



---

# SELECCIÓN DE LAS PRINCIPALES SENTENCIAS DE 2025

COLECCIÓN DE RESÚMENES  
DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



# Índice

<b>Prefacio .....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1 — Tribunal de Justicia.....</b>	<b>12</b>
<b>I. Obligación de respetar los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión .....</b>	<b>12</b>
Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Comisión/Polonia (Control <i>ultra vires</i> de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia — Primacía del Derecho de la Unión) (C-448/23, EU:C:2025:975) .....	12
<b>II. Protección de los valores comunes y de los derechos fundamentales en la Unión Europea .....</b>	<b>22</b>
<b>1. Prohibición de las discriminaciones basadas en el origen étnico .....</b>	<b>22</b>
Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:1017) .....	22
<b>2. Estado de Derecho, derecho a la tutela judicial efectiva e independencia judicial .....</b>	<b>27</b>
Sentencia de 25 de febrero de 2025 (Gran Sala), Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreiké (asuntos acumulados C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109).....	27
Sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), Royal Football Club Seraing (C-600/23, EU:C:2025:617).....	31
Sentencia de 4 de septiembre de 2025, AW T (C-225/22, EU:C:2025:649).....	36
<b>3. Principio de legalidad de los delitos y las penas.....</b>	<b>38</b>
Sentencia de 3 de abril de 2025 (Gran Sala), Alchaster II (C-743/24, EU:C:2025:230).....	38
<b>4. Principio de retroactividad de la ley penal más favorable .....</b>	<b>41</b>
Sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), BAI Trans (C-544/23, EU:C:2025:614).....	41
<b>III. Protección de datos personales.....</b>	<b>46</b>
<b>1. Recogida y conservación de datos biométricos y genéticos .....</b>	<b>46</b>
Sentencia de 20 de noviembre de 2025, Policejní prezidium (Conservación de datos biométricos y genéticos) (C-57/23, EU:C:2025:905).....	46
<b>2. Reglamento general de protección de datos (RGPD) .....</b>	<b>50</b>
<b>a. Concepto de «responsable del tratamiento».....</b>	<b>50</b>
Sentencia de 2 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Russmedia Digital e Inform Media Press (C-492/23, EU:C:2025:935).....	50

<b>b. Principios de licitud y de minimización de los datos .....</b>	<b>54</b>
Sentencia de 9 de enero de 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2).....	54
<b>c. Derecho de rectificación .....</b>	<b>58</b>
Sentencia de 13 de marzo de 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172).....	58
<b>d. Vías de recurso y derecho a indemnización en caso de violación del RGPD.....</b>	<b>61</b>
Sentencia de 4 de septiembre de 2025, Quirin Privatbank (C-655/23, EU:C:2025:655).....	61
<b>3. Tratamiento de datos por las instituciones, órganos y organismos de la Unión:     seudonimización y concepto de «datos personales» .....</b>	<b>65</b>
Sentencia de 4 de septiembre de 2025, SEPD/JUR (Concepto de datos personales) (C-413/23 P, EU:C:2025:645).....	65
<b>IV. Contencioso de la Unión: representación legal de una parte en el litigio .....</b>	<b>69</b>
Sentencia de 4 de septiembre de 2025 (Gran Sala), Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO (C-776/22 P, EU:C:2025:644).....	69
<b>V. Ciudadanía de la Unión.....</b>	<b>73</b>
<b>1. Ciudadanía europea: un estatuto fundamental basado en la confianza mutua entre     Estados miembros y una especial relación de solidaridad y lealtad .....</b>	<b>73</b>
Sentencia de 29 de abril de 2025 (Gran Sala), Comisión/Malta (Ciudadanía para inversores) (C-181/23, EU:C:2025:283).....	73
<b>2. Derecho de libre circulación y de libre residencia de los ciudadanos de la Unión .....</b>	<b>76</b>
<b>a. Reconocimiento del matrimonio celebrado en otro Estado miembro .....</b>	<b>76</b>
Sentencia de 25 de noviembre de 2025 (Gran Sala), Wojewoda Mazowiecki (C-713/23, EU:C:2025:917).....	76
<b>b. Ayuda a la movilidad de los estudiantes: programa Erasmus + .....</b>	<b>80</b>
Sentencia de 16 de enero de 2025, Ministarstvo financija (Beca Erasmus +) (C-277/23, EU:C:2025:18).	80
<b>3. Derecho de residencia derivado de los nacionales de terceros países miembros de la     familia de un ciudadano de la Unión .....</b>	<b>82</b>
Sentencia de 10 de abril de 2025, État belge (Prueba de la relación de dependencia) (C-607/21, EU:C:2025:264).....	82
<b>VI. Libertad de circulación en la Unión .....</b>	<b>86</b>
<b>1. Libre circulación de trabajadores .....</b>	<b>86</b>
Sentencia de 18 de diciembre de 2025, Jouxy y otros (C-296/24, EU:C:2025:999).....	86
<b>2. Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios: empresa encargada de la     gestión de un servicio de interés económico general.....</b>	<b>89</b>

	Sentencia de 10 de julio de 2025 (Gran Sala), INTERZERO y otros (C-254/23, EU:C:2025:569).....	89
<b>VII.</b>	<b>Control en las fronteras, asilo e inmigración .....</b>	<b>94</b>
1.	<b>Política de asilo .....</b>	<b>94</b>
a.	<b>Concesión de la protección internacional y normas en materia de acogida.....</b>	<b>94</b>
	Sentencia de 3 de julio de 2025, Al Nasiria (C-610/23, EU:C:2025:514).....	94
	Sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), Alace y Canpelli (asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, EU:C:2025:591) .....	97
	Sentencia de 1 de agosto de 2025, The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth y otros (C-97/24, EU:2025:594).....	100
b.	<b>Estatuto de refugiado: acceso a instrumentos de integración .....</b>	<b>103</b>
	Sentencia de 4 de febrero de 2025 (Gran Sala), Keren (C-158/23, EU:C:2025:52).....	103
2.	<b>Política de inmigración .....</b>	<b>107</b>
a.	<b>Tipificación de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares..</b>	<b>107</b>
	Sentencia de 3 de junio de 2025 (Gran Sala), Kinsa (C-460/23, EU:C:2025:392) .....	107
b.	<b>Gestión de las fronteras exteriores: Frontex.....</b>	<b>110</b>
	Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Hamoudi/Frontex (C-136/24 P, EU:C:2025:977)...	110
	Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), WS y otros/Frontex (Operación conjunta de retorno) (C-679/23 P, EU:C:2025:976).....	114
<b>VIII.</b>	<b>Cooperación judicial en materia penal .....</b>	<b>118</b>
1.	<b>Fiscalía Europea.....</b>	<b>118</b>
	Sentencia de 8 de abril de 2025 (Gran Sala), Fiscalía Europea (Control jurisdiccional de actos procesales) (C-292/23, EU:C:2025:255).....	118
2.	<b>Normas comunes de Derecho penal.....</b>	<b>122</b>
a.	<b>Indemnización de las víctimas de delitos.....</b>	<b>122</b>
	Sentencia de 2 de octubre de 2025, Criminal Injuries Compensation Tribunal y otros (C-284/24, EU:C:2025:741).....	122
b.	<b>Derecho a estar presente en el juicio.....</b>	<b>124</b>
	Sentencia de 16 de enero de 2025, VB II (Información sobre el derecho a un nuevo juicio) (C-400/23, EU:C:2025:14).....	124
3.	<b>Cooperación entre autoridades judiciales .....</b>	<b>127</b>
a.	<b>Orden de detención europea .....</b>	<b>127</b>
	Sentencia de 20 de marzo de 2025, Procureur de la République (Concurrencia de una orden de detención europea y una solicitud de extradición) (C-763/22, EU:C:2025:199).....	127

	Sentencia de 4 de septiembre de 2025 (Gran Sala), C. J. (Ejecución de una condena a raíz de una ODE) (C-305/22, EU:C:2025:665).....	129
	<b>b. Orden europea de investigación en materia penal .....</b>	<b>132</b>
	Sentencia de 10 de julio de 2025, WBS GmbH (C-635/23, EU:C:2025:546).....	132
<b>IX.</b>	<b>Cooperación judicial en materia civil .....</b>	<b>135</b>
	<b>1. Reglamento Bruselas I bis: normas de determinación de la competencia jurisdiccional</b>	<b>135</b>
	Sentencia de 25 de febrero de 2025 (Gran Sala), BSH Hausgeräte (C-339/22, EU:C:2025:108) .....	135
	Sentencia de 2 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Stichting Right to Consumer Justice y Stichting App Stores Claims (C-34/24, EU:C:2025:936).....	138
	<b>2. Convenio de Roma sobre la Ley Aplicable a las Obligaciones Contractuales .....</b>	<b>142</b>
	Sentencia de 11 de diciembre de 2025, Locatrans (C-485/24, EU:C:2025:955).....	142
<b>X.</b>	<b>Competencia.....</b>	<b>145</b>
	<b>1. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE) .....</b>	<b>145</b>
	Sentencia de 25 de febrero de 2025 (Gran Sala), Alphabet y otros (C-233/23, EU:C:2025:110).....	145
	<b>2. Autoridades nacionales de defensa de la competencia.....</b>	<b>148</b>
	Sentencia de 30 de enero de 2025, Caronte & Tourist (C-511/23, EU:C:2025:42).....	148
	<b>3. Acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia .....</b>	<b>151</b>
	Sentencia de 28 de enero de 2025 (Gran Sala), ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40).....	151
	Sentencia de 4 de septiembre de 2025, Nissan Iberia (C-21/24, EU:C:2025:659).....	154
	<b>4. Ayudas de Estado .....</b>	<b>157</b>
	Sentencia de 29 de abril de 2025 (Gran Sala), Prezydent Miasta Mielca (C-453/23, EU:C:2025:285)....	157
	Sentencia de 11 de septiembre de 2025 (Gran Sala), Austria/Comisión (Central nuclear Paks II) (C-59/23 P, EU:C:2025:686) .....	160
<b>XI.</b>	<b>Disposiciones fiscales: régimen fiscal común aplicable a las sociedades de Estados miembros diferentes .....</b>	<b>165</b>
	Sentencia de 1 de agosto de 2025, Banca Mediolanum (asuntos acumulados C-92/24 a C-94/24, EU:C:2025:599).....	165
<b>XII.</b>	<b>Propiedad intelectual: dibujos o modelos comunitarios.....</b>	<b>167</b>
	Sentencia de 4 de septiembre de 2025, LEGO (Concepto de usuario informado de un dibujo o modelo) (C-211/24, EU:C:2025:648).....	167
<b>XIII.</b>	<b>Salud pública .....</b>	<b>170</b>

<b>1. Asistencia sanitaria transfronteriza.....</b>	<b>170</b>
Sentencia de 11 de septiembre de 2025, Österreichische Zahnärztekammer (C-115/24, EU:C:2025:694)	170
<b>2. Normas sobre la fabricación y distribución de productos.....</b>	<b>173</b>
<b>a. Medicamentos para uso humano.....</b>	<b>173</b>
Sentencia de 27 de febrero de 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, EU:C:2025:122).....	173
<b>b. Productos del tabaco.....</b>	<b>177</b>
Sentencia de 26 de junio de 2025, PJ Carroll y Nicoventures Trading (C-759/23, EU:C:2025:477).....	177
<b>c. Productos fitosanitarios.....</b>	<b>180</b>
Sentencia de 18 de diciembre de 2025, PAN Europe/Comisión (C-316/24 P, EU:C:2025:992).....	180
<b>XIV. Política económica y monetaria .....</b>	<b>186</b>
<b>1. Supervisión prudencial de las entidades de crédito.....</b>	<b>186</b>
Sentencia de 15 de julio de 2025 (Gran Sala), BCE y Comisión/Corneli (asuntos acumulados C-777/22 P y C-789/22 P, EU:C:2025:580).....	186
<b>2. Recuperación y resolución de entidades de crédito.....</b>	<b>191</b>
Sentencia de 11 de septiembre de 2025, Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular III) (C-687/23, EU:C:2025:687).....	191
<b>3. Reparto de funciones dentro del Mecanismo Único de Resolución .....</b>	<b>196</b>
Sentencia de 11 de diciembre de 2025 (Gran Sala), ABLV Bank/JUR (C-602/22 P, EU:C:2025:953).....	196
<b>XV. Contratación pública .....</b>	<b>201</b>
<b>1. Concesiones públicas .....</b>	<b>201</b>
Sentencia de 29 de abril de 2025 (Gran Sala), Fastned Deutschland (C-452/23, EU:C:2025:284) .....	201
<b>2. Contratos públicos de servicios relacionados con equipos militares.....</b>	<b>204</b>
Sentencia de 18 de diciembre de 2025, Mara (C-769/23, EU:C:2025:984) .....	204
<b>XVI. Política social.....</b>	<b>207</b>
<b>1. Condiciones de trabajo: salarios mínimos adecuados en la Unión y exclusiones de competencia de esta en materia de «remuneraciones» y de «derecho de asociación y sindicación».....</b>	<b>207</b>
Sentencia de 11 de noviembre de 2025 (Gran Sala), Dinamarca/Parlamento y Consejo (Salarios mínimos adecuados) (C-19/23, EU:C:2025:865).....	207
<b>2. Igualdad de trato en el empleo y la Seguridad Social.....</b>	<b>212</b>
Sentencia de 11 de septiembre de 2025, Bervidi (C-38/24, EU:C:2025:690).....	212

<b>XVII. Protección de los consumidores .....</b>	<b>215</b>
<b>1. Cláusulas abusivas.....</b>	<b>215</b>
Sentencia de 20 de marzo de 2025, Arce (C-365/23, EU:C:2025:192).....	215
Sentencia de 24 de junio de 2025 (Gran Sala), GR REAL (C-351/23, EU:C:2025:474).....	218
Sentencia de 3 de julio de 2025, Wiskier (C-582/23, EU:C:2025:518).....	223
<b>2. Información de los consumidores sobre los alimentos.....</b>	<b>228</b>
Sentencia de 30 de abril de 2025, Novel Nutriology (C-386/23, EU:C:2025:304).....	228
<b>XVIII. Medio ambiente: traslado de residuos generados a bordo de un buque ....</b>	<b>232</b>
Sentencia de 21 de enero de 2025 (Gran Sala), Conti 11. Container Schifffahrt II (C-188/23, EU:C:2025:26).....	232
<b>Capítulo 2 — Tribunal General.....</b>	<b>235</b>
<b>I. Derecho institucional .....</b>	<b>235</b>
<b>1. Parlamento Europeo.....</b>	<b>235</b>
Sentencia de 10 de septiembre de 2025, Patriotes.eu/Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (T-1189/23, EU:T:2025:864).....	235
Sentencia de 17 de diciembre de 2025, Barón Crespo y otros/Parlamento (asuntos acumulados T-620/23 a T-1023/23, EU:T:2025:1109).....	238
<b>2. Acceso a los documentos de las instituciones.....</b>	<b>243</b>
Sentencia de 14 de mayo de 2025 (Gran Sala), Stevi y The New York Times/Comisión (T-36/23, EU:T:2025:483).....	243
Sentencia de 4 de junio de 2025, ABLV Bank/BCE (T-100/23, EU:T:2025:564).....	245
<b>II. Protección de datos personales.....</b>	<b>247</b>
Sentencia de 29 de enero de 2025, Data Protection Commission/Comité Europeo de Protección de Datos (asuntos acumulados T-70/23, T-84/23 y T-111/23, EU:T:2025:116).....	247
<b>III. Contencioso de la Unión: competencia del Tribunal General .....</b>	<b>249</b>
Sentencia de 5 de febrero de 2025, Polonia/Comisión (asuntos acumulados T-830/22 y T-156/23, EU:T:2025:131).....	249
<b>IV. Competencia.....</b>	<b>252</b>
<b>1. Prácticas colusorias (artículo 101 TFUE).....</b>	<b>252</b>
Sentencia de 26 de marzo de 2025, UBS Group y otros/Comisión (Obligaciones estatales europeas) (asuntos acumulados T-441/21, T-449/21, T-453/21, T-455/21, T-456/21 y T-462/21, EU:T:2025:337).....	252
<b>2. Concentraciones.....</b>	<b>261</b>

	Sentencia de 2 de julio de 2025, Brasserie Nationale y Munhowen/Comisión (T-289/24, EU:T:2025:655) .....	261
<b>3.</b>	<b>Ayudas de Estado .....</b>	<b>264</b>
	Sentencia de 29 de enero de 2025, Danske Fragtmænd/Comisión (T-334/22, EU:T:2025:109).....	264
<b>V.</b>	<b>Propiedad intelectual: marca de la Unión Europea .....</b>	<b>267</b>
<b>1.</b>	<b>Procedimiento de registro .....</b>	<b>267</b>
<b>a.</b>	<b>Motivo de denegación absoluto.....</b>	<b>267</b>
	Sentencia de 10 de septiembre de 2025, BVG/EUIPO (Sonido de una melodía) (T-288/24, EU:T:2025:847) .....	267
<b>b.</b>	<b>Procedimiento de oposición .....</b>	<b>268</b>
	Sentencia de 25 de junio de 2025, Comité interprofessionnel du vin de Champagne e INAO/EUIPO — Nero Lifestyle (NERO CHAMPAGNE) (T-239/23, EU:T:2025:638).....	268
<b>2.</b>	<b>Procedimiento de caducidad.....</b>	<b>272</b>
	Sentencia de 7 de mayo de 2025, RTL Group Markenverwaltung/EUIPO — Örtl (RTL) (T-1088/23, EU:T:2025:446) .....	272
	Sentencia de 2 de julio de 2025, Ferrari/EUIPO — Hesse (TESTAROSSA) (T-1103/23, EU:T:2025:659) .....	275
	Sentencia de 2 de julio de 2025, Ferrari/EUIPO — Hesse (TESTAROSSA) (T-1104/23, EU:T:2025:660) .....	277
<b>3.</b>	<b>Procedimiento de nulidad.....</b>	<b>279</b>
	Sentencia de 16 de julio de 2025, Iceland Foods/EUIPO — Íslandsstofa (Promote Iceland) y otros (ICELAND) (T-105/23, EU:T:2025:729).....	279
	Sentencia de 16 de julio de 2025, Iceland Foods/EUIPO — Icelandic Trademark (Iceland) (T-106/23, EU:T:2025:730) .....	280
<b>VI.</b>	<b>Política exterior y de seguridad común: medidas restrictivas.....</b>	<b>283</b>
<b>1.</b>	<b>Inmovilización de fondos.....</b>	<b>283</b>
	Sentencia de 26 de febrero de 2025, Melnichenko/Consejo (T-498/22, EU:T:2025:180).....	283
	Sentencia de 2 de abril de 2025, Timchenko/Consejo (T-297/23, EU:T:2025:352).....	285
	Sentencia de 2 de abril de 2025, Timchenko/Consejo (T-298/23, EU:T:2025:353).....	286
	Sentencia de 23 de julio de 2025, OT/Consejo (T-1095/23, EU:T:2025:744).....	288
<b>2.</b>	<b>Prohibición temporal de difusión de contenidos de determinados medios de comunicación.....</b>	<b>291</b>
	Sentencia de 26 de marzo de 2025, A2B Connect y otros/Consejo (T-307/22, EU:T:2025:331).....	291
<b>VII.</b>	<b>Mercado único de servicios digitales (DSA).....</b>	<b>294</b>

<b>1. Designación de una plataforma en línea de muy gran tamaño.....</b>	<b>294</b>
Sentencia de 3 de septiembre de 2025, Zalando/Comisión (T-348/23, EU:T:2025:821).....	294
Sentencia de 19 de noviembre de 2025, Amazon EU/Comisión (T-367/23, EU:T:2025:1038).....	298
<b>2. Establecimiento del importe de la tasa de supervisión .....</b>	<b>303</b>
Sentencia de 10 de septiembre de 2025, Meta Platforms Ireland/Comisión (T-55/24, EU:T:2025:842) .....	303
Sentencia de 10 de septiembre de 2025, Tiktok Technology/Comisión (T-58/24, EU:T:2025:843).....	304
<b>VIII. Salud pública: normas sobre la fabricación y distribución de productos....</b>	<b>307</b>
<b>1. Medicamentos para uso humano.....</b>	<b>307</b>
Sentencia de 24 de septiembre de 2025, Sanofi/Comisión (T-483/22, EU:T:2025:912).....	307
Sentencia de 24 de septiembre de 2025, Mylan Ireland/Comisión (T-256/23, EU:T:2025:906).....	311
<b>2. Productos fitosanitarios.....</b>	<b>315</b>
Sentencia de 19 de noviembre de 2025, PAN Europe/Comisión (T-412/22, EU:T:2025:1034).....	315
Sentencia de 19 de noviembre de 2025, Pollinis France/Comisión (T-94/23, EU:T:2025:1036).....	315
Sentencia de 19 de noviembre de 2025, Aurelia Stiftung/Comisión (T-565/23, EU:T:2025:1040).....	316
<b>IX. Política comercial común: antidumping.....</b>	<b>319</b>
Sentencia de 19 de marzo de 2025, LG Chem/Comisión (T-356/22, EU:T:2025:319) .....	319
<b>X. Política económica y monetaria: supervisión prudencial de las entidades de crédito .....</b>	<b>321</b>
Sentencia de 4 de junio de 2025, Baltic International Bank/BCE (T-551/23, EU:T:2025:568).....	321
<b>XI. Medio ambiente .....</b>	<b>326</b>
<b>1. Convenio de Aarhus.....</b>	<b>326</b>
Sentencia de 10 de septiembre de 2025, ClientEarth/Comisión (T-579/22, EU:T:2025:862).....	326
Sentencia de 29 de octubre de 2025, ClientEarth y Collectif Nourrir/Comisión (T-399/23, EU:T:2025:1002).....	332
<b>2. Gas fósil y energía nuclear .....</b>	<b>337</b>
Sentencia de 10 de septiembre de 2025 (Gran Sala), Austria/Comisión (T-625/22, EU:T:2025:869).....	337
<b>XII. Agricultura y pesca .....</b>	<b>344</b>
Sentencia de 11 de junio de 2025, España/Comisión (T-681/22, EU:T:2025:590).....	344
Sentencia de 11 de junio de 2025, Madre Querida y otros/Comisión (T-781/22, EU:T:2025:591).....	345

<b>XIII. Presupuesto y subvenciones de la Unión .....</b>	<b>348</b>
<b>1. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).....</b>	<b>348</b>
Sentencia de 1 de octubre de 2025, OC/Comisión (T-384/20 RENV, EU:T:2025:925).....	348
<b>2. Pago de derechos de importación.....</b>	<b>352</b>
Sentencia de 9 de abril de 2025, República Checa/Comisión (T-329/23, EU:T:2025:386).....	352
<b>XIV. Contratos públicos de las instituciones de la Unión.....</b>	<b>354</b>
Sentencia de 23 de julio de 2025, Lattanzio KIBS y otros/Comisión (T-113/24, EU:T:2025:756).....	354
Sentencia de 23 de julio de 2025, BT GS Belgium/Comisión (T-1081/23, EU:T:2025:748).....	358
<b>XV. Función pública europea .....</b>	<b>361</b>
Sentencia de 12 de febrero de 2025, UL y otros/SEAE (T-17/24, EU:T:2025:149).....	361
Sentencia de 30 de abril de 2025, Kivikoski y otros/Consejo (T-202/23, EU:T:2025:430).....	363
Sentencia de 10 de septiembre de 2025 (Sala Intermedia), YL/Consejo y EUIPO (asuntos acumulados T-435/23 y T-224/24, EU:T:2025:870) .....	365
<b>XVI. Demandas de medidas provisionales.....</b>	<b>369</b>
<b>1. Acceso a los documentos.....</b>	<b>369</b>
Auto de 27 de octubre de 2025, DLF Beet Seed y United Beet Seeds/ECHA (T-305/25 R, no publicado, EU:T:2025:987) .....	369
Auto de 5 de noviembre de 2025, DLF Beet Seed y United Beet Seeds/ECHA (T-386/25 R, no publicado, EU:T:2025:1010).....	369
Auto de 5 de noviembre de 2025, DLF Beet Seed y United Beet Seeds/ECHA (T-391/25 R, no publicado, EU:T:2025:1011).....	369
<b>2. Contratos públicos de las instituciones de la Unión.....</b>	<b>372</b>
Auto de 7 de agosto de 2025, JB/EUSPA (T-281/25 R, no publicado, EU:T:2025:782).....	372
Auto de 22 de octubre de 2025, equensWorldline/BCE (T-524/25 R, no publicado, EU:T:2025:980)....	375
Auto de 22 de octubre de 2025, equensWorldline/BCE (T-525/25 R, no publicado, EU:T:2025:981)....	376
Auto de 22 de octubre de 2025, equensWorldline/BCE (T-526/25 R, no publicado, EU:T:2025:979)....	376
<b>3. Transportes.....</b>	<b>378</b>
Auto de 2 de octubre de 2025, España/Comisión (T-388/25 R, no publicado, EU:T:2025:935).....	378
<b>4. Función pública europea.....</b>	<b>380</b>
Auto de 11 de noviembre de 2025, LB/Comisión (T-514/25 R, no publicado, EU:T:2025:1023).....	380
<b>XVII. Imposición de costas.....</b>	<b>382</b>

Auto de 7 de octubre de 2025, Orgatex/EUIPO — Longton (Marcaciones de suelo) (T-25/23 DEP,  
EU:T:2025:951) ..... 382

## Prefacio

La *Selección de las principales sentencias* es una publicación anual de la Dirección de Investigación y Documentación en la que se recopilan las principales resoluciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.

Esta publicación recoge las novedades jurisprudenciales que ambos órganos jurisdiccionales consideran de mayor relevancia. Ofrece así a los profesionales del Derecho un análisis sintético de las principales aportaciones jurisprudenciales del año transcurrido.

La *Selección de las principales sentencias* se presenta como una recopilación de resúmenes agrupados por temas en un orden que se inspira en la estructura de los Tratados de la Unión Europea. Cada resumen contiene un hiperenlace al texto de la resolución que permite acceder inmediatamente a su contenido. Las resoluciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General cuyos resúmenes figuran en esta publicación se han seleccionado atendiendo a su contribución a la jurisprudencia, a la importancia de las cuestiones que tratan y al interés para el público.

Totalmente disponible en formato digital, puede accederse de manera directa a la *Selección de las principales sentencias* en todas las lenguas oficiales de la Unión en el sitio de Internet de la institución.

Celestina Iannone  
*Directora*  
*Investigación y Documentación*

## Capítulo 1 — Tribunal de Justicia

### I. Obligación de respetar los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión

**Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Comisión/Polonia (Control ultra vires de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia — Primacía del Derecho de la Unión) (C-448/23, [EU:C:2025:975](#))**

*«Incumplimiento de Estado — Artículo 2 TUE — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Estado de Derecho — Tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión — Principios de autonomía, de primacía, de efectividad y de aplicación uniforme del Derecho de la Unión — Principio de efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia — Sentencias del Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polonia) — Sentencias del Tribunal de Justicia y medidas provisionales en virtud del artículo 279 TFUE relativas al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Oposición del Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional) a esas sentencias y medidas provisionales por ultra vires — Identidad constitucional nacional — Prohibición de aplicar los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impuesta por el Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional) a todos los órganos de los poderes públicos — Artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Exigencia del tribunal independiente e imparcial establecido previamente por la ley — Composición irregular del Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional)»*

En un asunto inédito que versa sobre un recurso por incumplimiento referido a dos sentencias de un tribunal constitucional nacional mediante las que se declararon incompatibles con la Constitución nacional varias disposiciones y principios del marco constitucional de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia, en Gran Sala, estima el recurso interpuesto por la Comisión contra Polonia. Por una parte, el Tribunal de Justicia reafirma, en particular, el alcance de los principios de primacía, de autonomía y de efectividad del Derecho de la Unión y el principio de efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por otra parte, se pronuncia sobre las consecuencias del nombramiento irregular de diversos miembros de un tribunal constitucional en la condición de este como «tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley», a los efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

En octubre de 2015, la séptima legislatura del Sejm (Dieta, Polonia) eligió a cinco personas para sendos cargos de juez del Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polonia). Tres de ellas debían sustituir a jueces cuyo mandato expiraba el 6 de noviembre de 2015 y dos de ellas a jueces cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015. Un mes después, tras las elecciones parlamentarias del 25 de octubre de 2015, la octava legislatura de la Dieta adoptó cinco acuerdos en los que declaraba carente de efectos jurídicos la elección de esas personas, para, posteriormente, en diciembre de 2015, elegir a otras cinco personas para esos cargos. Tres de ellas —H. C., L. M. y M. M.— debían sustituir a los jueces cuyo mandato había expirado el 6 de noviembre de 2015 y dos de ellas a los jueces cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015. A continuación, esas cinco personas prestaron juramento ante el presidente de la República de Polonia. Sin embargo, el entonces presidente del Tribunal Constitucional rehusó que cuatro de esos jueces que habían prestado juramento ejercieran el cargo hasta que se hubiera aclarado la validez de su elección por la Dieta.

En este contexto, el Tribunal Constitucional dictó dos sentencias <sup>1</sup> en las que, en esencia, declaró válida la elección, durante la séptima legislatura de la Dieta, de tres jueces en sustitución de los jueces cuyo mandato finalizaba el 6 de noviembre de 2015; por otra parte, señaló que la Dieta no tenía derecho a proceder, en la séptima legislatura, a la elección de dos jueces en sustitución de los jueces cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015, es decir, en la nueva legislatura. El Tribunal Constitucional subrayó asimismo que el presidente de la República de Polonia estaba obligado a tomar juramento a los tres jueces elegidos en octubre de 2015, sin disponer de facultad discrecional al respecto.

Sin embargo, pese a estas resoluciones, ninguna de las tres personas elegidas en octubre de 2015 prestó juramento ante el presidente de la República de Polonia ni asumió el cargo en dicho Tribunal.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2016, la jueza J. P., que en aquel momento estaba ejerciendo las funciones de presidente del Tribunal Constitucional, autorizó a H. C., L. M. y M. M. a integrar este Tribunal.

En la referida fecha, J. P. convocó una reunión de la junta general para ese mismo día con el objeto de elegir a los candidatos al cargo de presidente del Tribunal Constitucional y presentarlos al presidente de la República de Polonia.

De los catorce jueces del Tribunal Constitucional que estuvieron presentes en la junta general, solo seis, entre ellos H. C., L. M. y M. M., participaron en la elección de los candidatos al cargo de presidente del Tribunal. A continuación, dos candidatos fueron presentados al presidente de la República: la jueza J. P., que obtuvo cinco votos, y el juez M. M., que obtuvo un voto. Al día siguiente, el presidente de la República nombró a la jueza J. P. para el cargo de presidente del Tribunal Constitucional.

El 14 de julio <sup>2</sup> y el 7 de octubre <sup>3</sup> de 2021, el Tribunal Constitucional dictó dos sentencias sobre la incompatibilidad con la Constitución polaca <sup>4</sup> de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa,

---

<sup>1</sup> Sentencias de 3 de diciembre de 2015 (asunto K 34/15) y de 9 de diciembre de 2015 (asunto K 35/15).

<sup>2</sup> En la sentencia de 14 de julio de 2021 (asunto P 7/20), el Tribunal Constitucional examinó la compatibilidad con la Constitución polaca de las medidas provisionales impuestas a la República de Polonia por el Tribunal de Justicia, en particular de aquella que la obligaba a suspender la aplicación de las disposiciones legislativas que atribuían a la Izba Dyscyplinarna (Sala Disciplinaria) del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) la competencia en los asuntos disciplinarios relativos a los jueces. El Tribunal Constitucional concluyó que, en la medida en que el Tribunal de Justicia imponía a Polonia, conforme al artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo segundo, en relación con el artículo 279 TFUE, obligaciones *ultra vires*, mediante la adopción de medidas provisionales relativas a la organización y competencia de los órganos jurisdiccionales polacos y al procedimiento ante estos órganos jurisdiccionales, la jurisprudencia que interpreta estas disposiciones contravenía la Constitución polaca. Por otra parte, según el Tribunal Constitucional, «las normas creadas [...] por el Tribunal de Justicia» no debían estar amparadas por los principios de primacía y de efecto directo del Derecho de la Unión. Dicha sentencia tenía efectos *ex tunc* y se dirigía a todos los destinatarios que aplican el Derecho de la Unión en el territorio de la República de Polonia.

<sup>3</sup> Mediante su sentencia de 7 de octubre de 2021 (asunto K 3/21), el Tribunal Constitucional declaró que, en tanto en cuanto los órganos de la Unión se extralimitan en las competencias cedidas por la República de Polonia y la Constitución polaca deja de ser la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, quedando así comprometido el ejercicio de la soberanía polaca, el artículo 1 TUE, párrafos primero y segundo, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, es contrario a la Constitución polaca. Según el Tribunal Constitucional, también contraviene la Constitución la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, según la cual los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la facultad de dejar inaplicadas disposiciones de la Constitución o de basar sus resoluciones en disposiciones derogadas por el legislador o declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, según el Tribunal Constitucional, los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, son contrarios a la Constitución en la medida en que atribuyen a los órganos jurisdiccionales nacionales competencias para controlar la legalidad del procedimiento de nombramiento de los jueces, para controlar la conformidad a Derecho de las resoluciones de la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia; en lo sucesivo, «CNPJ») que presentan propuestas de nombramiento al presidente de la República o para poner en cuestión el estatuto de un juez.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Constitución de la República de Polonia; en lo sucesivo, «Constitución polaca»).

en particular, a la obligación dimanante del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de garantizar la tutela judicial efectiva (en lo sucesivo, «sentencias controvertidas»).

Al considerar que, a la vista de las sentencias del Tribunal Constitucional, Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión,<sup>5</sup> la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE.<sup>6</sup>

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, con arreglo al artículo 258 TFUE, cabe declarar la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro cualquiera que sea el órgano de dicho Estado cuya acción u omisión haya originado el incumplimiento, incluso cuando la jurisprudencia del tribunal constitucional de un Estado miembro pueda ser constitutiva de un incumplimiento, por parte de ese Estado miembro, de las obligaciones que para él se derivan del Derecho de la Unión.

#### *Sobre la primera imputación*

Por lo que se refiere, en primer término, a la incompatibilidad alegada entre el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y la sentencia de 7 de octubre de 2021, el Tribunal de Justicia recuerda que esta disposición obliga a los Estados miembros a establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Entre las exigencias que deben cumplir los órganos jurisdiccionales nacionales figuran la independencia y la imparcialidad de estos órganos, que son, pues, una concreción del valor fundamental del Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE, que tanto la Unión como los Estados miembros deben respetar.

Corresponde al Tribunal de Justicia precisar estas exigencias en el marco de la misión que le encomienda el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo primero, que no es otra que garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impone a los Estados miembros una obligación de resultado clara, precisa e incondicional, con un efecto directo que implica, conforme al principio de primacía del Derecho de la Unión, dejar inaplicada cualquier disposición, jurisprudencia o práctica nacional contraria a dicho artículo.

Por consiguiente, es incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza de este Derecho toda disposición o práctica nacional que disminuya la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente la facultad de hacer, en el momento de la aplicación de dicho Derecho,

---

<sup>5</sup> La Comisión estimaba, en primer lugar, que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz de la interpretación de la Constitución polaca realizada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias de 14 de julio de 2021 y de 7 de octubre de 2021. En segundo lugar, la Comisión entendía que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los principios generales de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión y del principio del carácter vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia, a la luz de dichas sentencias. En tercer lugar, según la Comisión, Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debido a la incapacidad del Tribunal Constitucional de respetar las exigencias del tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, como resultado de las irregularidades en los procedimientos para el nombramiento de tres de sus jueces en diciembre de 2015 y en el procedimiento para el nombramiento de su presidenta en diciembre de 2016.

<sup>6</sup> En su escrito de duplica, Polonia admitió plenamente las imputaciones de la Comisión. No obstante, en tal situación, corresponde al Tribunal de Justicia declarar si el incumplimiento imputado existe o no, aunque el Estado demandado no niegue el incumplimiento o haya dejado de negar el incumplimiento.

cuanto sea necesario para descartar las disposiciones legales nacionales que pudieran constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas del Derecho de la Unión directamente aplicables.

Según el Tribunal de Justicia, la interpretación de la Constitución polaca realizada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 7 de octubre de 2021 se opone a que las exigencias dimanantes del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia,<sup>7</sup> puedan surtir efectos en Polonia y asegurar la plena eficacia de este precepto.

En primer lugar, mediante dicha sentencia, el Tribunal Constitucional rechazó los efectos que para los órganos jurisdiccionales nacionales se derivan de la aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, negando, con carácter general, la competencia de estos órganos jurisdiccionales para controlar la legalidad de las resoluciones del CNPJ que proponen el nombramiento de candidatos para el ejercicio de funciones judiciales. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional negó la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para controlar la legalidad de los procedimientos de nombramiento de los jueces, incluidos los actos de nombramiento, para pronunciarse sobre el carácter viciado del procedimiento de nombramiento de un juez y, en consecuencia, para reputar nula y sin efecto la resolución dictada por un juez nombrado en el marco de tal procedimiento, cuando tal consecuencia sea indispensable en vista de la situación procesal en cuestión. Pues bien, el Tribunal de Justicia señala que el ejercicio, por un órgano jurisdiccional nacional, de las funciones que le atribuyen los Tratados y el cumplimiento de las obligaciones que estos le imponen, dando efecto a un precepto como el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no pueden, por definición, estarle prohibidos.

Por último, el Tribunal de Justicia concluye que, en la medida en que la sentencia de 7 de octubre de 2021 se opone a que los órganos jurisdiccionales polacos puedan aplicar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, y acordar todas las medidas necesarias para garantizar el respeto del derecho de los justiciables de que se trate a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, esa sentencia es manifiestamente incompatible con las exigencias inherentes a este precepto, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia en virtud de su competencia exclusiva para dar la interpretación definitiva y vinculante del Derecho de la Unión.

Por lo que respecta, en segundo término, a la alegada incompatibilidad entre el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y la sentencia de 14 de julio de 2021, el Tribunal de Justicia observa que el artículo 279 TFUE le confiere la competencia para ordenar cualquier medida provisional que considere necesaria, para garantizar la plena eficacia de la decisión definitiva que habrá de adoptarse y evitar una laguna en la protección jurisdiccional dispensada por el Tribunal de Justicia y para garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. En consecuencia, las disposiciones nacionales que regulan la organización de la Administración de Justicia pueden ser objeto de medidas provisionales acordadas por el Tribunal de Justicia con el objeto, en particular, de que se suspendan dichas disposiciones. Pues bien, este mecanismo quedaría en entredicho si una disposición de Derecho nacional pudiera oponerse al reconocimiento del efecto vinculante de las medidas provisionales ordenadas por el Tribunal de Justicia e impedir, en consecuencia, que el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión dé efecto a dichas medidas provisionales.

---

<sup>7</sup> En particular, las sentencias de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)), y de 6 de octubre de 2021, W. Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

En el caso de autos, las medidas provisionales acordadas por el Tribunal de Justicia en el auto Comisión/Polonia<sup>8</sup> se dirigían a garantizar la plena eficacia de la sentencia que habría de recaer en el procedimiento por incumplimiento entablado por la Comisión contra Polonia, permitiendo así evitar una laguna en la protección jurídica dispensada por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

Sin embargo, en su sentencia de 14 de julio de 2021, el Tribunal Constitucional declaró que esas medidas se habían adoptado *ultra vires* porque la Unión no está facultada para pronunciarse sobre la organización y las competencias de los órganos jurisdiccionales polacos ni sobre el procedimiento ante ellos. Según esa sentencia, esas medidas son, por tanto, incompatibles con la obligatoriedad *erga omnes* y la firmeza de las sentencias de dicho Tribunal que resultan del artículo 190, apartado 1, de la Constitución polaca. Así, al tomar semejante decisión, el Tribunal Constitucional, por un lado, puso en cuestión el principio mismo de la obligación de Polonia de atenerse a las obligaciones que para ella se derivan, en materia de organización de la Administración de Justicia, del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y, por otro lado, se negó a reconocer, de manera general y en manifiesta violación de la competencia del Tribunal de Justicia, una serie de medidas provisionales decretadas por este para preservar el derecho a la tutela judicial efectiva ante un tribunal independiente en Polonia, consagrado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declara que Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz de la interpretación de la Constitución polaca realizada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias de 14 de julio de 2021 y de 7 de octubre de 2021.

#### *Sobre la segunda imputación*

Por lo que toca, en primer lugar, a la violación de los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia recuerda que el ordenamiento jurídico de la Unión tiene un marco constitucional y unos principios fundacionales propios; estos rasgos esenciales han dado lugar a una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la Unión y a sus Estados miembros.

En cuanto al principio de primacía del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia recuerda que impone la obligación de garantizar la plena eficacia de las distintas normas de la Unión a todos los órganos de los Estados miembros. De este modo, la invocación por un Estado miembro de disposiciones de Derecho nacional, incluidas las de rango constitucional, no puede afectar a la unidad y a la eficacia del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia subraya que el respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, conforme al artículo 4 TUE, apartado 2, solo es posible si los Estados miembros, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, se ven en la imposibilidad de hacer prevalecer una medida unilateral de cualquier tipo frente al ordenamiento jurídico de la Unión. En el mismo contexto, el Tribunal de Justicia señala que la aplicación uniforme del Derecho de la Unión constituye una exigencia fundamental del ordenamiento jurídico de la Unión. En efecto, tal exigencia es inherente a la existencia misma de una comunidad de Derecho y necesaria para garantizar el respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.

El Tribunal de Justicia recuerda asimismo que la Unión reúne a Estados que, libre y voluntariamente, han hecho suyos una serie de valores comunes, cuyo respeto y promoción constituyen la premisa fundamental de la confianza mutua entre los ellos. El respeto de estos

---

<sup>8</sup> Auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia (C-791/19 R, [EU:C:2020:277](#)).

valores, que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros, no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión.

Pues bien, aun cuando, como se señala en el artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, de modo que disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, de ello no se deriva en modo alguno que la referida obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro. En efecto, los Estados miembros, aun teniendo identidades nacionales distintas, que la Unión respeta, se adhieren a un concepto de «Estado de Derecho» que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada. Por lo tanto, los Estados miembros están obligados a conformarse, por una parte, a la exigencia de independencia judicial resultante de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y, por otra parte, al principio de primacía del Derecho de la Unión y a la obligación de abstenerse de adoptar medidas que socaven la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión.

Además, al ratificar su Acta de Adhesión, Polonia aceptó la concepción misma de la Unión como ordenamiento jurídico común a los Estados miembros y se adhirió a este ordenamiento jurídico, que se fundamenta, en particular, en el principio de cooperación leal recogido en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero.

En cuanto a las afirmaciones del Tribunal Constitucional en sus sentencias según las cuales, por una parte, los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y, por otra parte, el artículo 4 TUE, apartado 3, y el artículo 279 TFUE, como los interpreta el Tribunal de Justicia, contravienen diversos principios consagrados en la Constitución polaca y socavan la identidad constitucional polaca, el Tribunal de Justicia declara que las exigencias resultantes del respeto de valores y principios como el Estado de Derecho, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial no pueden afectar a la identidad nacional de un Estado miembro, a los efectos del artículo 4 TUE, apartado 2. Por consiguiente, esta última disposición, al igual que el artículo 4 TUE, apartado 3, y el artículo 279 TFUE, no puede eximir a los Estados miembros del respeto de esas exigencias.

En segundo lugar, en cuanto a la violación del principio del efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este señala que las obligaciones de Polonia<sup>9</sup> se aplican igualmente en lo referente a las normas que regulan el sistema jurisdiccional de la Unión y, por tanto, al reparto de las competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales que resulta de los Tratados.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo primero, le corresponde en exclusiva a él pronunciarse sobre la validez de los actos de la Unión y dar la interpretación definitiva y vinculante del Derecho de la Unión. Pues bien, la obligación de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia impuesta a los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, tal como resulta del párrafo tercero de esta disposición, tiene por objeto impedir que se consolide en un Estado miembro una jurisprudencia nacional que no se atenga a las normas del Derecho de la Unión y constituye, así, el corolario de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia a este respecto. Esta competencia exclusiva queda asimismo confirmada por el artículo 344 TFUE, según el cual los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias

---

<sup>9</sup> En virtud del principio de cooperación leal (artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero) y del artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo segundo.

relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos.

Asimismo, el Tribunal de Justicia subraya que las normas y principios recogidos en los artículos 4 TUE, apartado 1, 5 TUE, apartado 2, y 13 TUE, apartado 2, primera frase, no autorizan a los órganos jurisdiccionales nacionales a pronunciarse unilateralmente, con carácter firme, sobre el alcance de las competencias atribuidas a la Unión y sobre el respeto de los límites de dichas competencias. En efecto, la determinación del alcance de las competencias de la Unión y el control del respeto de los límites de dichas competencias implican necesariamente interpretar disposiciones de los Tratados, cuya interpretación definitiva y vinculante, al igual que la de cualesquiera otras disposiciones del Derecho de la Unión, incumbe al Tribunal de Justicia.

Por otra parte, la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales se pronuncien sobre el alcance de las competencias atribuidas a la Unión tampoco podría conciliarse con la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial establecido en los Tratados. Es cierto que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes interpretar la constitución de su Estado miembro y determinar los límites que esta pudiera imponer a la adhesión de dicho Estado miembro a la Unión. Ahora bien, desde la fecha de su adhesión a la Unión, todo Estado miembro está vinculado, sin más reservas que las que en su caso se contemplen en el Acta de Adhesión, por la totalidad de las disposiciones del Derecho primario y por los actos adoptados por las instituciones de la Unión antes de la adhesión, tal como los interpreta el Tribunal de Justicia.

En consecuencia, si un juez nacional se pregunta por el alcance de las competencias de la Unión en un ámbito determinado o alberga dudas sobre la validez de un acto de Derecho de la Unión por extralimitación en las competencias de la Unión o por incumplimiento de la exigencia de que la Unión respete la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, corresponde en exclusiva al Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento prejudicial, dar la interpretación definitiva y vinculante de las disposiciones del Derecho de la Unión de que se trate y declarar, en su caso, la invalidez de ese acto.

Así pues, un órgano jurisdiccional de un Estado miembro no puede, basándose en su propia interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión, declarar que el Tribunal de Justicia ha dictado una resolución que excede las competencias atribuidas a la Unión ni, por tanto, negarse a dar efecto a esa resolución, como tampoco prohibir a los poderes públicos de su Estado miembro conformarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o aplicar disposiciones de la Unión tal como las interpreta el Tribunal de Justicia. Lo mismo cabe decir cuando una resolución de un tribunal constitucional o de un tribunal supremo de un Estado miembro rechaza conformarse a una resolución del Tribunal de Justicia basándose, en particular, en que, a su juicio, este se ha extralimitado en sus competencias o esa resolución ha vulnerado la identidad constitucional del Estado miembro de que se trate a la luz del artículo 4 TUE, apartado 2.

En lo que se refiere a esta última disposición, el Tribunal de Justicia señala que no tiene por objeto ni por efecto autorizar a un tribunal constitucional o supremo de un Estado miembro a excluir la aplicación de una norma de Derecho de la Unión porque, a su juicio, vulnera la identidad nacional de ese Estado miembro tal como la define ese tribunal constitucional o supremo. En efecto, el artículo 4 TUE, apartado 2, que debe interpretarse teniendo en cuenta la estructura y los objetivos de la Unión, no faculta a los Estados miembros para apartarse unilateralmente de las disposiciones del Derecho de la Unión invocando esa identidad nacional.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que cuando ante un órgano jurisdiccional nacional se plantee una cuestión sobre el alcance de las competencias de la Unión o sobre la

legalidad de un acto de Derecho derivado, sea cual sea el motivo de invalidez invocado, dicho órgano jurisdiccional está obligado, si tales cuestiones se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, a respetar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia, que constituye un rasgo fundamental del sistema jurisdiccional de la Unión.

Más concretamente, si un tribunal constitucional o supremo de un Estado miembro estima, por un lado, que una disposición del Derecho derivado de la Unión, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, incumple la obligación de respetar la identidad nacional de ese Estado miembro, dicho tribunal debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE, a fin de que se determine la validez de tal disposición a la luz del artículo 4 TUE, apartado 2, ya que el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión.

Por lo que toca, por otro lado, al Derecho primario, cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro estima que la interpretación de una disposición del Derecho primario realizada por el Tribunal de Justicia transgrede las exigencias que se derivan del artículo 4 TUE, apartado 2, no puede, basándose en su propia interpretación del Derecho de la Unión, declarar que el Tribunal de Justicia ha dictado una resolución que excede los límites de su competencia ni, por tanto, negarse a dar efecto a esa resolución. En tal eventualidad, le corresponde, en su caso, plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia para que este pueda apreciar la posible incidencia en dicha interpretación de la necesidad de tener en cuenta la identidad nacional del Estado miembro de que se trate.

El Tribunal de Justicia concluye que, a la luz de la interpretación de la Constitución polaca realizada por el Tribunal Constitucional en las sentencias controvertidas, Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los principios de autonomía, de primacía, de efectividad y de aplicación uniforme del Derecho de la Unión, así como del principio del efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

#### *Sobre la tercera imputación*

En primer término, el Tribunal de Justicia examina las circunstancias que rodearon el procedimiento de nombramiento de H. C., L. M. y M. M. como jueces del Tribunal Constitucional en diciembre de 2015. A este respecto, habida cuenta de la obligación de los Estados miembros de establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia recuerda que el Tribunal Constitucional, en cuanto órgano jurisdiccional en el sentido del Derecho de la Unión, puede resolver sobre cuestiones vinculadas con la aplicación y la interpretación del Derecho de la Unión. Por lo tanto, debe satisfacer las exigencias de la tutela judicial efectiva, en particular la exigencia del tribunal establecido previamente por la ley. Esta exigencia y la de independencia incluyen el proceso de nombramiento de los jueces y requieren el respeto de las normas fundamentales relativas al procedimiento que rige su nombramiento.

El Tribunal de Justicia subraya que no toda irregularidad que pueda cometerse en el procedimiento de nombramiento de un juez pone en tela de juicio su independencia e imparcialidad. No obstante, se quebranta la exigencia del tribunal establecido previamente por la ley cuando, a partir de una apreciación global, la irregularidad es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otros poderes, en particular el ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y suscite así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o jueces de que se trate. Este es el caso de

las normas fundamentales que forman parte integrante del establecimiento y del funcionamiento de ese sistema judicial.

En este contexto, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>10</sup> el Tribunal de Justicia concluye que el nombramiento de tres miembros del Tribunal Constitucional y el acceso de estos al cargo se produjeron en manifiesta violación de las normas fundamentales relativas al procedimiento de nombramiento de los jueces de este Tribunal Constitucional que forman parte del establecimiento y del funcionamiento del sistema judicial polaco. Estas circunstancias pueden suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de esos jueces frente a elementos externos, a su neutralidad ante los intereses en litigio y a su independencia e imparcialidad, dudas que pueden menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y en un Estado de Derecho.

En segundo término, respecto de las irregularidades alegadas en relación con el nombramiento de la presidenta del Tribunal Constitucional en diciembre de 2016, el Tribunal de Justicia subraya que la persona que ocupa ese puesto desempeña un papel fundamental en el funcionamiento de ese Tribunal por cuanto dirige sus trabajos, lo representa y ejerce otras funciones establecidas en la ley. Por lo tanto, es especialmente importante que esa persona ejerza sus funciones con objetividad e imparcialidad y que las normas fundamentales que rigen el procedimiento de nombramiento para ese cargo se conciben y cumplan de tal manera que no puedan suscitar dudas legítimas acerca de la utilización de las prerrogativas y funciones del presidente como instrumento de influencia sobre la actividad judicial de ese Tribunal o incluso de control político de dicha actividad y, más en general, acerca de la impermeabilidad del referido Tribunal frente a elementos externos y de su neutralidad ante los intereses en litigio.

Pues bien, en primer lugar, según el Tribunal de Justicia, tanto la presentación de J. P. y de M. M. al presidente de la República de Polonia como candidatos para el cargo de presidente del Tribunal Constitucional como el nombramiento de J. P. para dicho cargo se realizaron en violación de la norma fundamental relativa al procedimiento de nombramiento de ese presidente.<sup>11</sup>

A este respecto, aunque podría parecer que la presentación de J. P. y de M. M. como candidatos al cargo de Presidente del Tribunal Constitucional se efectuó de conformidad con esta regla fundamental, el Tribunal de Justicia señala que los tres jueces en cuyo nombramiento se incurrió

---

<sup>10</sup> En sentencia de 7 de mayo de 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia* (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), § 290 y 291, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en un asunto promovido por una sociedad cuyo recurso de amparo constitucional había sido desestimado por el Tribunal Constitucional, declaró que el nombramiento de M. M. como juez de este Tribunal, que era uno de los jueces de la sala que había examinado su recurso de amparo constitucional, había adolecido de graves irregularidades que violaban la esencia misma del derecho al «tribunal establecido por la ley», consagrado en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que la demandante había sido privada de ese derecho debido a la participación de M. M. en el procedimiento ante el Tribunal Constitucional. Véase asimismo la sentencia de 15 de marzo de 2022, *Grzęda c. Polonia* (CE:ECHR:2022:0315JUD00435721), § 277.

<sup>11</sup> El artículo 21, apartados 7 y 8, de la *ustawa przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego* (Ley por la que aprueban disposiciones introductorias a la Ley de Organización y Procedimiento del Tribunal Constitucional y la Ley sobre el Estatuto de los Jueces del Tribunal Constitucional; en lo sucesivo, «Ley de Disposiciones Introductorias»), establece: «7. La junta general presentará como candidatos al cargo de presidente del [Tribunal Constitucional], en forma de acuerdo, a todos los jueces del [Tribunal Constitucional] que hayan obtenido al menos cinco votos en la votación a que se refiere el apartado 5» y «8. Si solo un juez del [Tribunal Constitucional] ha obtenido el número de votos requerido a que se refiere el apartado 7, la junta general presentará como candidatos para el cargo de presidente del [Tribunal Constitucional], en forma de acuerdo, al juez del [Tribunal Constitucional] que haya obtenido el número mínimo requerido de cinco votos y al juez del [Tribunal Constitucional] que haya concurrido el mayor apoyo entre los jueces del [Tribunal Constitucional] que no hayan alcanzado el número mínimo requerido de cinco votos».

en violación manifiesta del artículo 194, apartado 1, de la Constitución polaca y en quebrantamiento de las exigencias dimanantes del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (H. C., L. M. y M. M.), se contaban entre los seis jueces que participaron, en la junta general, en la elección de los candidatos al cargo de presidente del Tribunal Constitucional. Por ello, tanto su participación en la junta general como sus votos para la selección de los candidatos a dicho cargo de presidente adolecían de invalidez, lo que supone que J. P. no obtuvo conforme a Derecho los cinco votos exigidos por la Ley de Disposiciones Introductorias.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia hace constar que el nombramiento de J. P. también se realizó en manifiesta violación del artículo 194, apartado 2, de la Constitución polaca,<sup>12</sup> que es una norma fundamental del procedimiento de nombramiento para ese cargo, en tanto en cuanto esta disposición efectivamente se opone a la presentación al presidente de la República de Polonia de candidatos propuestos por grupos minoritarios o por algunos jueces solamente.

El Tribunal de Justicia concluye que esas irregularidades pueden suscitar una duda legítima en el ánimo de los justiciables en cuanto a la utilización por J. P. de las prerrogativas y funciones del cargo de presidente del Tribunal Constitucional como instrumento de influencia en la actividad judicial de este Tribunal o incluso de control político de esa actividad y, por tanto, en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de dicho Tribunal.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que las decisiones en cuya adopción participaron H. C., L. M., M. M. y J. P. seguían teniendo existencia en el ordenamiento jurídico polaco en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.

En vista de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia declara que Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, habida cuenta de que el Tribunal Constitucional no cumple las exigencias del tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, como resultado de las irregularidades que se cometieron en los procedimientos para el nombramiento de tres de sus jueces en diciembre de 2015 y de su presidenta en diciembre de 2016.

---

<sup>12</sup> En virtud de esta disposición, el presidente y el vicepresidente son nombrados por el presidente de la República de entre los candidatos presentados por la junta general de jueces del Tribunal Constitucional.

## II. Protección de los valores comunes y de los derechos fundamentales en la Unión Europea<sup>13</sup>

### 1. Prohibición de las discriminaciones basadas en el origen étnico

Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge* (C-417/23, [EU:C:2025:1017](#))

«Procedimiento prejudicial — Igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico — Directiva 2000/43/CE — Conceptos de “origen étnico”, de “discriminación directa” y de “discriminación indirecta” — Normativa nacional que exige la adopción de planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en ciertas zonas de vivienda — Identificación de esas zonas en función de la proporción de “inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes” — Justificación — Cohesión social e integración — Política de vivienda — Artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho al respeto del domicilio — Proporcionalidad»

El Tribunal de Justicia, en Gran Sala, en respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), da aclaraciones sobre

<sup>13</sup> Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), *Comisión/Polonia (Control ultra vires de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia — Primacía del Derecho de la Unión)* (C-448/23, [EU:C:2025:975](#)), presentada en el epígrafe I «Obligación de respetar los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión»; sentencia de 20 de noviembre de 2025, *Policejní prezidium (Conservación de datos biométricos y genéticos)* (C-57/23, [EU:C:2025:905](#)), presentada en el epígrafe III.1 «Recogida y conservación de datos biométricos y genéticos»; sentencia de 9 de enero de 2025, *Mousse* (C-394/23, [EU:C:2025:2](#)), presentada en el epígrafe III.2.b «Principios de licitud y de minimización de los datos»; sentencia de 13 de marzo de 2025, *Deldits* (C-247/23, [EU:C:2025:172](#)), presentada en el epígrafe III.2.c «Derecho de rectificación»; sentencia de 25 de noviembre de 2025 (Gran Sala), *Wojewoda Mazowiecki* (C-713/23, [EU:C:2025:917](#)), presentada en el epígrafe V.2.a «Reconocimiento del matrimonio celebrado en otro Estado miembro»; sentencia de 10 de julio de 2025 (Gran Sala), *INTERZERO y otros* (C-254/23, [EU:C:2025:569](#)), presentada en el epígrafe VI.2 «Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios: empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general»; sentencia de 3 de julio de 2025, *Al Nasiria* (C-610/23, [EU:C:2025:514](#)), sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), *Alace* (asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, [EU:C:2025:591](#)), y sentencia de 1 de agosto de 2025, *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth y otros* (C-97/24, [EU:C:2025:594](#)), presentadas en el epígrafe VII.1.a «Concesión de la protección internacional y normas en materia de acogida»; sentencia de 3 de junio de 2025 (Gran Sala), *Kinsa* (C-460/23, [EU:C:2025:392](#)), presentada en el epígrafe VII.2.a «Tipificación de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares»; sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), *Hamoudi/Frontex* (C-136/24 P, [EU:C:2025:977](#)) y sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), *WS y otros/Frontex (Operación conjunta de retorno)* (C-679/23 P, [EU:C:2025:976](#)), presentadas en el epígrafe VII.2.b «Gestión de las fronteras exteriores: Frontex»; sentencia de 8 de abril de 2025 (Gran Sala), *Fiscalía Europea (Control jurisdiccional de actos procesales)* (C-292/23, [EU:C:2025:255](#)), presentada en el epígrafe VIII.1 «Fiscalía Europea»; sentencia de 2 de octubre de 2025, *Criminal Injuries Compensation Tribunal y otros* (C-284/24, [EU:C:2025:741](#)), presentada en el epígrafe VIII.2.a «Indemnización a las víctimas de delitos»; sentencia de 16 de enero de 2025, *VB II (Información sobre el derecho a un nuevo juicio)* (C-400/23, [EU:C:2025:14](#)), presentada en el epígrafe VIII.2.b «Derecho a estar presente en el juicio»; sentencia de 30 de enero de 2025, *Caronte & Tourist* (C-511/23, [EU:C:2025:42](#)), presentada en el epígrafe X.2 «Autoridades nacionales de defensa de la competencia»; sentencia de 11 de septiembre de 2025, *Banco Santander (Resolución bancaria del Banco Popular III)* (C-687/23, [EU:C:2025:687](#)), presentada en el epígrafe XIV.2 «Recuperación y resolución de entidades de crédito»; sentencia de 11 de septiembre de 2024, *Bervidi* (C-38/24, [EU:C:2025:690](#)), presentada en el epígrafe XVI.2 «Igualdad de trato en el empleo y la Seguridad Social»; sentencias de 20 de marzo de 2025, *Arce* (C-365/23, [EU:C:2025:192](#)), y de 24 de junio de 2025 (Gran Sala), *GR REAL* (C-351/23, [EU:C:2025:474](#)), presentadas en el epígrafe XVII.1 «Cláusulas abusivas»; y sentencia de 30 de abril de 2025, *Novel Nutriology* (C-386/23, [EU:C:2025:304](#)), presentada en el epígrafe XVII.2 «Información de los consumidores sobre los alimentos».

el concepto de «origen étnico» que figura en la Directiva 2000/43<sup>14</sup> y precisa los conceptos de «discriminación directa» y de «discriminación indirecta» por razón del origen étnico.<sup>15</sup>

En los litigios principales se enfrentan arrendadores públicos daneses o el ministerio competente en materia de vivienda,<sup>16</sup> de una parte, y arrendatarios de viviendas públicas familiares, de otra parte, en relación con una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en ciertas zonas de vivienda que reciben la calificación de «zonas de transformación».

Las zonas de vivienda donde residen esos arrendatarios, a saber, Ringparken, en el municipio de Slagelse (Dinamarca), y Mjølnerparken, en el municipio de Copenhague (Dinamarca), recibieron la calificación de «zonas de transformación», a los efectos la ley danesa de vivienda pública,<sup>17</sup> por cumplir determinados criterios socioeconómicos y estar más del 50 % de sus residentes comprendidos en la categoría de «inmigrantes procedentes de países no occidentales<sup>18</sup> y sus descendientes» en el sentido de dicha Ley.

De conformidad con lo previsto en dicha Ley, se elaboraron planes de desarrollo de esas zonas de vivienda entre los arrendadores públicos y los ayuntamientos afectados, con la finalidad de reducir la proporción de viviendas públicas familiares al 40 % del total de las viviendas en dichas zonas de vivienda. Esos planes de desarrollo fueron aprobados por las autoridades competentes.

Por lo que se refiere a Ringparken, el arrendador público Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (en lo sucesivo, «SAB»), encargado de la gestión de Schackenborgvænge, una colonia de viviendas situada en esa zona de viviendas, decidió ceder 136 viviendas públicas familiares a un adquirente privado. A continuación, SAB resolvió diecisiete contratos de arrendamiento de viviendas situadas en la referida colonia de viviendas al no cumplir ya esos arrendatarios los requisitos para quedarse en ellas que había aprobado el ayuntamiento. Al haberse opuesto a la resolución de sus contratos de arrendamiento varios arrendatarios —algunos de los cuales nacieron en un «país no occidental» o son nacionales de un «país no occidental» en el sentido de la Ley de Vivienda Pública—, SAB interpuso recurso con la pretensión de que se declarara ajustada a Derecho la resolución de dichos contratos de arrendamiento.

Por lo que respecta a Mjølnerparken, el arrendador público que gestiona una colonia de viviendas situada en esa zona de viviendas celebró un acuerdo sobre la venta de diversos bloques situados en dicha colonia de viviendas. Varios arrendatarios que residen en esos bloques —algunos de los cuales nacieron en un «país no occidental» o son descendientes de personas nacidas en un «país no occidental», en el sentido de la Ley de Vivienda Pública— interpusieron recurso con la pretensión de que se declarara inválida la aprobación del plan de desarrollo de esa zona de viviendas por el ministerio encargado de la vivienda.

El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas

---

<sup>14</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO 2000, L 180, p. 22).

<sup>15</sup> El artículo 2, apartado 1, de esta Directiva concreta el principio de igualdad de trato en tanto en cuanto esta última se refiere a la ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico.

<sup>16</sup> Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Tercera Edad, Dinamarca).

<sup>17</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (Almenboligloven) [Normativa de Codificación n.º 1877 relativa en particular a la Vivienda Pública (Ley de Vivienda Pública)], de 27 de septiembre de 2021 (en lo sucesivo, «Ley de Vivienda Pública»).

<sup>18</sup> El concepto de «países no occidentales», desarrollado por Danmarks Statistik (Instituto de Estadística de Dinamarca), comprende todos los países salvo los Estados miembros de la Unión, Andorra, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Suiza, el Estado de la Ciudad del Vaticano, Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 % establece una discriminación directa o indirecta basada en el origen étnico, a los efectos del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Tras indicar que los litigios principales, en la medida en que se refieren al sistema danés de viviendas públicas familiares, están comprendidos en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/43, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si el empleo del criterio relativo a los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» puede constituir una discriminación directa basada en el origen étnico, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43.

Para ello, interpreta primero el concepto de «origen étnico», que, ante la falta de definición en la Directiva 2000/43, debe definirse sobre la base de una conjunción de criterios, como la comunidad de nacionalidad, de fe religiosa, de lengua, de origen cultural y tradicional y de entorno de vida.

A tal fin, el contexto en el que se inscribe el concepto de «origen étnico» en el sentido del artículo 2 de la Directiva 2000/43 <sup>19</sup> permite obtener aclaraciones sobre la interpretación de este concepto. Así, tanto de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos <sup>20</sup> como del tenor del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial <sup>21</sup> se desprende que la discriminación basada en el origen étnico de una persona es una forma de discriminación racial.

Además, aun cuando ni el criterio de la nacionalidad de una persona ni el del país de su nacimiento son, por sí solos, suficientes para servir de base a una presunción de pertenencia a un determinado grupo étnico, tanto uno como otro pueden tomarse en consideración, en conjunción con otros elementos, para concluir que se pertenece a un grupo étnico.

A continuación, el Tribunal de Justicia interpreta el concepto de «discriminación directa» basada en el origen étnico, en el sentido de la Directiva 2000/43. <sup>22</sup>

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la diferencia de trato establecida entre las zonas de transformación, que deben ser objeto de un plan de desarrollo destinado a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares, y las denominadas zonas «vulnerables», en el sentido de la Ley de Vivienda Pública, que no están sujetas a tal exigencia, aunque también se caracterizan por una situación socioeconómica problemática, pero en las que la proporción de

---

<sup>19</sup> Esta Directiva es la expresión concreta, en los ámbitos materiales comprendidos en ella, del principio de no discriminación por motivos del origen racial o étnico consagrado en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). El artículo 21, apartado 1, de esta se inspira, en particular, en el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), y, en la medida en que coincide con este último, se aplica de acuerdo con él.

<sup>20</sup> Jurisprudencia relativa al artículo 14 del CEDH.

<sup>21</sup> El considerando 3 de la Directiva 2000/43 indica que el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y a estar protegida contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido, en particular, por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada el 21 de diciembre de 1965.

<sup>22</sup> El artículo 2, apartado 2, letra a), de la citada Directiva 2000/43 precisa que, a efectos del apartado 1 de este artículo, existe discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra persona en situación comparable.

los «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no supera el 50 %, parece basarse principalmente en este último criterio.

Habida cuenta de que este criterio se contempla en el Derecho danés, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, primero, si establece una diferencia de trato basada en el origen étnico.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia indica que, según la normativa controvertida, los conceptos de «inmigrante» y de «descendiente» se basan en una compleja conjunción de criterios relativos al país de nacimiento de la persona de que se trate o al país de nacimiento y a la nacionalidad de sus progenitores,<sup>23</sup> que, aisladamente considerados, no bastan para determinar la pertenencia a un grupo étnico. El Tribunal de Justicia indica que cabe considerar que un criterio general como el controvertido se basa en el origen étnico de las personas afectadas aun cuando pueda referirse a varios orígenes étnicos. La interpretación contraria privaría de todo efecto útil a la Directiva 2000/43. Además, los trabajos preparatorios de la legislación en la cual dicho criterio se inserta pueden contener elementos pertinentes para determinar si esa legislación establece una diferencia de trato basada en el origen étnico. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que exista una discriminación directa,<sup>24</sup> basta con que una consideración relacionada con el origen étnico haya determinado la decisión de establecer una diferencia de trato. Por último, el mero hecho de que entre los residentes de las zonas de transformación haya también personas que no son «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no permite excluir que pueda considerarse que una normativa nacional como la controvertida se haya adoptado basándose en el origen étnico.

A continuación, el órgano jurisdiccional remitente habrá de comprobar si la Ley de Vivienda Pública tiene como efecto que determinadas personas sean tratadas de manera menos favorable que otras que se encuentran en una situación comparable.

A este respecto, los residentes de las zonas de transformación parecen enfrentarse a un mayor riesgo de resolución anticipada de sus contratos de arrendamiento, como consecuencia de la adopción de un plan de desarrollo de esas zonas, que puede vulnerar su derecho fundamental al respeto del domicilio,<sup>25</sup> mientras que los residentes de zonas vulnerables no están expuestos a tal riesgo, cuando, en lo referente a sus contratos de arrendamiento, parecen encontrarse en una situación comparable.

En segundo lugar, en caso de que el órgano jurisdiccional remitente llegue a la conclusión de que la normativa nacional controvertida en los litigios principales no constituye una discriminación directa, aún tendrá que examinar la existencia de una discriminación indirecta, a los efectos de la Directiva 2000/43.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Según el órgano jurisdiccional remitente, el Instituto de Estadística de Dinamarca define «inmigrante» como la persona nacida en el extranjero que no tenga ningún progenitor que sea nacional danés nacido en Dinamarca; «descendiente» designa a la persona nacida en Dinamarca que no tenga ningún progenitor que sea nacional danés nacido en Dinamarca o a la persona nacida en Dinamarca cuyos progenitores, pese a haber nacido en Dinamarca y haber obtenido la nacionalidad danesa, conserven también ambas una nacionalidad extranjera.

<sup>24</sup> En el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/43.

<sup>25</sup> Se trata de un derecho fundamental garantizado en el artículo 7 de la Carta, que contiene derechos que se corresponden con los garantizados en el artículo 8, apartado 1, del CEDH. De la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos resulta que la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones del derecho al respeto del domicilio.

<sup>26</sup> A tenor del referido artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/43, existe discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúa a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

A tal efecto, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar, para empezar, si dicha normativa<sup>27</sup> sitúa en desventaja particular a las personas pertenecientes a ciertos grupos étnicos.

El Tribunal de Justicia precisa que no es indispensable que las disposiciones de que se trate tengan como efecto situar en desventaja a un solo origen étnico en particular. La interpretación contraria sería difícilmente conciliable con los objetivos de la Directiva 2000/43, cuyo alcance no puede limitarse a la lucha contra las discriminaciones que afectan a un solo grupo étnico.

A continuación, el órgano jurisdiccional remitente deberá determinar si la normativa se justifica objetivamente por una finalidad legítima y si los medios para la consecución de esa finalidad son adecuados y necesarios.

Por lo que se refiere a las finalidades perseguidas, la Ley de Vivienda Pública pretende, según el Gobierno danés, resolver problemas asociados a la formación de «sociedades paralelas» que se han presentado en el sistema danés de vivienda pública y conseguir una integración satisfactoria.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el objetivo consistente en garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países puede constituir una razón imperiosa de interés general, considerando que la integración de esos nacionales de terceros países es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Unión señalado en el Tratado FUE. Los Estados miembros disponen, en principio, de un amplio margen de apreciación para adoptar medidas dirigidas a garantizar la cohesión social y la integración, incluidas medidas de ordenación urbanística. Dicho esto, siguen estando obligados a respetar la prohibición de discriminación basada en el origen racial o étnico, que se consagra en el artículo 21 de la Carta y que la Directiva 2000/43 concreta.

Por lo que se refiere al respeto del principio de proporcionalidad, en primer término, ha de examinarse si las medidas que la normativa controvertida contempla son adecuadas para lograr el objetivo de promover la cohesión social y la integración.

A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente deberá valorar si la adopción de planes de desarrollo destinados a resolver problemas de orden socioeconómico que afectan en particular a determinadas zonas de vivienda persigue ese objetivo de manera congruente y sistemática, siendo así que esa medida solo se aplica a las zonas de transformación, excluyéndose las zonas vulnerables, en las cuales se hace frente a similares problemas de orden socioeconómico con otros medios destinados a garantizar la cohesión social.

En segundo término, para determinar si tal medida es necesaria, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si el objetivo perseguido puede alcanzarse, de manera igualmente eficaz, por otros medios menos onerosos para los derechos y libertades que se garantizan a las personas afectadas. En caso negativo, dicho órgano jurisdiccional deberá también examinar si los inconvenientes causados por dicha medida no son desproporcionados y si esta no perjudica en grado excesivo los intereses legítimos de los residentes de las zonas de transformación, en especial en lo referente a su derecho fundamental al respeto del domicilio.

---

<sup>27</sup> Pese a formularse o aplicarse, en apariencia, de manera neutra, en atención a factores distintos del origen étnico.

## 2. Estado de Derecho, derecho a la tutela judicial efectiva e independencia judicial <sup>28</sup>

Sentencia de 25 de febrero de 2025 (Gran Sala), *Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreiké* (asuntos acumulados C-146/23 y C-374/23, [EU:C:2025:109](#))

«Procedimiento prejudicial — Congelación o reducción de las retribuciones en la función pública nacional — Medidas dirigidas específicamente a los jueces — Artículo 2 TUE — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Obligaciones para los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva — Principio de independencia judicial — Competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados miembros para fijar las modalidades de determinación de la retribución de los jueces — Posibilidad de establecer excepciones a tales modalidades — Requisitos»

Al resolver sobre dos peticiones de decisión prejudicial planteadas, una de ellas, por el *Sąd Rejonowy w Białymstoku* (Tribunal de Distrito de Białystok, Polonia) (C-146/23) y la otra, por el *Vilniaus apygardos administracinis teismas* (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania) (C-374/23), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa, en el marco de litigios relativos a la retribución de jueces en Polonia y en Lituania, su jurisprudencia relativa a los principios de independencia judicial y de tutela judicial efectiva derivados del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

En el asunto C-146/23, se cuestiona la normativa polaca que, para limitar el gasto presupuestario, se aparta del mecanismo de determinación del salario base anual de los jueces establecido por la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios (en lo sucesivo, «Ley») y da lugar a una reducción de los salarios de los jueces. El juez XL, que ejerce sus funciones en el Tribunal de Distrito de Białystok, que es el órgano jurisdiccional remitente, interpuso un recurso ante dicho órgano jurisdiccional con el fin de obtener el pago del importe que habría percibido si su retribución se hubiera calculado conforme a la ley para el período comprendido entre el 1 de julio de 2022 y el 31 de enero de 2023, además del correspondiente a los intereses legales de demora.

El órgano jurisdiccional remitente, en su condición de empleador de XL, estima que no está facultado para inaplicar las medidas de excepción impugnadas. No obstante, considera que la «congelación» permanente de la revalorización de la retribución de los jueces y el abandono *de facto*, durante el año 2023, del mecanismo de determinación de su retribución, establecido por la ley, vulnera el principio de independencia judicial. A este respecto, la jurisprudencia derivada de las sentencias *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* y *Escribano Vindel* <sup>29</sup> no le parece

<sup>28</sup> Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), *Comisión/Polonia (Control ultra vires de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia — Primacía del Derecho de la Unión)* (C-448/23, [EU:C:2025:975](#)), presentada en el epígrafe I «Obligación de respetar los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión»; y sentencia de 28 de enero de 2025 (Gran Sala), *ASG 2* (C-253/23, [EU:C:2025:40](#)), presentada en el epígrafe X.3 «Acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia».

<sup>29</sup> En sus sentencias de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, [EU:C:2018:117](#)), y de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel* (C-49/18, [EU:C:2019:106](#)), el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que el principio de independencia judicial no se opone a que los Estados miembros, con el fin de eliminar déficits presupuestarios excesivos, adopten medidas de reducción de la retribución de todos los titulares de cargos públicos y de las personas que ejercen funciones en el sector público, incluidos los que trabajan en el seno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado. Estas medidas, que no iban dirigidas a los miembros del Poder Judicial o no les dispensaban un trato particular, eran, además, temporales y preveían una reducción limitada del importe de su retribución.

extrapolable al presente asunto, en la medida en que la excepción al mecanismo de determinación de la retribución de los jueces es permanente, y no temporal, y en que se refiere principalmente a los jueces, lo que no ocurría en los asuntos citados.

En el asunto C-374/23, se cuestiona la normativa lituana que reserva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo el derecho a fijar el importe de la retribución de los jueces. Los jueces SR y RB, que ejercen sus funciones en un apygardos teismas (tribunal regional, Lituania), presentaron una demanda de responsabilidad extracontractual contra la República de Lituania ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, que es el órgano jurisdiccional remitente, con vistas a obtener el pago de una indemnización por daños y perjuicios. Dichos jueces alegan que la facultad discrecional de que disponen los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicho Estado miembro para fijar la retribución de los jueces vulnera el principio de independencia judicial.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>30</sup> se desprende que la independencia de los jueces implica que la retribución de los jueces nacionales no sea determinada arbitrariamente por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y que el nivel de retribución de los jueces sea acorde con la importancia de las funciones que ejercen. Ahora bien, alberga dudas sobre la conformidad de las modalidades de determinación de la retribución de jueces como SR y RB con el principio de independencia judicial, que se deriva, en particular, de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. A este respecto, pone de relieve la diferencia existente entre el importe del salario por hora de un abogado y el importe de la retribución bruta por hora de un juez de un tribunal regional, excluida la prima de antigüedad, que, a su juicio, discrimina a estos últimos en relación con los juristas que ejercen profesiones comparables.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

El Tribunal de Justicia precisa las condiciones en las que el principio de independencia judicial no se opone a que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado miembro, por una parte, determinen la retribución de los jueces y, por otra parte, se aparten de lo dispuesto en la normativa nacional, que define de manera objetiva las modalidades de determinación de la retribución de los jueces, decidiendo aplicar a esta retribución un aumento menor que el previsto en dicha normativa, o incluso congelar o reducir su importe.

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que ninguna disposición del Derecho de la Unión impone a los Estados miembros un modelo constitucional determinado que rijas las relaciones entre los diferentes poderes del Estado, en particular en lo que se refiere a la definición y delimitación de las competencias de dichos poderes. De conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos. Sin embargo, en la elección de su modelo constitucional, los Estados miembros están obligados a respetar las exigencias que para ellos resulten de las disposiciones del Derecho de la Unión.

En efecto, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, al ejercer esa competencia deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión y, en particular, de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Así sucede, en particular, cuando establecen las modalidades de determinación de la retribución de los jueces.

El artículo 19 TUE confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables. A tal fin, resulta

---

<sup>30</sup> Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, antes citada.

primordial preservar la independencia de estos órganos. La exigencia de independencia de los tribunales está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo.

La noción de independencia de los órganos jurisdiccionales supone, entre otras cosas, que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones, a fin de que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones. Pues bien, el hecho de que los miembros del órgano en cuestión perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial.<sup>31</sup>

Más concretamente, conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales en particular frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>32</sup>

Siendo esto así, el mero hecho de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado miembro estén implicados en la determinación de la retribución de los jueces no puede, en cuanto tal, crear una dependencia de los jueces respecto de estos Poderes ni suscitar dudas en cuanto a su independencia o su imparcialidad. El amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros a la hora de elaborar su presupuesto y adoptar decisiones teniendo en cuenta las diferentes partidas de gasto público incluye la determinación del método de cálculo, en particular, de la retribución de los jueces. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo nacionales son, en efecto, los mejor situados para tomar en consideración el contexto socioeconómico particular del Estado miembro en el que debe elaborarse dicho presupuesto y garantizarse la independencia judicial.

No obstante, las normas nacionales relativas a la retribución de los jueces no deben suscitar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto atañe a la impermeabilidad de los jueces de que se trata frente a elementos externos y a su neutralidad ante los intereses en litigio.

A este respecto, en cuanto concierne, en primer lugar, a las modalidades de determinación de la retribución de los jueces, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, es preciso, en primer término, que dichas modalidades sean definidas por la ley. Por otra parte, el principio de independencia judicial exige que las modalidades de determinación de su retribución sean objetivas, previsibles, estables y transparentes, de modo que se excluya toda intervención arbitraria de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado miembro de que se trate.

En segundo término, el hecho de que los jueces perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a su independencia.

A este respecto, el nivel de retribución de los jueces debe ser suficientemente elevado, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico del Estado miembro de que se trate, para conferirles una auténtica independencia económica que les proteja frente al riesgo de posibles injerencias o

---

<sup>31</sup> Sentencias antes citadas de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (apartados 44 y 45), y de 7 de febrero de 2019, *Escribano Vindel* (apartado 66).

<sup>32</sup> Sentencias de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, [EU:C:2019:982](#), apartado 124); de 20 de abril de 2021, *Repubblika* (C-896/19, [EU:C:2021:311](#), apartado 54), y de 22 de febrero de 2022, *RS* (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), apartado 42).

presiones externas que puedan atentar contra la neutralidad de las decisiones que deban adoptar.<sup>33</sup>

Así pues, la retribución de los jueces puede variar en función de la antigüedad y de la naturaleza de las funciones que se les encomienden, pero debe ser adecuada a la importancia de las funciones que ejercen.

La apreciación del carácter adecuado de la retribución de los jueces supone tomar en consideración no solo las retribuciones básicas ordinarias y las diversas primas y complementos salariales que perciban,<sup>34</sup> sino también la eventual exención de cotizaciones sociales y la situación económica, social y financiera del Estado miembro de que se trate. Por tanto, resulta apropiado comparar la retribución media de los jueces con el salario medio en dicho Estado.

En tercer término, las modalidades de determinación de la retribución de los jueces deben poder ser objeto de un control jurisdiccional efectivo con arreglo a las modalidades procesales previstas por el Derecho del Estado miembro de que se trate.

En segundo lugar, por lo que respecta a la posibilidad de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado miembro introduzcan medidas que se aparten de lo dispuesto en la normativa nacional, que define de manera objetiva las modalidades de determinación de la retribución de los jueces, decidiendo aumentar esta retribución por debajo de lo previsto por dicha normativa, o incluso congelar o reducir su importe, la adopción de tales medidas de excepción debe cumplir una serie de exigencias.

En primer término, una medida de esa naturaleza debe estar prevista por la ley, al igual que las normas generales relativas a la determinación de la retribución de los jueces de las que se aparta, y las modalidades de retribución de los jueces que determine deben ser objetivas, previsibles y transparentes.

En segundo término, dicha medida debe estar justificada por un objetivo de interés general, como las exigencias imperativas de supresión de un déficit público excesivo.<sup>35</sup>

Las razones presupuestarias que hayan justificado la adopción de una medida que se aparte de lo dispuesto en las normas de Derecho común en materia de retribución de los jueces<sup>36</sup> han de precisarse con claridad. Además, sin perjuicio de circunstancias excepcionales debidamente justificadas, estas medidas no deben dirigirse únicamente a los miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales y deben inscribirse en un marco más general dirigido a que un conjunto más amplio de miembros de la función pública nacional contribuya al esfuerzo presupuestario que se persigue.

Así, cuando un Estado miembro adopte medidas de restricción presupuestaria que afecten a sus funcionarios y a sus empleados públicos, puede decidir aplicar dichas medidas también a los jueces nacionales.

En tercer término, si bien una medida de excepción resulta adecuada para garantizar la realización de un objetivo de interés general como la eliminación de un déficit público excesivo, debe ser excepcional y temporal. Además, su incidencia en la retribución de los jueces no debe ser desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.

---

<sup>33</sup> Sentencia de 7 de febrero de 2019, Escribano Vindel (antes citada, apartados 70, 71 y 73).

<sup>34</sup> En particular, en concepto de antigüedad o de las funciones que se les encomiendan.

<sup>35</sup> En el sentido del artículo 126 TFUE, apartado 1. Véanse las sentencias antes citadas de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (apartado 46), y de 7 de febrero de 2019, Escribano Vindel (apartado 67).

<sup>36</sup> En lo sucesivo, «medida de excepción».

En cuarto término, la preservación de la independencia de los jueces exige que, a pesar de que se les aplique una medida de restricción presupuestaria, incluso vinculada a la existencia de una grave crisis económica, social y financiera, el nivel de la retribución de los jueces esté siempre en consonancia con la importancia de las funciones que desempeñan, a fin de que queden protegidos frente a injerencias o presiones externas que puedan poner en peligro su independencia a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones.

En quinto término, una medida de excepción debe poder ser objeto de un control judicial efectivo, según las modalidades procesales establecidas por el Derecho del Estado miembro de que se trate.

### **Sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), Royal Football Club Seraing (C-600/23, [EU:C:2025:617](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Artículo 19 TUE, apartado 1 — Obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a la tutela judicial efectiva — Posibilidad de recurrir al arbitraje — Arbitraje entre particulares — Arbitraje impuesto — Decisión de un órgano de una federación deportiva internacional que impone una sanción — Laudo del Tribunal Arbitral del Deporte (TAS) confirmado mediante una resolución de un órgano jurisdiccional de un tercer Estado — Vías de recurso contra el laudo arbitral — Normativa nacional que confiere a ese laudo arbitral fuerza de cosa juzgada entre las partes y valor probatorio frente a terceros — Facultades y obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales ante los que se invoca dicho laudo arbitral — Control efectivo de la conformidad de ese laudo arbitral con los principios y las disposiciones de orden público de la Unión»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, ante el que la Cour de cassation (Tribunal de Casación) belga ha planteado una petición de decisión prejudicial, se pronuncia sobre el control jurisdiccional a la luz del Derecho de la Unión al que deben poder someterse, ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, los laudos dictados en virtud de mecanismos de arbitraje instituidos por las asociaciones deportivas internacionales. Más concretamente, el Tribunal de Justicia precisa la relación entre el sistema de resolución de controversias ante el Tribunal Arbitral del Deporte (TAS), instituido por la Fédération internationale de football association (FIFA), y el principio de tutela judicial efectiva, en el contexto de una normativa nacional que atribuye a un laudo arbitral, confirmado mediante una resolución de un órgano jurisdiccional de un tercer Estado, fuerza de cosa juzgada entre las partes en la controversia y valor probatorio frente a terceros. El RFC Seraing (en lo sucesivo, «club») es un club de fútbol con domicilio social en Bélgica y afiliado a la Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA). Este club celebró dos contratos con Doyen Sports Investment Ltd (en lo sucesivo, «Doyen»), una sociedad con domicilio social en Malta y cuya actividad económica es el apoyo financiero a los clubes de fútbol en Europa. En virtud de esos contratos, Doyen se convirtió en propietaria de una parte de los derechos económicos<sup>37</sup> que el club poseía sobre cuatro jugadores determinados.

---

<sup>37</sup> Estos derechos económicos tienen el objetivo de reflejar el valor económico de los jugadores. Están vinculados a los derechos que los clubes obtienen al contratar a un jugador determinado, como el derecho a inscribir a ese jugador y el derecho a hacerlo jugar. El ejercicio de estos derechos permite al club al que pertenecen percibir las cantidades que se adeuden, por ejemplo, en caso de préstamo o de transferencia de dicho jugador, en concepto de la explotación o la cesión de sus derechos de imagen o también por la resolución del contrato de aquel.

### *Procedimientos disciplinario y arbitral seguidos en Suiza*

El 4 de septiembre de 2015, la Comisión Disciplinaria de la FIFA adoptó una resolución en la que, en particular, declaró que, al haber celebrado los contratos en cuestión, el club había infringido el Reglamento sobre el Estatuto y la Transferencia de Jugadores (en lo sucesivo, «RSTJ») <sup>38</sup> e impuso a este determinadas sanciones disciplinarias. Tras haber sido desestimado el recurso interno formulado por el club, este interpuso, el 9 de marzo de 2016, un recurso de anulación contra esta resolución desestimatoria ante el TAS, invocando la ilegalidad de las disposiciones en las que se basaron esta resolución y las sanciones disciplinarias impuestas. A este respecto, el club defendió, entre otras cosas, que el RSTJ, en la medida en que establece una prohibición total de las prácticas denominadas de «third-party influence» y de «third-party ownership», acompañada de sanciones disciplinarias, infringe el Derecho de la Unión y, más concretamente, la libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de prestación de servicios y la libertad de circulación de capitales, garantizadas respectivamente en los artículos 45 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE, y las normas sobre competencia enunciadas en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

El 9 de marzo de 2017, el TAS dictó un laudo arbitral (en lo sucesivo, «laudo del TAS») en el que, en particular, confirmó la aplicabilidad a la controversia de esas disposiciones del Derecho de la Unión y negó que estas se estuvieran infringiendo.

El 15 de mayo siguiente, el club interpuso un recurso contra el laudo del TAS ante el Tribunal fédéral (Tribunal Supremo Federal, Suiza) que fue desestimado mediante sentencia de 20 de febrero de 2018.

### *Procedimiento judicial seguido en Bélgica*

El 3 de abril de 2015, Doyen y la asociación de Derecho belga que dirige el club demandaron a la FIFA, a la Union des associations européennes de football (UEFA) y a la URBSFA ante el tribunal de commerce francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Mercantil Francófono de Bruselas, Bélgica). El 8 de julio de 2015, el club intervino voluntariamente en el procedimiento solicitando, en particular, al mencionado órgano jurisdiccional que declarase la no conformidad con los artículos 45 TFUE, 56 TFUE, 63 TFUE, 101 TFUE y 102 TFUE de la prohibición total de las prácticas antes mencionadas. El 17 de noviembre de 2016, el tribunal de commerce francophone de Bruxelles (Tribunal de lo Mercantil Francófono de Bruselas) dictó una sentencia en la que se declaró incompetente para conocer de las distintas pretensiones del club.

La apelación contra esta sentencia, interpuesta por el club ante la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica), fue desestimada el 12 de diciembre de 2019. Este órgano jurisdiccional declaró, por un lado, que los motivos esgrimidos por el club según los cuales el RSTJ infringe el Derecho de la Unión ya habían sido invocados por ese club ante el TAS, en la controversia que le enfrentaba a la FIFA, y habían sido desestimados en el laudo del TAS. Pues bien, según la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas), debe considerarse que el laudo del TAS, con arreglo a la normativa belga aplicable, <sup>39</sup> tiene los mismos efectos que una resolución de un tribunal en las relaciones entre las partes, se le ha de reconocer, por consiguiente, la autoridad de cosa juzgada a partir de su pronunciamiento y deviene firme a partir de la desestimación, por el Tribunal fédéral (Tribunal Supremo Federal), del recurso interpuesto contra él. Por otro lado, la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de

---

<sup>38</sup> Este Reglamento, adoptado por la FIFA el 22 de marzo de 2014 y que entró en vigor el 1 de agosto de 2014, establece en sus artículos 18 *bis*, titulado «Influencia de terceros en los clubes», y 18 *ter*, titulado «Propiedad de los derechos económicos de jugadores por parte de terceros», una prohibición de las prácticas de *third-party influence* y de *third-party ownership*.

<sup>39</sup> Artículos 24, 28 y 1713, apartado 9, del code judiciaire (Código Judicial) belga, en su versión modificada por la loi portant dispositions diverses en matière de justice (Ley por la que se establecen disposiciones diversas en materia de justicia), de 21 de diciembre de 2018 (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 2018, p. 106560).

Apelación de Bruselas) señaló, en esencia, que, desde el momento en que se reconoce fuerza de cosa juzgada a una resolución judicial o a un laudo arbitral en las relaciones entre las partes en un litigio, debe atribuírsele, frente a los terceros a los que es oponible, el valor probatorio inherente a tal fuerza. En el presente asunto, según dicho órgano jurisdiccional, el laudo del TAS tiene valor probatorio frente a la URBSFA, que no era parte en la controversia suscitada ante el TAS entre el club y la FIFA.

El club interpuso un recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente contra la sentencia de la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas) y esgrimió, en particular, el motivo basado en la infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, del artículo 267 TFUE y del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si las citadas disposiciones del Derecho de la Unión se oponen a que, en el territorio de un Estado miembro, a un laudo arbitral, por un lado, se le atribuya fuerza de cosa juzgada en las relaciones entre las partes de la controversia, en caso de que la conformidad de dicho laudo con el Derecho de la Unión no haya sido controlada previamente por un órgano jurisdiccional nacional facultado para remitirse al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial, y, por otro lado, como consecuencia de tal fuerza de cosa juzgada, se le atribuya valor probatorio en las relaciones entre las partes de esa controversia y los terceros.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

#### *Sobre la tutela judicial efectiva de los particulares en la Unión, incluyendo cuando se recurre al arbitraje*

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda, por una parte, que la obligación establecida en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, implica que todos los organismos pertenecientes al sistema jurisdiccional de los Estados miembros que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» en el sentido del Derecho de la Unión, puedan verse abocados a interpretar o aplicar ese Derecho cumplan las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 47 de la Carta exige, en particular, que esos órganos jurisdiccionales puedan llevar a cabo un control judicial efectivo de los actos, medidas o comportamientos respecto de los cuales se sostiene, en un litigio determinado, que han vulnerado los derechos o las libertades que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. Sin embargo, ninguna de estas dos disposiciones implica que los justiciables dispongan de una vía de recurso directa cuyo objeto sea, con carácter principal, impugnar una medida determinada, siempre que existan, por otra parte, en el sistema jurisdiccional nacional de que se trate, una o varias vías de recurso que les permitan obtener, con carácter incidental, un control jurisdiccional efectivo de esa medida y que de ese modo garanticen la observancia de los derechos y libertades que el Derecho de la Unión les reconoce.

Asimismo, el ordenamiento jurídico instaurado por los Tratados no se opone, por principio, a que los particulares que forman parte de ese ordenamiento jurídico a consecuencia del ejercicio de una actividad económica en el territorio de la Unión sometan a un mecanismo de arbitraje las controversias que, en el contexto de dicho ejercicio, puedan enfrentarlos. De este modo, los particulares tienen la posibilidad de celebrar un convenio que someta, en términos claros y precisos, a un órgano arbitral la totalidad o parte de las controversias que se deriven de él, para que se pronuncie en lugar del órgano jurisdiccional nacional que, de no existir tal convenio, habría sido competente para resolver sobre esas controversias en virtud de las normas aplicables. Sin embargo, desde el momento en que el mecanismo de arbitraje establecido o designado por un convenio de esa naturaleza esté llamado a aplicarse en el territorio de la Unión

en controversias vinculadas al ejercicio de una actividad económica en dicho territorio, ese mecanismo debe concebirse y aplicarse de tal forma que garantice, por una parte, su compatibilidad con los principios que estructuran la configuración jurisdiccional de la Unión y, por otra parte, el respeto efectivo del orden público de la Unión. A este fin, los laudos dictados por el órgano arbitral deben poder ser objeto de un control jurisdiccional apto para garantizar la tutela judicial efectiva,<sup>40</sup> siendo no obstante válido que ese control tenga un carácter limitado.

En este contexto, no cabe admitir que, recurriendo al arbitraje, los particulares puedan eludir principios y disposiciones del Derecho primario o derivado de la Unión que tengan un carácter esencial para el ordenamiento jurídico instituido por los Tratados o una importancia fundamental para el cumplimiento de las misiones confiadas a la Unión. Por el contrario, la observancia de estos principios y de estas disposiciones, que forman parte del orden público de la Unión, se impone a los particulares siempre que se cumplan sus respectivos requisitos de aplicación en un caso concreto. En esta medida, la observancia de este orden público constituye un complemento esencial de la red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan a la Unión y a sus Estados miembros y a los Estados miembros entre sí. Las libertades garantizadas por los artículos 45 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE forman parte del orden público de la Unión. Estos tres preceptos, que tienen efecto directo, constituyen fundamentos del mercado interior que implica un espacio sin fronteras interiores en el sentido del artículo 26 TFUE.

*Sobre el control jurisdiccional de los laudos dictados por el TAS en controversias relacionadas con la práctica de un deporte como actividad económica en el territorio de la Unión*

De entrada, el Tribunal de Justicia indica que los mecanismos de arbitraje a los que las asociaciones deportivas internacionales como la FIFA someten la resolución de las controversias que puedan enfrentarlos o que puedan enfrentar a las federaciones nacionales miembros de aquellas con los particulares que están incluidos en su respectiva jurisdicción, ya se trate de empresas o de deportistas, se caracterizan, en razón de los estatutos y de las prerrogativas de dichas asociaciones deportivas, por un conjunto de elementos que les son propios.

Por este motivo, en el supuesto de que esas controversias estén relacionadas con la práctica de un deporte como actividad económica en el territorio de la Unión, reviste especial importancia la posibilidad de que los particulares concernidos obtengan un control jurisdiccional efectivo de la compatibilidad de los laudos dictados en el contexto de dichas controversias con los principios y las disposiciones que forman parte del orden público de la Unión. En efecto, habida cuenta de los estatutos y de las prerrogativas de asociaciones deportivas como la FIFA, debe considerarse que el recurso a mecanismos de arbitraje de esa naturaleza ha sido impuesto unilateralmente por esas asociaciones a dichos particulares. Aun cuando, desde un punto de vista formal, la aplicación a un particular de un mecanismo de este tipo puede requerir de la celebración de un convenio con él, la celebración de ese convenio y la inclusión en este de una cláusula que estipula el recurso al arbitraje están, en realidad, impuestas previamente por una normativa adoptada por la asociación en cuestión y que es de aplicación a sus miembros y a las personas afiliadas a esos miembros o, incluso, a otras categorías de personas. La obligatoriedad de los mecanismos de arbitraje de este tipo se vincula estrechamente con su vocación de ser aplicados a controversias que enfrentan, por una parte, a una asociación deportiva que cuenta con competencias normativas, de control y sancionadoras *sui generis* y particularmente extensas y, por otra parte, a un conjunto general e indeterminado de personas jurídicas y físicas sometidas al ejercicio de esas competencias en el desarrollo de su actividad profesional.

---

<sup>40</sup> A la que los particulares afectados tienen derecho en virtud del artículo 47 de la Carta y que los Estados miembros tienen la obligación de asegurar en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

Ciertamente, este recurso impuesto al arbitraje puede justificarse en principio, habida cuenta de la autonomía jurídica de que disponen las asociaciones deportivas internacionales y habida cuenta de las responsabilidades que les competen, por la persecución de objetivos legítimos como los consistentes en garantizar el tratamiento uniforme de las controversias vinculadas a la disciplina deportiva que entra dentro de su competencia o en permitir la interpretación y la aplicación coherentes de las normas aplicables a esa disciplina. No obstante, esta autonomía jurídica no puede justificar que el ejercicio de las competencias propias de estas asociaciones dé lugar a que se limite la posibilidad de que los particulares invoquen los derechos y libertades que les confiere el Derecho de la Unión y que forman parte del orden público de la Unión. Pues bien, esta misma exigencia implica que la observancia de esos derechos y esas libertades pueda ser sometida a un control jurisdiccional efectivo, con mayor motivo si el recurso al arbitraje ha sido impuesto a los particulares afectados.

Seguidamente, en lo que atañe a las exigencias a las que debe responder el control judicial de los laudos dictados por el órgano arbitral,<sup>41</sup> el Tribunal de Justicia puntualiza, en primer término, que, en todos aquellos casos en los que se haya dictado un laudo en el contexto de una controversia relacionada con la práctica de un deporte como actividad económica en el territorio de la Unión y no se haya previsto una vía de recurso directa contra ese laudo ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, los particulares afectados deben tener la posibilidad de obtener con carácter incidental, a instancia de ellos mismos o de oficio, de cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro que en cualquier forma pueda conocer de ese laudo, un control jurisdiccional efectivo sobre la compatibilidad de ese laudo con los principios y las disposiciones que forman parte del orden público de la Unión.

En segundo término, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que han de efectuar ese control, en el supuesto de que tal laudo implique, como ocurre en el presente asunto, una interpretación o una aplicación de principios o de disposiciones que forman parte del orden público de la Unión y que confieren derechos o libertades a los particulares, deben poder controlar la interpretación que se ha hecho de esos principios o de esas disposiciones, las consecuencias jurídicas que se han atribuido a esa interpretación en lo tocante a su aplicación al caso concreto y la calificación jurídica que, a la luz de esa interpretación, se ha dado a los hechos en los términos en que han sido constatados y apreciados por el órgano arbitral.

En tercer término, no cabe que dichos órganos jurisdiccionales se limiten a declarar, en su caso, que ese laudo es incompatible, en todo o en parte, con principios o disposiciones que forman parte del orden público de la Unión. Por el contrario, estos también han de poder extraer, en el marco de sus respectivas competencias y de conformidad con las disposiciones nacionales aplicables, todas las consecuencias jurídicas necesarias en caso de que se aprecie esa incompatibilidad. De no ser así, el control jurisdiccional llevado a cabo no sería realmente efectivo, toda vez que dejaría que esa incompatibilidad subsista.

En último término, todo órgano jurisdiccional nacional que conozca de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para conceder medidas cautelares que garanticen la plena eficacia de la resolución que deba adoptarse en cuanto al fondo, incluso en el supuesto de que ese órgano jurisdiccional plantee una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia y suspenda el procedimiento a la espera de la respuesta de este. Además, ese órgano jurisdiccional debe inaplicar las normas de Derecho nacional que se opongan a esa facultad. Por consiguiente, por un lado, los particulares afectados deben tener la posibilidad de solicitar de

---

<sup>41</sup> Para permitir a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes garantizar a los particulares la tutela judicial efectiva a la que tienen derecho, en virtud del artículo 47 de la Carta, y que los Estados miembros tienen la obligación de garantizar en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

cualquier órgano jurisdiccional ante el que se haya planteado válidamente la cuestión de si un laudo arbitral es compatible con los principios y las disposiciones que forman parte del orden público de la Unión que les conceda medidas cautelares a la espera de la decisión que se adopte sobre el fondo. Por otro lado, cualquier órgano jurisdiccional nacional competente para pronunciarse sobre tal cuestión debe inaplicar cualquier norma emanada de un Estado miembro o, con mayor motivo, de una asociación deportiva que prohíba a los particulares afectados solicitarle que les sean concedidas esas medidas cautelares o que de cualquier otra forma se oponga a que pueda conceder a estos dichas medidas. De lo anterior se sigue, por último, que, en el supuesto de que las disposiciones nacionales que son aplicables a un litigio determinado puedan constituir un obstáculo a la plena eficacia del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el órgano jurisdiccional nacional competente debe, si no es posible llevar a cabo una interpretación conforme de esas disposiciones nacionales, inaplicarlas de oficio. Esta obligación se impone, en particular, en el supuesto de que las disposiciones nacionales aplicables impidan al órgano jurisdiccional nacional competente llevar a cabo, con carácter incidental, un control efectivo de la compatibilidad de un laudo arbitral dictado por el TAS, en el contexto de una controversia vinculada a la práctica de un deporte como actividad económica en el territorio de la Unión, con los principios y las disposiciones que forman parte del orden público de la Unión. Así pues, dicha obligación se impone, en particular, cuando existan disposiciones y normas nacionales que atribuyan fuerza de cosa juzgada a ese laudo arbitral en las relaciones entre las partes, por un lado, y valor probatorio a ese laudo en las relaciones entre las partes y terceros, por otro, sin que ese laudo arbitral haya sido objeto previamente de un control que haya permitido a un órgano jurisdiccional perteneciente al Estado miembro de que se trate, facultado para remitirse al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial, comprobar, de manera efectiva, si es compatible con los principios y disposiciones que forman parte del orden público de la Unión. A este respecto, es la propia atribución a dicho laudo arbitral de la citada fuerza y, en consecuencia, del mencionado valor, la que, en un contexto como el descrito, tiene lugar contraviniendo la exigencia de tutela judicial efectiva establecida en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y en el artículo 47 de la Carta.

### **Sentencia de 4 de septiembre de 2025, AW T (C-225/22, [EU:C:2025:649](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Estado de Derecho — Independencia judicial — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión — Normativa y jurisprudencia nacionales que prohíben a los órganos jurisdiccionales nacionales cuestionar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales y constitucionales o declarar o apreciar la legalidad del nombramiento de sus jueces — Comprobación por un órgano jurisdiccional inferior del cumplimiento por un órgano jurisdiccional superior de las exigencias relativas a la garantía del tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley — Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos) del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) — Órgano que no constituye un tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley — Primacía del Derecho de la Unión — Posibilidad de reputar nula y sin efecto una resolución judicial»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Sąd Apelacyjny w Krakowie (Tribunal de Apelación de Cracovia, Polonia), se pronuncia sobre los efectos de una resolución dictada por un órgano judicial que no tiene la condición de tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley a efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

En octubre de 2021, tras la interposición de un recurso extraordinario, la Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos, Polonia) del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) anuló una sentencia de 2006, que tenía fuerza de cosa juzgada, y devolvió el asunto al órgano jurisdiccional remitente para que lo volviera a examinar.

En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente considera, debido a las irregularidades de que adolece el procedimiento de nombramiento de los jueces de la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos, que, a efectos del Derecho de la Unión, esta no tiene entidad de tribunal establecido por la ley. A su juicio, por consiguiente, no procede examinar los efectos de las resoluciones de un órgano de esas características.

Sin embargo, advierte que las resoluciones del Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polonia) y determinadas disposiciones nacionales <sup>42</sup> le prohíben valorar la regularidad del nombramiento de los jueces y, por tanto, comprobar si puede calificarse a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos de tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley. Al albergar dudas sobre la conformidad de dichas jurisprudencia constitucional y normativa nacional con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si puede dejarlas inaplicadas y considerar nula y sin efecto la resolución de octubre de 2021.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, sobre la prohibición de examinar la regularidad del nombramiento de los jueces de una sala del Tribunal Supremo, el Tribunal de Justicia considera que tanto el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (a la luz del artículo 47 de la Carta), como el principio de primacía del Derecho de la Unión se oponen a la normativa de un Estado miembro y a jurisprudencia constitucional que, cuando un juez nacional, basándose en una resolución del Tribunal de Justicia, constate que uno o varios jueces que forman parte de la referida sala no cumplen los requisitos de independencia, imparcialidad y establecimiento previo por la ley, obliguen a dicho juez nacional a atenerse a una resolución dictada por un órgano jurisdiccional superior y, además, le impidan comprobar la regularidad de la composición de la citada sala.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señala que la resolución de 2021 por la que se ordenaba el reexamen del asunto emana de un órgano de última instancia respecto del cual el propio Tribunal de Justicia había concluido en la sentencia Krajowa Rada Sądownictwa (Continuidad en el desempeño del cargo de juez) <sup>43</sup> que carece de la condición de órgano jurisdiccional, dado que no cumple los requisitos de independencia, imparcialidad y establecimiento previo por la ley, a efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. De conformidad con el principio de primacía del Derecho de la Unión y con los efectos inherentes a tal resolución del Tribunal de Justicia, dicha circunstancia no puede ser obviada por un órgano jurisdiccional.

---

<sup>42</sup> Con arreglo al artículo 42a, apartado 2, de la ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios), de 27 de julio de 2001 (Dz. U. n.º 98, posición 1070), en la redacción que le da la ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Ley por la que se modifican la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley del Tribunal Supremo y otras leyes), de 20 de diciembre de 2019 (Dz. U. de 2020, posición 190), «ni los tribunales ordinarios ni ningún otro órgano del poder podrán declarar o valorar la legalidad del nombramiento de un juez». Por otra parte, el artículo 107, apartado 1, de dicha Ley tipifica como infracción disciplinaria el hecho de que un juez cuestione, en particular, la validez del nombramiento de otro juez o el mandato de un órgano constitucional de la República de Polonia.

<sup>43</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Continuidad en el desempeño del cargo de juez) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#)).

Así pues, corresponderá en último término al órgano jurisdiccional remitente comprobar si los jueces que formaron parte de la formación jurisdiccional de la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos que dictó la sentencia de 20 de octubre de 2021 habían sido nombrados en las mismas condiciones que caracterizaron el nombramiento de los tres jueces que constituían el órgano remitente en el asunto en que recayó la sentencia *Krajowa Rada Sądownictwa* (Continuidad en el desempeño del cargo de juez).

Ello no obstante, de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia se desprende ya que los cinco jueces que, junto con dos jurados, integraron la formación jurisdiccional de la citada Sala en el litigio principal habían sido nombrados el mismo día y en las mismas condiciones que los que constituían el órgano remitente en el asunto en que recayó la referida sentencia. Pues bien, la inclusión en ese órgano de un solo juez nombrado en las mismas circunstancias que las que eran controvertidas en aquel asunto basta para privar al órgano de su condición de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.

Además, en cuanto a las disposiciones nacionales y resoluciones Tribunal Constitucional que impiden al órgano jurisdiccional nacional comprobar si otro órgano cumple los requisitos derivados del Derecho de la Unión en lo que respecta a la garantía del tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley, el Tribunal de Justicia recuerda que tales disposiciones son incompatibles con el Derecho de la Unión.<sup>44</sup> A la misma conclusión debe llegarse en cuanto a esas resoluciones del Tribunal Constitucional, que tienen un alcance análogo al de esas disposiciones.

En segundo lugar, sobre los efectos de una resolución dictada por un órgano que incumple los requisitos de independencia, imparcialidad y establecimiento previo por la ley, el Tribunal de Justicia estima que, en una situación en la que, basándose en una resolución del propio Tribunal de Justicia, se constate que un órgano judicial de última instancia no cumple dichos requisitos, debe considerarse que la resolución que emana de un órgano de esas características y mediante la cual se devuelve el asunto a un órgano jurisdiccional inferior para que lo vuelva a examinar es nula y sin efecto cuando tal consecuencia sea imprescindible, en vista de la situación procesal en cuestión, para garantizar la primacía del Derecho de la Unión.

A ese respecto, no podrá oponerse eficazmente ningún factor fundado en el principio de seguridad jurídica o relacionado con la supuesta fuerza de cosa juzgada para impedir que un órgano jurisdiccional repunte la referida resolución nula y sin efecto. Pues bien, de los autos se desprende que en el asunto principal esa consecuencia resulta imprescindible, dado que, aunque la sentencia de 20 de octubre de 2021 sea firme, el asunto fue devuelto al órgano jurisdiccional remitente. Así pues, en tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente debe reputar dicha sentencia nula y sin efecto.

### 3. Principio de legalidad de los delitos y las penas

**Sentencia de 3 de abril de 2025 (Gran Sala), *Alchaster II* (C-743/24, [EU:C:2025:230](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra — Entrega de una persona al Reino Unido para el ejercicio de acciones penales — Riesgo de que se vulnere un derecho fundamental — Artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la*

---

<sup>44</sup> Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)).

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala y conociendo de la petición de decisión prejudicial presentada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda), precisa, tramitando el asunto por el procedimiento acelerado y en el contexto de una orden de detención dictada sobre la base del Acuerdo de Comercio y Cooperación celebrado con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,<sup>45</sup> el concepto de imposición de una pena más grave, a la luz del principio de legalidad de los delitos y las penas consagrado en el artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>46</sup>

El District Judge (juez de distrito) de las Magistrates' Courts of Northern Ireland (Juzgados de lo Penal de Irlanda del Norte, Reino Unido) emitió cuatro órdenes de detención contra MA por delitos de terrorismo presuntamente cometidos en julio de 2020.

En 2022, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) ordenó la entrega de MA al Reino Unido. MA interpuso recurso de casación contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, que planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del ACC, a la que el Tribunal de Justicia respondió mediante la sentencia Alchaster.<sup>47</sup>

En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando una persona objeto de una orden de detención dictada sobre la base del ACC alegue un riesgo de violación del artículo 49, apartado 1, de la Carta en caso de ser entregada al Reino Unido, de resultados de una modificación de las condiciones de la libertad condicional, introducida con posterioridad a la presunta comisión del delito por el que esa persona se encuentra procesada, la autoridad judicial de ejecución debe llevar a cabo un examen autónomo sobre la existencia de tal riesgo antes de pronunciarse sobre la ejecución de dicha orden de detención. A la vista de dicha contestación,<sup>48</sup> la autoridad judicial de ejecución solicitó a las autoridades del Reino Unido información complementaria sobre la normativa que, en caso de entrega, sería aplicable a MA en materia de libertad condicional.

De la respuesta del juez de distrito del tribunal de primera instancia de Irlanda del Norte se desprende que, según la normativa que era aplicable en Irlanda del Norte en el momento de la presunta comisión de los delitos de que se trata en el litigio principal, el órgano jurisdiccional que condenara a una pena privativa de libertad de duración determinada debía fijar un «período de reclusión», que no podía exceder de la mitad de la pena impuesta y al término del cual la persona condenada debía disfrutar forzosamente de libertad condicional. En cambio, en virtud de la normativa nueva que es aplicable desde el 30 de abril de 2021, incluidos los delitos cometidos antes de esa fecha, una pena privativa de libertad de duración determinada por un «delito agravado de carácter terrorista» está compuesta por un «período adecuado de reclusión», que determina el juez, y por un período adicional de un año, durante el cual la persona condenada disfruta de libertad condicional, sin que la duración acumulada de ambos períodos pueda superar la duración máxima de la pena privativa de libertad señalada. Además, esa persona puede disfrutar de libertad condicional tras haber cumplido dos tercios del «período adecuado de reclusión», siempre que los Parole Commissioners (Junta de Libertad Condicional,

<sup>45</sup> Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra (DO 2021, L 149, p. 10; en lo sucesivo, «ACC»).

<sup>46</sup> En lo sucesivo, «Carta».

<sup>47</sup> Sentencia de 29 de julio de 2024, Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)).

<sup>48</sup> Con arreglo al artículo 613, apartado 2, del ACC.

Reino Unido) consideren que su mantenimiento en reclusión no es necesario para la protección de la ciudadanía.

Al albergar dudas en cuanto a si puede considerarse que esas modificaciones se refieren únicamente a la ejecución de las penas o si, por el contrario, debe considerarse que modifican con carácter retroactivo el alcance mismo de la pena señalada y si, en consecuencia, debe considerarse que se está imponiendo a la persona afectada una pena más grave que la señalada en el momento de la comisión de los presuntos delitos, de modo que se vulnera el artículo 49, apartado 1, de la Carta, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 49 de la Carta contiene, al menos, las mismas garantías que las previstas en el artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,<sup>49</sup> que deben tenerse en cuenta, en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, como nivel mínimo de protección.

A efectos de la aplicación del artículo 7 del CEDH, ha de distinguirse entre una medida que constituye una «pena» y una medida relativa a la «ejecución» o a la «aplicación» de la pena.

Una medida relativa a la ejecución de una pena solo será incompatible con el artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la Carta si implica que el alcance mismo de la pena señalada en el momento en que se cometió presuntamente el delito de que se trate se modifique retroactivamente, con el resultado de que se imponga una pena superior a la inicialmente señalada. Si bien, en cualquier circunstancia, tal no será el caso cuando la medida se limite a ampliar el umbral para poder acogerse a la libertad condicional, la situación puede ser diferente, en particular, si la medida suprime en esencia la posibilidad de la libertad condicional o si forma parte de un conjunto de medidas que conducen a agravar la naturaleza intrínseca de la pena señalada inicialmente.

Por consiguiente, la circunstancia de que una normativa nacional prevea, por lo que se refiere a los delitos cometidos antes de su entrada en vigor, la prórroga de la parte de una pena de privación de libertad que debe ejecutarse necesariamente en reclusión antes de que pueda ordenarse la puesta en libertad condicional no puede, considerada aisladamente, dar lugar a una infracción del artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la Carta.

No obstante, la cuestión prejudicial planteada se refiere a modificaciones de un régimen de libertad condicional que también ponen en tela de juicio una norma en virtud de la cual dicha puesta en libertad debía producirse de forma automática cuando se hubiera cumplido la mitad de la pena. Pues bien, aunque esa modificación del régimen de libertad condicional conlleva en el caso de autos un endurecimiento de la situación de reclusión, no debe considerarse necesariamente que esa circunstancia implique la imposición de una pena más grave, en el sentido del artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la Carta.

Esta consideración tiene su origen en la separación entre el concepto de «pena», entendido como la condena dictada o que puede dictarse, y el de medidas relativas a la «ejecución» o a la «aplicación» de la pena. No solo se aplica a la ampliación del umbral de admisibilidad para la libertad condicional, sino también a las modificaciones de otros requisitos a los que se supedita la resolución sobre libertad condicional.

Así pues, en la medida en que dichas modificaciones no supriman, en esencia, la posibilidad de tal puesta en libertad y no conduzcan a una agravación de la naturaleza de la pena señalada en

---

<sup>49</sup> Convenio hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

el momento de la presunta comisión de los delitos de que se trata, su aplicación a infracciones cometidas antes de su entrada en vigor no infringe el artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la Carta.

Por lo que se refiere al primero de esos dos requisitos, la modificación introducida no conduce en el caso de autos, ni con arreglo a la ley ni en la práctica, a la supresión en esencia de la posibilidad de libertad condicional.

Por lo que se refiere al segundo requisito, no resulta que la modificación del régimen de libertad condicional controvertido, que no prolonga la duración máxima de la pena señalada de privación de libertad, conduzca a agravar la naturaleza intrínseca de la pena señalada inicialmente. En efecto, la duración de la pena de privación de libertad que dictara el juez de lo penal constituiría, tanto en virtud del régimen nuevo como en virtud del aplicable en el momento de la presunta comisión de los delitos de que se trata, la duración máxima durante la cual la persona condenada podría, en definitiva, seguir reclusa. Ambos regímenes de puesta en libertad implican la posibilidad de que la persona que disfrutara de dicha puesta en libertad volviera a estar reclusa si su conducta justificara la revocación de dicha puesta en libertad. Por lo tanto, ninguno de los dos regímenes garantiza que dicha persona permanezca en libertad durante una parte predeterminada de la pena de privación de libertad dictada por el juez de lo penal.

Además, el criterio basado en la peligrosidad de la persona condenada, evaluada en el momento de la posible puesta en libertad condicional, constituye un criterio habitual de política penitenciaria e implica una evaluación de una naturaleza diferente de la que se llevó a cabo inicialmente cuando se dictó su condena, por lo que está relacionada con la ejecución de la pena.

El Tribunal de Justicia concluye que, con arreglo al artículo 49, apartado 1, segunda frase, de la Carta, no constituiría imposición de una pena más grave el hecho de que a una persona que fuera condenada a una pena privativa de libertad de duración determinada se le aplicara un régimen que establece que deberá cumplir al menos dos tercios de un período determinado de reclusión antes de poder acogerse a la libertad condicional, que la libertad condicional de esa persona se supeditaría a que una autoridad especializada estime que mantenerla en reclusión ya no es necesario para proteger a la ciudadanía y que esa misma persona disfrutará forzosamente de libertad condicional un año antes de terminar la pena dictada, mientras que, en virtud de las normas que eran de aplicación el día en que se cometieron presuntamente los delitos controvertidos, dicha persona habría podido acogerse automáticamente, *ex lege*, a la libertad condicional una vez cumplida la mitad de esa pena.

#### 4. Principio de retroactividad de la ley penal más favorable

**Sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), BAJI Trans (C-544/23, [EU:C:2025:614](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (UE) n.º 165/2014 — Control periódico obligatorio de los tacógrafos — Excepción — Artículos 49, apartado 1, última frase, y 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio de retroactividad de la ley penal más favorable — Sanciones administrativas de carácter penal — Recurso de casación — Ley nueva que entra en vigor tras adoptarse la sentencia recurrida en casación — Concepto de “condena firme”»*

Al conocer de una petición de decisión prejudicial planteada por el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República

Eslovaquia), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa el alcance del principio de retroactividad de la ley penal más favorable (*lex mitior*), consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en el contexto del control judicial de una sanción administrativa, en fase de casación.

Mediante una resolución administrativa adoptada en diciembre de 2016, T. T. fue declarado culpable de una infracción consistente en haber circulado con un vehículo destinado al transporte de hormigón, propiedad de BAJI Trans, cuyo tacógrafo<sup>50</sup> no había sido sometido a un control periódico válido. Por ese motivo, T. T. fue sancionado con una multa de 200 euros.

El recurso de alzada de este contra dicha resolución fue desestimado por la Inspección Nacional de Trabajo, por lo que T. T. y Baji Trans interpusieron un recurso contra tales resoluciones ante el Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava, Eslovaquia).

Dicho órgano jurisdiccional desestimó su recurso, por considerar, en particular, que la obligación de utilizar un tacógrafo en todos los vehículos de transporte por carretera estaba prevista en el Reglamento n.º 3821/85<sup>51</sup> y en la normativa nacional, sin perjuicio de las excepciones contempladas en el Reglamento n.º 561/2006.<sup>52</sup> Sin embargo, entre esas excepciones no figuraban los vehículos destinados al transporte de hormigón.

A continuación, las partes interpusieron recurso de casación contra esta última resolución, señalando que el Reglamento n.º 561/2006 había sido modificado por el Reglamento 2020/1054.<sup>53</sup> Alegaban que, como consecuencia de esta modificación, que se produjo después de la interposición de su recurso de casación, los hechos cometidos por T. T. no eran ya ilegales, puesto que la República Eslovaca había hecho uso de la facultad resultante de esa modificación de eximir a los vehículos destinados al transporte de hormigón de la obligación de estar provistos de un tacógrafo.

Al conocer del recurso de casación, el órgano jurisdiccional remitente decidió preguntar al Tribunal de Justicia, fundamentalmente, si el juez de casación debe aplicar el principio de la *lex mitior*, al pronunciarse sobre una impugnación relativa a una sanción administrativa, cuando la ley menos severa haya entrado en vigor después de que se dictara y deviniera firme conforme al Derecho nacional la resolución, sobre el fondo del asunto, del órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de rango inferior que ha sido recurrida en casación.

---

<sup>50</sup> Este aparato, que registra la velocidad, se utiliza principalmente en los vehículos automóviles.

<sup>51</sup> Véase el artículo 3 del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO 1985, L 370, p. 8; EE 07/04, p. 28; en lo sucesivo, «Reglamento relativo al aparato de control»).

<sup>52</sup> El órgano jurisdiccional remitente menciona los artículos 3 y 13 del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1).

<sup>53</sup> Reglamento (UE) 2020/1054 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que respecta a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que respecta al posicionamiento mediante tacógrafos (DO 2020, L 249, p. 1).

## ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, y que, por lo tanto, esta es aplicable cuando, por una parte, con arreglo al Reglamento relativo al aparato de control<sup>54</sup> y al Reglamento n.º 165/2014,<sup>55</sup> impone una sanción administrativa al conductor de un vehículo por el incumplimiento, por parte de este, de obligaciones impuestas por dichos Reglamentos. Por otra parte, lo mismo puede decirse cuando, posteriormente, hace uso de la facultad que le reconoce este último Reglamento<sup>56</sup> de dispensar del cumplimiento de tales obligaciones a determinados vehículos de transporte por carretera.

En efecto, en primer lugar, en la fecha de la infracción cometida por T. T., tanto el Reglamento relativo al aparato de control como el Reglamento relativo a los tacógrafos exigían, sin posibilidad de excepción, la existencia de un tacógrafo en vehículos como el que es objeto del litigio principal, así como el control periódico de dicho aparato. Por otra parte, ambos Reglamentos obligan a los Estados miembros a sancionar las infracciones de sus disposiciones.<sup>57</sup> Por lo tanto, al adoptar una normativa nacional que impone la obligación de utilizar un tacógrafo en todos los vehículos de transporte por carretera y al imponer una sanción administrativa a T. T. por el incumplimiento de las obligaciones de control periódico del tacógrafo del que debía estar provisto su vehículo, las autoridades eslovacas aplicaron el Derecho de la Unión.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que el litigio principal se refiere más concretamente a la posibilidad de sancionar a T. T. por haber cometido la infracción controvertida, antes de la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, pese a que, por el efecto combinado de dicho Reglamento y de la normativa nacional antes citada, los vehículos de transporte de hormigón preamasado están actualmente exentos, en Derecho eslovaco, de la obligación de estar provistos de un tacógrafo. Pues bien, tal modificación de la normativa nacional pertinente, que es una medida adoptada en el marco de una facultad discrecional o de apreciación que forma parte del régimen establecido por un acto del Derecho de la Unión, constituye asimismo una aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta puede aplicarse a una sanción administrativa, de carácter penal, impuesta en virtud de una norma que, con posterioridad a la adopción de esa sanción, haya sido modificada de un modo más favorable a la persona sancionada, siempre que esa modificación refleje un cambio de posición sobre la calificación penal de los hechos cometidos por esa persona o sobre la pena que deba aplicarse.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que la aplicación de esta disposición supone una sucesión de regímenes jurídicos en el tiempo y refleja un cambio

---

<sup>54</sup> Más concretamente, se trata del artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO 1985, L 370, p. 8; EE 07/04, p. 28), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 (DO 2006, L 102, p. 1).

<sup>55</sup> En virtud del artículo 41, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO 2014, L 60, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento relativo a los tacógrafos»).

<sup>56</sup> Esta facultad está prevista en el artículo 3, apartado 2, de dicho Reglamento, relativo a las categorías de vehículos contempladas en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, tal como fue completado por el Reglamento 2020/1054.

<sup>57</sup> Esta obligación se desprende del artículo 19, apartado 1, del Reglamento relativo al aparato de control y del artículo 41, apartado 1, del Reglamento relativo a los tacógrafos.

de posición favorable al autor de la infracción. Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha declarado que el artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>58</sup> no garantiza la aplicación retroactiva de una modificación de la normativa favorable al autor de la infracción cuando esta última obedezca únicamente a un cambio de circunstancias fácticas, posterior a la comisión de dicha infracción, y, por tanto, carezca de pertinencia para el examen de la infracción como tal.

En el caso de autos, T. T. fue sancionado por haber conducido un vehículo de transporte de hormigón preamasado cuyo tacógrafo no había sido sometido a una inspección periódica válida.

Se pone de manifiesto que las normas del Derecho de la Unión relativas a la obligación de dotar a determinados vehículos de un tacógrafo y de garantizar su inspección periódica fueron modificadas, tras la infracción cometida por T. T., en un sentido que podía resultarle favorable si las autoridades eslovacas decidían, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento relativo a los tacógrafos, eximir a este tipo de vehículos de la obligación de estar provistos de tal aparato. Pues bien, el legislador eslovaco decidió hacer uso de la facultad prevista por dicha disposición.<sup>59</sup> Tal supresión, en el Derecho eslovaco, de la obligación, para los vehículos destinados al transporte de hormigón preamasado, de estar provistos de un tacógrafo parece reflejar, pues, un cambio de postura del legislador eslovaco en cuanto a la voluntad de reprimir hechos como los imputados a T. T.

Por último, dado que el artículo 49 de la Carta contiene las mismas garantías que las previstas en el artículo 7 del CEDH, que han de tenerse en cuenta como umbral mínimo de protección, el Tribunal de Justicia señala que las exigencias a las que el artículo 49, apartado 1, de la Carta somete la eventual aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable aseguran, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un nivel de protección de este principio que no vulnera el garantizado en el artículo 7 del CEDH, tal como lo interpreta dicho Tribunal.

En último lugar, el Tribunal de Justicia precisa que, en virtud del artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, un órgano jurisdiccional que conozca de un recurso de casación contra una resolución judicial por la que se haya desestimado el recurso interpuesto contra una multa administrativa, de carácter penal y comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, está obligado, en principio, a aplicar una normativa nacional más favorable a la persona condenada, que entrara en vigor después de dictarse dicha resolución judicial, con independencia de que tal resolución se califique como firme en el Derecho nacional.

A propósito de esta cuestión, por una parte, el Tribunal de Justicia recuerda que la regla de la retroactividad de la ley penal más favorable, contenida en dicha disposición, es aplicable mientras no se haya dictado una condena firme. En efecto, esta regla implica que, desde la fecha a partir de la cual se haya considerado, en el ordenamiento jurídico correspondiente, que ya no era necesario castigar o castigar con la misma severidad un determinado comportamiento, tal cambio de apreciación debe aplicarse inmediatamente a todas las causas penales que aún no hayan concluido con una condena firme. Esta interpretación del artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta no vulnera el umbral de protección que ofrece el artículo 7 del CEDH.

Por otra parte, aunque las normas de procedimiento penal son competencia de los Estados miembros siempre que la Unión no haya legislado en la materia, estos están obligados, al ejercer dicha competencia, a cumplir las obligaciones que para ellos se derivan del Derecho de la Unión,

---

<sup>58</sup> Convenio hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

<sup>59</sup> En efecto, el legislador eslovaco optó por eximir, de pleno Derecho, a todas las categorías de vehículos enumeradas en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006 de la obligación de estar provistos de un tacógrafo por razones idénticas a las expuestas por el legislador de la Unión.

incluidos los derechos fundamentales consagrados por la Carta. Por lo tanto, si bien es cierto que la apreciación del carácter firme de la condena debe efectuarse sobre la base del Derecho del Estado miembro que la haya dictado, este concepto ha de ser objeto en toda la Unión, a los efectos de la aplicación del artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, de una interpretación autónoma y uniforme, en la medida en que determina el alcance del derecho garantizado por dicha disposición y, por consiguiente, el alcance de las obligaciones que de él se derivan para los Estados miembros.

Así pues, el hecho de que una condena se considere firme en virtud del Derecho nacional no es determinante para la aplicación de dicha disposición por el órgano jurisdiccional que conoce de un recurso contra la resolución por la que se impuso dicha condena.

En efecto, el Tribunal de Justicia estima que una condena no puede considerarse firme, a los efectos del artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, cuando pueda ser objeto de un recurso ordinario, esto es, cualquier recurso que forme parte del desarrollo normal de un proceso y que, como tal, constituya una actuación procesal con la que debe contar razonablemente cualquiera de las partes. Así sucede cuando la persona condenada o la autoridad pública encargada de ejercer la acción penal puedan interponer, en un plazo determinado por la ley y sin necesidad de justificar circunstancias excepcionales, un recurso jurisdiccional para obtener la anulación o la modificación de la condena o de la pena impuesta.

Por consiguiente, cuando la persona condenada o la autoridad pública encargada de ejercer la acción penal puedan interponer, en un plazo determinado por la ley y sin necesidad de justificar circunstancias excepcionales, un recurso de casación contra una resolución judicial, dicha resolución solo devendrá firme, a efectos de la aplicación del artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, cuando las partes hayan agotado esa vía de recurso o hayan dejado transcurrir el plazo para interponer tal recurso de casación sin haberlo interpuesto.

Por consiguiente, el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta implica que un órgano jurisdiccional de casación está obligado, en principio, a aplicar al autor de una infracción cuya sanción forme parte de la aplicación del Derecho de la Unión una normativa penal favorable a dicho autor, aun cuando tal normativa haya entrado en vigor después de dictarse la resolución judicial objeto del recurso de casación. No desvirtúa esta conclusión el hecho de que, con arreglo al Derecho nacional, la resolución objeto del recurso de casación solo pueda anularse en la medida en que adolezca de un vicio de legalidad o de que el órgano jurisdiccional de casación esté obligado a pronunciarse atendiendo a la situación existente en la fecha en que se dictó dicha resolución. En efecto, corresponde a todo órgano jurisdiccional aplicar al autor de una infracción la ley penal más favorable, mientras su condena no sea firme.

En relación con este último extremo, cuando no sea posible interpretar una disposición nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el principio de primacía de este exige que el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de ese Derecho excluya la aplicación de cualquier disposición del Derecho nacional contraria a las disposiciones del Derecho de la Unión que tengan efecto directo. Pues bien, el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta está formulado en términos claros y precisos y no está sujeto a condición alguna, de modo que tiene efecto directo. En consecuencia, si el órgano jurisdiccional remitente llegara a la conclusión de que su Derecho interno no le autoriza a aplicar las garantías derivadas de esta disposición al litigio del que conoce, estaría obligado a asegurar, en el marco de sus competencias, la protección que para los justiciables se deriva de dicha disposición y a garantizar su plena eficacia dejando inaplicada, en su caso, cualquier disposición nacional contraria.

### III. Protección de datos personales

#### 1. Recogida y conservación de datos biométricos y genéticos

**Sentencia de 20 de noviembre de 2025, Policejní prezidium (Conservación de datos biométricos y genéticos) (C-57/23, [EU:C:2025:905](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y libre circulación de dichos datos — Directiva (UE) 2016/680 — Artículo 4, apartado 1, letras c) y e) — Minimización del tratamiento de datos — Limitación de la conservación de datos personales — Artículo 10 — Recogida y conservación de datos biométricos y genéticos — Estricta necesidad — Artículo 6, letra a) — Obligación de distinguir entre los datos personales de diferentes categorías de personas — Legislación nacional que prevé la recogida de datos biométricos y genéticos de cualquier persona sospechosa o acusada de haber cometido un delito doloso — Artículo 5 — Plazos apropiados para la supresión de dichos datos o para la revisión periódica de la necesidad de su conservación — Inexistencia de plazo máximo de conservación — Evaluación de la necesidad de la conservación de datos biométricos y genéticos por parte de la Policía sobre la base de reglas internas — Artículo 8, apartado 2 — Licitud del tratamiento de dichos datos — Concepto de “Derecho del Estado miembro” — Posibilidad de calificar la jurisprudencia nacional como “Derecho del Estado miembro”»*

En el marco de un procedimiento prejudicial planteado por el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa), el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la legalidad, en virtud de la Directiva 2016/680,<sup>60</sup> de la recogida y conservación de los datos biométricos y genéticos de cualquier persona objeto de un proceso penal por la comisión de un delito doloso o sospechosa de haber cometido tal delito.

El 11 de diciembre de 2015, la Policía checa incoó diligencias penales contra JH por un delito de incumplimiento de deberes en la gestión de bienes ajenos. A continuación, oyó a JH en el marco del proceso penal y, a pesar del desacuerdo de este, llevó a cabo diversos actos de identificación, entre ellos la toma de huellas dactilares y de una muestra de saliva para crear un perfil de ADN.<sup>61</sup> La Policía checa introdujo esta información en las bases de datos pertinentes.

Mediante sentencia dictada en 2017, el Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa) declaró a JH culpable de los hechos imputados. En 2022, ese mismo órgano jurisdiccional estimó el recurso que JH había interpuesto en 2016, al considerar que los actos de identificación, la conservación y el registro de la información relativa a JH por parte de la Policía checa eran ilegales. En consecuencia, ordenó a la Policía que suprimiera todos los datos personales de JH resultantes de ello. La Policía checa interpuso recurso de casación contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.

En este contexto, se solicita al Tribunal de Justicia que aclare, a la luz de la Directiva 2016/680, si la jurisprudencia nacional puede calificarse de «Derecho del Estado miembro» por lo que atañe a

<sup>60</sup> Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO 2016, L 119, p. 89).

<sup>61</sup> De conformidad con el artículo 65 de la zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (Ley n.º 273/2008, sobre la Policía de la República Checa), en su versión aplicable al litigio principal.

la regulación del tratamiento de datos personales sensibles, si una normativa nacional que permite la recogida de datos biométricos y genéticos de cualquier persona objeto de un proceso penal por la comisión de un delito doloso o sospechosa de haber cometido tal delito es aceptable y si puede admitirse una normativa nacional que no establezca un período máximo de conservación de esos datos.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia aporta precisiones sobre el concepto de «Derecho del Estado miembro», en el sentido de los artículos 8 y 10 de la Directiva 2016/680, que establecen los requisitos de licitud del tratamiento de datos personales, incluidos los datos sensibles, y que prevén que dicho tratamiento puede ser autorizado por el Derecho de un Estado miembro.

En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda que todo tratamiento de datos personales no realizado sobre la base del consentimiento del interesado debe efectuarse en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la «ley»,<sup>62</sup> debiendo entenderse este término en su acepción material y no formal,<sup>63</sup> y referido al texto en vigor tal como lo hayan interpretado los órganos jurisdiccionales competentes.<sup>64</sup> Asimismo, la exigencia prevista en el artículo 52 de la Carta de que cualquier limitación del ejercicio de derechos fundamentales reconocidos por dicha Carta debe ser establecida por ley no excluye que, por una parte, la limitación de que se trate se formule en términos lo suficientemente abiertos como para poder adaptarse a supuestos distintos, así como a los cambios de situación, ni, por otra parte, que el juez competente pueda, en su caso, precisar, por vía de interpretación, el alcance concreto de la mencionada limitación en relación tanto con los propios términos de ese acto que permite la injerencia como con la estructura general de dicho acto y los objetivos que este último persigue.<sup>65</sup>

El Tribunal de Justicia deduce de ello que debe entenderse que el concepto de «Derecho del Estado miembro» puede referirse a una norma que contemple expresamente la realización de un tratamiento de datos personales comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2016/680, tal como la interprete la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales. Dicho esto, por una parte, esta referencia al «Derecho» del Estado miembro que «regule» el tratamiento implica que los objetivos, los datos personales que vayan a ser objeto del tratamiento y las finalidades estén previstos, al menos por lo que atañe a sus principios, por una norma de alcance general. Por otra parte, el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2016/680 tiene por objeto que el Derecho del Estado miembro responsable del tratamiento sea claro y preciso y que su aplicación sea previsible para los justiciables, tal y como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>66</sup> y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.<sup>67</sup>

Así pues, el Tribunal de Justicia declara que los artículos 8 y 10 de la Directiva 2016/680 deben interpretarse en el sentido de que, por lo que respecta a la recogida, conservación y supresión de datos biométricos y genéticos, el concepto de «Derecho del Estado miembro», en el sentido de dichos artículos, debe entenderse referido a una norma de alcance general que establezca los

---

<sup>62</sup> Artículo 8, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

<sup>63</sup> Sentencia de 16 de noviembre de 2023, Roos y otros/Parlamento (C-458/22 P, [EU:C:2023:871](#)), apartado 61.

<sup>64</sup> Véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 23 de enero de 2025, H. W. c. Francia, CE:ECHR:2025:0123JUD001380521, apartado 65.

<sup>65</sup> Véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#)), apartado 114.

<sup>66</sup> A este respecto, véanse las sentencias de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros (C-293/12 y C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), apartado 54, y de 6 de octubre de 2015, Schrems (C-362/14, [EU:C:2015:650](#)), apartado 91.

<sup>67</sup> Véase, en este sentido, en particular, las sentencias del TEDH de 26 de abril de 1979, Sunday Times c. Reino Unido, CE:ECHR:1979:0426JUD00065387, § 25 y 52; de 1 de julio de 2008, Liberty y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, § 62 y 63, y de 4 de diciembre de 2008, S. y Marper c. Reino Unido, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 95.

requisitos mínimos de recogida, conservación y supresión de esos datos, tal como la interprete la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, siempre que dicha jurisprudencia sea accesible y suficientemente previsible.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia aborda la cuestión de si la Directiva 2016/680<sup>68</sup> se opone a una normativa nacional que permita indistintamente la recogida de datos biométricos y genéticos de cualquier persona objeto de un proceso penal por la comisión de un delito doloso o sospechosa de haber cometido tal delito.

Por una parte, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 6 de la Directiva 2016/680, que obliga a los Estados miembros a garantizar que el responsable del tratamiento, «cuando corresponda en la medida de lo posible», establezca una distinción clara entre los datos personales de las distintas categorías de interesados en función esencialmente de su situación penal, no se opone a una normativa nacional que permita, indistintamente, la recogida de datos biométricos y genéticos de las personas comprendidas en la categoría de personas «objeto de un proceso penal por la comisión de un delito doloso» y de las personas comprendidas en la categoría de personas «sospechosas de haber cometido tal delito», en el sentido del Derecho nacional, cuando los fines de esa recogida no impongan establecer una distinción entre esas dos categorías de personas cuyos datos pueden ser recogidos sobre la base de la referida normativa.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2016/680, que establece los principios relativos al tratamiento de datos personales, en relación con el artículo 10 de esta Directiva, que se refiere a los requisitos específicos aplicables al tratamiento de datos personales sensibles, entre los que se encuentran los datos biométricos y genéticos. El Tribunal de Justicia señala, en particular, que ese tratamiento debe ser estrictamente necesario, lo cual debe apreciarse de un modo especialmente riguroso a la luz de los fines perseguidos por dicho tratamiento.

El Tribunal de Justicia constata que el concepto de «fines del tratamiento», si bien no se define en la Directiva 2016/680, debe entenderse referido a las finalidades específicas y concretas perseguidas por un tratamiento de datos personales a la luz de la función encomendada al responsable del tratamiento, como un cometido específico vinculado a la prevención o a la detección de infracciones penales o a la realización de una investigación o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales.

En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda las exigencias relativas al requisito del carácter «estrictamente necesario», en particular la consideración de la especial importancia del fin que persigue el tratamiento de que se trate y de todos los elementos pertinentes, así como el riguroso control del respeto del principio de minimización del tratamiento de los datos de que se trate.<sup>69</sup> Concluye que, si bien un Estado miembro puede dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2016/680, ya sea delegando en las autoridades competentes la tarea de velar, en cada caso concreto, por el cumplimiento del requisito, para cualquier tratamiento de datos personales sensibles, de ser estrictamente necesario, ya sea fijando, a nivel legislativo, criterios de apreciación que las autoridades deben aplicar posteriormente de manera no discrecional, no es menos cierto que, en este segundo supuesto, esos criterios deben poder cumplir todas las exigencias derivadas de este mismo requisito.

El Tribunal de Justicia deduce de ello que los artículos 6 y 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2016/680, en relación con su artículo 10, no se oponen a una normativa nacional que permita, indistintamente, la recogida de datos biométricos y genéticos de cualquier persona objeto de un

---

<sup>68</sup> En concreto, los artículos 6 y 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2016/680, en relación con su artículo 10.

<sup>69</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de enero de 2023, *Ministerstvo na vatreshnite raboti* (Registro de datos biométricos y genéticos por la Policía) (C-205/21, [EU:C:2023:49](#)), apartados 125, 127 y 132.

proceso penal por la comisión de un delito doloso o sospechosa de haber cometido tal delito, siempre que, por una parte, los fines de esa recogida no impongan que se establezca una distinción entre estas dos categorías de personas y que, por otra parte, los responsables del tratamiento estén obligados, con arreglo al Derecho nacional, incluida la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, a respetar todos los principios y requisitos específicos enunciados en los artículos 4 y 10 de la mencionada Directiva.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia examina si los requisitos establecidos por la Directiva 2016/680 se oponen a una normativa nacional según la cual la necesidad de mantener la conservación de datos biométricos y genéticos es evaluada por las autoridades policiales sobre la base de normas internas, sin que la referida normativa prevea un período máximo de conservación.

A este respecto, por una parte, por lo que atañe al hecho de que la normativa nacional de que se trate no establezca un período máximo de conservación de esos datos, el Tribunal de Justicia subraya que, cuando un Estado miembro fija plazos apropiados de revisión periódica de la necesidad de conservar datos personales y, con ocasión de dicha revisión, hay que evaluar la estricta necesidad de prolongar dicha conservación, debe considerarse que el Derecho del Estado miembro de que se trate cumple los requisitos establecidos en la Directiva 2016/680. Así pues, incluso en caso de conservación de datos personales sensibles, un Estado miembro que haya actuado de ese modo no está obligado a establecer límites temporales absolutos para la conservación de esos datos, más allá de los cuales estos últimos deben suprimirse automáticamente.<sup>70</sup>

El Tribunal de Justicia precisa, en cambio, que el carácter apropiado de los plazos de revisión exige que los datos personales hasta entonces conservados se supriman si, con ocasión de una de las revisiones efectuadas, la conservación de los mismos datos ya no es estrictamente necesaria. Además, estos plazos de revisión no pueden considerarse apropiados si los cambios de situación penal del interesado, considerados pertinentes a la luz del fin perseguido por la conservación, no conllevan la obligación del responsable del tratamiento de volver a examinar en un plazo razonable la necesidad de conservar los datos relativos a esa persona.

Por otra parte, por lo que atañe al hecho de que la necesidad de mantener la conservación de datos biométricos y genéticos sea evaluada por las autoridades policiales sobre la base de reglas internas, el Tribunal de Justicia señala que tal hecho no es, en sí mismo, contrario al artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2016/680, siempre que esas reglas obliguen a esas autoridades policiales a velar por el cumplimiento del requisito de la estricta necesidad de conservar esos datos y que el margen de apreciación de esas autoridades esté suficientemente delimitado por el Derecho nacional, incluida la jurisprudencia nacional.

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye que el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2016/680 no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la necesidad de mantener la conservación de datos biométricos y genéticos es evaluada por las autoridades policiales sobre la base de reglas internas, sin que la referida normativa prevea un período máximo de conservación, siempre que tal normativa fije plazos apropiados de revisión periódica de la necesidad de conservar esos datos y que, con ocasión de dicha revisión, se evalúe la estricta necesidad de prolongar su conservación.

---

<sup>70</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politسيا» pri MVR — Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), apartado 52.

## 2. Reglamento general de protección de datos (RGPD)

### a. Concepto de «responsable del tratamiento»

**Sentencia de 2 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Russmedia Digital e Inform Media Press (C-492/23, [EU:C:2025:935](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Protección de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 4, punto 7 — Concepto de “responsable del tratamiento” o “responsable” — Responsabilidad del operador de un mercado en línea por la publicación de los datos personales contenidos en anuncios colocados en su mercado en línea por usuarios anunciantes — Artículo 5, apartado 2 — Principio de responsabilidad — Artículo 26 — Corresponsabilidad con esos usuarios anunciantes — Artículo 9, apartados 1 y 2, letra a) — Anuncios que contienen datos sensibles — Licitud del tratamiento — Consentimiento — Artículos 24, 25 y 32 — Obligaciones del responsable del tratamiento — Identificación previa de los anuncios que contienen tales datos — Verificación previa de la identidad del usuario anunciante — Negativa a publicar anuncios ilícitos — Medidas de seguridad destinadas a impedir la copia de los anuncios y su publicación en otros sitios web — Comercio electrónico — Directiva 2000/31/CE — Artículos 12 a 15 — Posibilidad de que, respecto al incumplimiento de dichas obligaciones, tal operador invoque la exención de responsabilidad de un prestador intermediario de servicios de la sociedad de la información»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por la Curtea de Apel Cluj (Tribunal Superior de Cluj, Rumanía), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa cuáles son las responsabilidades del operador de un mercado en línea como responsable del tratamiento de los datos personales que figuren en los anuncios publicados por usuarios anunciantes en su mercado en línea, de conformidad con el RGPD.<sup>71</sup> Además, en este mismo contexto, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la articulación entre el régimen de responsabilidad establecido por el RGPD para los responsables del tratamiento de datos personales y el régimen de responsabilidad establecido por la Directiva sobre el comercio electrónico<sup>72</sup> para los prestadores de servicios intermediarios de la sociedad de la información.

Russmedia Digital, una sociedad rumana, es propietaria del sitio web [www.publi24.ro](http://www.publi24.ro), un mercado en línea en Rumanía en el que pueden publicarse gratuitamente o a cambio de una remuneración anuncios publicitarios.

X, una persona física, alega que un tercero no identificado publicó en dicho sitio web, el 1 de agosto de 2018, un anuncio falso y lesivo que la presentaba como alguien que ofrecía servicios sexuales. En particular, el anuncio contenía fotografías de X, utilizadas sin su consentimiento, y su número de teléfono. Con posterioridad, ese anuncio se reprodujo de forma idéntica en otros sitios web de contenido publicitario, con indicación de la fuente de origen. Russmedia Digital retiró dicho anuncio de su sitio web menos de una hora después de la recepción de una solicitud en tal sentido. No obstante, el anuncio siguió siendo accesible en otros sitios web que lo habían reproducido.

---

<sup>71</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

<sup>72</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1).

X presentó una demanda ante la Judecătoria Cluj-Napoca (Tribunal de Primera Instancia de Cluj-Napoca, Rumanía), que condenó a Russmedia Digital e Inform Media Press SRL (en lo sucesivo, conjuntamente, «Russmedia») a abonarle una indemnización por daños y perjuicios en concepto del daño moral causado por la vulneración del derecho a la imagen, el honor y la reputación, así como por la vulneración del derecho a la intimidad y el tratamiento ilícito de sus datos personales. El recurso interpuesto por Russmedia contra dicha sentencia fue estimado por el Tribunalul Specializat Cluj (Tribunal Especializado de Cluj, Rumanía), que consideró que esta sociedad solo prestaba un servicio de alojamiento del anuncio en cuestión, de modo que no existía una implicación activa de Russmedia en su contenido y que, en consecuencia, le era aplicable una de las exenciones de responsabilidad establecidas en la normativa nacional sobre el comercio electrónico para los prestadores de servicios de la sociedad de la información.

El órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso de casación interpuesto por X, se pregunta si el operador de un mercado en línea, como Russmedia, que permite a sus usuarios publicar de manera anónima anuncios en su mercado en línea gratuitamente o a cambio de una contraprestación, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del RGPD, en caso de que un anuncio publicado en su mercado en línea contenga datos personales, especialmente sensibles, en contra de lo dispuesto en dicho Reglamento. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las disposiciones de la Directiva sobre el comercio electrónico relativas a la responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios de la sociedad de la información <sup>73</sup> son aplicables a Russmedia.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia declara que el operador de un mercado en línea, como Russmedia, puede ser calificado de «responsable del tratamiento» de los datos de carácter personal contenidos en un anuncio publicado en dicho mercado en línea, en el sentido del RGPD. <sup>74</sup>

Así, el Tribunal de Justicia señala que si una persona puede ser calificada de «responsable del tratamiento» de datos personales únicamente si influye en dicho tratamiento atendiendo a sus propios fines, tal puede ser el caso, en particular, cuando el operador de un mercado en línea publica los datos personales de que se trate con fines comerciales o publicitarios que vayan más allá de la mera prestación del servicio que presta al usuario anunciante. En el presente asunto, Russmedia se reserva el derecho a utilizar los contenidos publicados, distribuirlos, transmitirlos, reproducirlos, modificarlos, traducirlos, cederlos a socios comerciales y suprimirlos en cualquier momento y sin necesidad de «justificarlo». Por tanto, esta sociedad no se limita a publicar los datos personales contenidos en los anuncios, o a hacerlo por cuenta de los usuarios anunciantes, sino que trata y puede valorizar esos datos atendiendo a sus propios fines publicitarios y comerciales. En consecuencia, Russmedia influyó, en consideración a sus propios fines, en la publicación en Internet de los datos personales de X. Esta constatación no queda desvirtuada por la circunstancia de que manifiestamente Russmedia no participó en la determinación de los fines engañosos y lesivos perseguidos por el usuario anunciante mediante la publicación del anuncio controvertido, en la medida en que, al permitir que en su mercado en línea se coloquen anuncios de manera anónima, esta sociedad facilita la publicación de tales datos sin el consentimiento del interesado. Dado que puso a disposición del usuario anunciante su mercado en línea para que publicase el anuncio controvertido, Russmedia participó en la determinación de los medios de dicha publicación. En efecto, al fijar los parámetros de difusión de los anuncios que pueden contener datos personales, determinando la presentación, la duración de dicha difusión o las rúbricas que estructuran la información publicada u organizando

---

<sup>73</sup> Artículos 12 a 15 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

<sup>74</sup> Artículo 4, punto 7, del RGPD.

la clasificación que determinará las modalidades de tal difusión, el operador de un mercado en línea, como Russmedia, participa en la determinación de los medios esenciales de la publicación de los datos personales de que se trate, e influye así de manera decisiva en la difusión global de estos últimos. A tal respecto, de las condiciones generales de uso del mercado en línea de Russmedia resulta que esta sociedad se reserva, en particular, el derecho a distribuir, transmitir, publicar, suprimir o incluso reproducir la información contenida en los anuncios, incluidos los datos personales que contengan.

De cualquier modo, el operador de un mercado en línea no puede eludir su responsabilidad apoyándose en que no fue él quien determinó el contenido del anuncio controvertido publicado en dicho mercado. En efecto, cualquier otra interpretación sería incompatible con el objetivo del RGPD, que consiste en garantizar una protección eficaz y completa de los interesados, mediante una definición amplia del concepto de «responsable del tratamiento».

En consideración a estas observaciones preliminares, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, las obligaciones del operador de un mercado en línea, como Russmedia, como responsable del tratamiento de los datos personales publicados en su mercado en línea, de conformidad con el RGPD.

A tal respecto, el Tribunal de Justicia evalúa, en primer término, si el operador de un mercado en línea debe identificar los anuncios que contienen datos sensibles en el sentido del RGPD,<sup>75</sup> antes de proceder a su publicación. Así, recuerda que el operador y el usuario anunciante deben ser considerados corresponsables en el sentido del RGPD.<sup>76</sup>

En este sentido, conforme a las obligaciones generales de responsabilidad y de cumplimiento que les incumben en virtud de dicho Reglamento,<sup>77</sup> tanto el operador como el anunciante deben poder demostrar, por una parte, que los datos personales contenidos en el anuncio son publicados de manera lícita, es decir, con el consentimiento explícito del interesado cuando los datos de que se trate sean datos sensibles,<sup>78</sup> y que esos datos son exactos.<sup>79</sup> Por otra parte, el operador de un mercado en línea, como corresponsable del tratamiento de datos personales, debe aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas<sup>80</sup> a fin de poder demostrar que el tratamiento de los datos en cuestión es conforme con el RGPD. El carácter apropiado de tales medidas debe evaluarse de manera concreta, teniendo en cuenta la naturaleza, el ámbito, el contexto y los fines del tratamiento en cuestión, así como el grado de probabilidad y gravedad de los riesgos para los derechos y libertades del interesado.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia pone de relieve que la publicación de datos personales en un mercado en línea entraña riesgos significativos para los derechos y libertades del interesado, ya que hace que, en principio, esos datos sean accesibles a cualquier usuario de Internet. Además, ya que esos datos pueden copiarse y reproducirse en otros sitios web, puede resultar difícil, o incluso imposible, que el interesado obtenga su supresión efectiva de Internet. Estos riesgos son aún más graves cuando se trata de datos sensibles. Asimismo, el grado de probabilidad de que se produzca una vulneración de estos derechos por la publicación de un anuncio que contenga tales datos es muy elevado cuando el propio usuario anunciante no es el interesado y cuando el mercado en línea permite colocar tales anuncios de manera anónima. Por tanto, en la medida en que el operador de un mercado en línea, como Russmedia, sepa o debiera saber que, de manera general, anuncios que contengan datos sensibles pueden ser publicados

---

<sup>75</sup> Artículo 9, apartado 1, del RGPD.

<sup>76</sup> Artículo 26 del RGPD.

<sup>77</sup> Según se establece en los artículos 5, apartado 2, 24, 25 y 26 del RGPD.

<sup>78</sup> Artículo 9, apartados 1 y 2, letra a), del RGPD.

<sup>79</sup> Artículo 5, apartado 1, letra d), del RGPD.

<sup>80</sup> De conformidad con los artículos 24 y 25 del RGPD.

por usuarios anunciantes en su mercado en línea, está obligado, desde el momento en que diseñe su servicio, a aplicar las medidas técnicas y organizativas apropiadas para identificar dichos anuncios antes de su publicación y verificar si los datos sensibles que contienen son publicados de conformidad con el RGPD.

En segundo término, el Tribunal de Justicia analiza si el operador de un mercado en línea, como responsable del tratamiento de los datos sensibles contenidos en los anuncios publicados en su sitio web, conjuntamente con el usuario anunciante, debe verificar la identidad de ese anunciante antes de la publicación. Precisa que, si bien el hecho de que el interesado coloque un anuncio que contenga sus datos sensibles en un mercado en línea puede constituir un consentimiento explícito, exigido por el RGPD,<sup>81</sup> tal consentimiento no existe cuando la publicación es efectuada por un tercero, sin el consentimiento del interesado. Así pues, el operador de un mercado en línea está obligado a verificar, antes de la publicación de ese anuncio, si el usuario anunciante es la persona cuyos datos sensibles figuran en él, lo que presupone recabar su identidad. Tales medidas técnicas y organizativas deben permitir, en particular, limitar el riesgo de que los datos personales de los interesados sean tratados de manera ilícita y luchar contra el uso irresponsable de ese mercado en línea, limitando el sentimiento de impunidad e incitando así a los usuarios anunciantes a que cumplan las obligaciones impuestas por el RGPD cuando publiquen anuncios que contengan datos personales.

A la vista de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia señala, en tercer término, que el operador de un mercado en línea debe negarse a publicar un anuncio que contenga datos sensibles, aplicando medidas técnicas y organizativas apropiadas, cuando, tras verificar la identidad del usuario anunciante, constata que no se trata de la persona cuyos datos sensibles figuran en el anuncio y que no puede demostrar de modo suficiente en Derecho que el interesado ha dado su consentimiento explícito para que los datos en cuestión se publiquen o concorra alguna de las otras excepciones a la prohibición del tratamiento de tales datos.<sup>82</sup>

En cuarto término, el Tribunal de Justicia precisa el alcance de la obligación de seguridad que incumbe al responsable del tratamiento de datos de carácter personal, de conformidad con el artículo 32 del RGPD.<sup>83</sup> Señala que, una vez que un anuncio que contiene datos personales está en línea y, por tanto, ya es accesible globalmente, la diseminación de los datos implica, en particular, el riesgo de una pérdida de control de los datos personales de que se trate que, cuando se produce, priva de todo efecto útil a los derechos y garantías establecidos en el RGPD en beneficio del interesado, entre ellos fundamentalmente el derecho a la supresión.<sup>84</sup> Por tanto, el Tribunal de Justicia declara que el operador de un mercado en línea, como responsable del tratamiento de los datos personales publicados en su mercado en línea, está obligado a aplicar medidas de seguridad técnicas y organizativas apropiadas para impedir que anuncios que se hayan publicado en ese mercado y que contengan datos sensibles sean copiados e ilícitamente publicados en otros sitios web.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la articulación entre el RGPD y la Directiva sobre el comercio electrónico, en particular, sobre si los artículos 12 a 15 de esta Directiva, relativos a la responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios, pueden interferir en el régimen de responsabilidad establecido en dicho Reglamento. A este respecto, recuerda, por una parte, que del artículo 1, apartado 5, letra b), de la Directiva sobre el comercio

---

<sup>81</sup> Artículo 9, apartados 1 y 2, letra a), del RGPD.

<sup>82</sup> Establecidas en el artículo 9, letras b) a j), del RGPD.

<sup>83</sup> El artículo 32, apartado 1, del RGPD impone al responsable del tratamiento de datos personales la obligación de aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo.

<sup>84</sup> Artículo 17 del RGPD.

electrónico<sup>85</sup> se desprende que las cuestiones relacionadas con la protección de los datos personales deben apreciarse a la luz del RGPD y que esta Directiva no puede, en ningún caso, ir en perjuicio de las exigencias resultantes de dicho Reglamento. Así, la eventual aplicación de la exención de responsabilidad establecida en el artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva, que el operador de un mercado en línea podría invocar respecto a la información alojada en su sitio de Internet, no puede interferir con el régimen del RGPD, aplicable a ese operador al igual que a cualquier otro operador comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento. Lo mismo sucede con el artículo 15 de esa misma Directiva, relativo a la obligación general de supervisión.<sup>86</sup> Además, la obligación del operador de un mercado en línea de cumplir las exigencias derivadas del RGPD en ningún caso puede calificarse como tal obligación general de supervisión. Por otro lado, el Tribunal de Justicia subraya que del artículo 2, apartado 4, del RGPD<sup>87</sup> resulta que el hecho de que un operador sea el titular de obligaciones establecidas en este Reglamento no excluye automáticamente que pueda invocar los artículos 12 a 15 de la Directiva sobre el comercio electrónico para cuestiones distintas de las relativas a la protección de los datos personales. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que el operador de un mercado en línea, como responsable del tratamiento de los datos personales contenidos en anuncios publicados en su mercado en línea, no puede invocar, respecto al incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del RGPD, los artículos 12 a 15 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

## b. Principios de licitud y de minimización de los datos

### Sentencia de 9 de enero de 2025, Mousse (C-394/23, [EU:C:2025:2](#))

*«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 5, apartado 1, letra c) — Minimización de datos — Artículo 6, apartado 1 — Licitud del tratamiento — Datos relativos al término de cortesía y a la identidad de género — Venta en línea de títulos de transporte — Artículo 21 — Derecho de oposición»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), precisa el alcance de los principios de licitud del tratamiento y de minimización de datos, contemplados por el RGPD,<sup>88</sup> en el contexto del tratamiento por parte de una empresa de transporte de los datos relativos al término de cortesía con que dirigirse a sus clientes, a los efectos de la personalización de su comunicación comercial.

---

<sup>85</sup> Según esta disposición, la Directiva sobre el comercio electrónico no es aplicable a las cuestiones relativas a los servicios de la sociedad de la información incluidas, en particular, en la Directiva 95/46, que fue sustituida por el RGPD.

<sup>86</sup> En virtud del artículo 15 de la Directiva sobre el comercio electrónico, los Estados miembros no pueden imponer a los prestadores de servicios una obligación general de supervisión respecto de los servicios contemplados, en particular, en el artículo 14 de dicha Directiva.

<sup>87</sup> Con arreglo a esta disposición, el RGPD se entenderá sin perjuicio de la Directiva sobre el comercio electrónico, en particular sus artículos 12 a 15, relativos a la responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios.

<sup>88</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»), artículo 5, apartado 1, letras a) y c).

SNCF Connect vende títulos de transporte por ferrocarril a través de su sitio de Internet y de aplicaciones en línea. Sus clientes están obligados a indicar el término de cortesía con que dirigirse a ellos, marcando la indicación «Señor» o «Señora», al adquirir en línea dichos títulos de transporte.

La asociación Mousse presentó ante la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL, Comisión Nacional de Informática y Libertades, Francia) una reclamación contra SNCF Connect, por considerar que las condiciones en que se recogían y registraban los datos relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de esta última no cumplían los requisitos del RGPD. En concreto, Mousse alegaba que la recogida de estos datos por SNCF Connect no se ajustaba a los principios de licitud del tratamiento y de minimización de datos y que violaba las obligaciones de transparencia y de información derivadas de dicho Reglamento.<sup>89</sup>

Mediante decisión de 23 de marzo de 2021, la CNIL estimó que el tratamiento de datos realizado por SNCF Connect era lícito, por ser necesario para la ejecución del contrato de prestación de servicios de transporte en cuestión,<sup>90</sup> y conforme con el principio de minimización de datos.

El 21 de mayo de 2021, Mousse interpuso un recurso de anulación contra dicha decisión de la CNIL ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que obligar a los clientes de SNCF Connect a indicar el término de cortesía con que dirigirse a ellos no es necesario para la ejecución de un contrato de prestación de servicios de transporte, que vulnera, en particular, el derecho al respeto de la vida privada y que entraña un riesgo de discriminación basada en la identidad de género.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, para apreciar la necesidad de la recogida, por parte de SNCF Connect, de los datos relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes, puede tenerse en cuenta, por una parte, la práctica aceptada en las comunicaciones comerciales, civiles y administrativas y, por otra parte, el hecho de que dichos clientes podrían, tras haber facilitado esos datos al responsable del tratamiento, ejercer su derecho de oposición al uso de tales datos, alegando motivos relacionados con su situación particular.<sup>91</sup>

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina si un tratamiento de datos personales relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de una empresa de transporte, cuya finalidad es la personalización de la comunicación comercial, puede considerarse necesario para la ejecución de un contrato<sup>92</sup> o para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable de dicho tratamiento o por un tercero.<sup>93</sup>

Por lo que se refiere, por una parte, a la necesidad de tal tratamiento para la ejecución de un contrato,<sup>94</sup> el Tribunal de Justicia precisa que dicho tratamiento debe ser objetivamente indispensable para conseguir un fin que forme parte integrante de la ejecución del contrato. En concreto, tal tratamiento debe ser esencial para la correcta ejecución del contrato celebrado entre el responsable del tratamiento y el interesado y, por lo tanto, no pueden existir otras soluciones viables y menos intrusivas.

---

<sup>89</sup> Artículo 13 del RGPD.

<sup>90</sup> Artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra b), del RGPD.

<sup>91</sup> Artículo 21 del RGPD.

<sup>92</sup> Artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra b), del RGPD.

<sup>93</sup> Artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra f), del RGPD.

<sup>94</sup> Con arreglo al artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra b), del RGPD, el tratamiento de datos personales es lícito si es «necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales».

En el caso de autos, dado que el objeto principal del contrato de transporte en cuestión es la prestación a los clientes de un servicio de transporte por ferrocarril y que el tratamiento de datos controvertido en el litigio principal tiene como finalidad la personalización de la comunicación comercial con el cliente, esta comunicación puede constituir una finalidad que forma parte integrante de la ejecución del contrato. En efecto, la prestación de tal servicio implica, en principio, comunicarse con el cliente para, entre otras cosas, transmitirle un título de transporte por vía electrónica, informarle de posibles cambios que afecten al viaje correspondiente y permitir el contacto con el servicio posventa. Esta comunicación puede requerir la observancia de ciertas prácticas e incluir, en particular, fórmulas de cortesía para mostrar el respeto que la empresa de que se trate tiene hacia su cliente.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia destaca que tal comunicación no tiene por qué personalizarse necesariamente en función de la identidad de género del cliente de que se trate. En el presente asunto, por lo que respecta a los servicios controvertidos en el litigio principal, una personalización de la comunicación comercial, basada en una identidad de género que se presume en función del término de cortesía, no parece ni objetivamente indispensable ni esencial para permitir la correcta ejecución de un contrato y, por tanto, no puede considerarse necesaria para su ejecución. En efecto, parece existir una solución viable y menos intrusiva, ya que SNCF Connect podría optar, respecto de los clientes que no deseen indicar un término de cortesía con que dirigirse a ellos o de manera general, por una comunicación basada en fórmulas de cortesía genéricas, inclusivas y sin correlación con una presunción de identidad de género de los clientes.

En cuanto atañe, por otra parte, a la necesidad del tratamiento de datos personales relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de una empresa de transporte para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable de dicho tratamiento o por un tercero,<sup>95</sup> el Tribunal de Justicia recuerda, antes de nada, los tres requisitos que deben cumplirse para que tal tratamiento sea lícito.

En primer término, en cuanto al requisito relativo a la satisfacción de un interés legítimo por parte del responsable del tratamiento o por un tercero, el Tribunal de Justicia subraya que incumbe al responsable del tratamiento indicar a la persona cuyos datos personales recoge, en el momento del tratamiento, los intereses legítimos que persigue. Tal interés legítimo podría darse, por ejemplo, en el caso de una relación pertinente y apropiada entre el interesado y el responsable del tratamiento en situaciones en las que el interesado es cliente del responsable del tratamiento.

En el presente asunto, el Tribunal de Justicia indica que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si SNCF Connect indicó a sus clientes<sup>96</sup> un interés legítimo y precisa que un tratamiento de datos personales con fines de mercadotecnia directa puede considerarse realizado por interés legítimo. En particular, en tal contexto, la personalización de la publicidad puede asimilarse a la mercadotecnia directa.

En segundo término, por lo que respecta al requisito relativo a la necesidad del tratamiento de datos personales para la satisfacción del interés legítimo perseguido, el Tribunal de Justicia explica que tal requisito debe examinarse conjuntamente con el principio de minimización de

---

<sup>95</sup> Con arreglo al artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra f), del RGPD, el tratamiento de datos personales será lícito si es «necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño».

<sup>96</sup> De conformidad con el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el responsable del tratamiento tiene la obligación de informar directamente a los interesados, en el momento de la recogida de los datos personales, del interés legítimo perseguido.

datos.<sup>97</sup> Así, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si el interés legítimo que persigue el tratamiento de los datos puede alcanzarse razonablemente de manera tan eficaz por otros medios menos atentatorios respecto de las libertades y los derechos fundamentales de los interesados. En el presente asunto, parece que una personalización de la comunicación comercial puede limitarse al tratamiento de los nombres y apellidos de los clientes, y que el término de cortesía con que dirigirse a ellos o su identidad de género es una información que no es estrictamente necesaria en este contexto, en particular a la luz del principio de minimización de datos. En este contexto, el Tribunal de Justicia indica que, si bien el RGPD<sup>98</sup> no contempla la toma en consideración de las prácticas y convenciones sociales propias de cada Estado miembro a efectos de apreciar el carácter necesario de un tratamiento de datos personales, el responsable del tratamiento puede respetar dichas prácticas y convenciones sociales. En efecto, el responsable del tratamiento podría utilizar, respecto de los clientes que no deseen indicar un término de cortesía con que dirigirse a ellos o de manera general, fórmulas de cortesía genéricas, inclusivas y sin correlación con la identidad de género de los clientes.

En tercer término, en cuanto al requisito de que los intereses o las libertades y los derechos fundamentales del interesado en la protección de los datos no prevalezcan sobre el interés legítimo del responsable del tratamiento o de un tercero, el Tribunal de Justicia estima que tal requisito implica una ponderación de los derechos e intereses en conflicto. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional de que se trate efectuar esa ponderación teniendo en cuenta, en particular, las expectativas razonables del interesado, el alcance del tratamiento en cuestión y el impacto de este sobre ese interesado. En el presente asunto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, los clientes de una empresa de transporte no tienen por qué prever que dicha empresa tratará los datos relativos al término de cortesía con que dirigirse a ellos o a su identidad de género en el contexto de la compra de un título de transporte. Así sucedería, en particular, si dicho tratamiento se realizara únicamente con fines de mercadotecnia directa. Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisa que el interés legítimo relativo a la mercadotecnia directa no puede en ningún caso prevalecer cuando hay riesgo de que se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado. Corresponde, pues, al órgano jurisdiccional nacional comprobar la existencia del riesgo de discriminación basada en la identidad de género, alegado por Mousse, en especial a la luz de la Directiva 2004/113.<sup>99</sup> A este respecto, el Tribunal de Justicia añade que el ámbito de aplicación de esta Directiva no puede reducirse únicamente a las discriminaciones que se derivan de la pertenencia a uno u otro género. En atención a su objeto y a los derechos que pretende proteger, dicha Directiva debe aplicarse igualmente a las discriminaciones que tienen lugar a consecuencia del cambio de identidad de género de una persona.

Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, el Tribunal de Justicia concluye que el tratamiento de datos personales relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de una empresa de transporte, cuya finalidad es la personalización de la comunicación comercial basada en su identidad de género, no puede considerarse necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero cuando la empresa no indicó el interés legítimo perseguido a estos clientes en el momento de la recogida de los datos, cuando dicho tratamiento no se lleva a cabo sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario para la consecución de ese interés legítimo o también cuando, a la vista de todas las circunstancias pertinentes, las libertades y los derechos fundamentales de los clientes pueden

---

<sup>97</sup> De conformidad con el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el responsable del tratamiento tiene la obligación de informar directamente a los interesados, en el momento de la recogida de los datos personales, del interés legítimo perseguido.

<sup>98</sup> Artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra f), del RGPD.

<sup>99</sup> Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO 2004, L 373, p. 37).

prevalecer sobre dicho interés legítimo, en especial debido a un riesgo de discriminación basada en la identidad de género.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina si, para apreciar la necesidad de un tratamiento de datos personales relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de una empresa de transporte para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, debe tenerse en cuenta la eventual existencia de un derecho de oposición del interesado.<sup>100</sup> En efecto, la eventual existencia de un derecho de oposición supone la existencia de un tratamiento lícito, en este caso basado en los intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero. Pues bien, para ser lícito, tal tratamiento debe cumplir previamente el requisito de ser estrictamente necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido. Del tenor y de la estructura de las disposiciones del RGPD se desprende, pues, que la existencia de un derecho de oposición no puede tomarse en consideración a efectos de la apreciación de la licitud y, en particular, de la necesidad del tratamiento de datos personales basado en los intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero.

### c. Derecho de rectificación

#### Sentencia de 13 de marzo de 2025, Deldits (C-247/23, [EU:C:2025:172](#))

*«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 5, apartado 1, letra d) — Principio de exactitud — Artículo 16 — Derecho de rectificación — Artículo 23 — Limitaciones — Datos relativos al sexo — Datos inexactos desde su inscripción en un registro público — Medios de prueba — Práctica administrativa consistente en solicitar la prueba de haberse sometido a una cirugía de cambio de sexo»*

En respuesta a una remisión prejudicial del Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la cuestión de si, por una parte, el Reglamento general de protección de datos<sup>101</sup> impone a una autoridad nacional encargada de la llevanza de un registro público el deber de rectificar los datos personales relativos a la identidad de género de una persona física cuando esos datos no sean exactos, y, por otra parte, un Estado miembro puede supeditar, mediante una práctica administrativa, el ejercicio del derecho de rectificación de tales datos, contenidos en un registro público, a la aportación de pruebas, en particular a la aportación de la prueba de haberse sometido a una cirugía de cambio de sexo.

VP, una persona de nacionalidad iraní, obtuvo el estatuto de refugiado en Hungría invocando su condición de persona trans. Según los certificados médicos aportados para fundamentar su solicitud, aunque VP había nacido mujer, su identidad de género era masculina. Tras serle reconocido con este fundamento su estatuto de refugiado, se inscribió a VP, no obstante, como mujer en el registro en materia de asilo.

<sup>100</sup> Con arreglo al artículo 21 del RGPD, el interesado tendrá derecho a oponerse en cualquier momento, por motivos relacionados con su situación particular, a que datos personales que le conciernan sean objeto de un tratamiento basado en lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letras e) y f), del RGPD, incluida la elaboración de perfiles sobre la base de dichas disposiciones.

<sup>101</sup> Artículo 16 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

En 2022, VP presentó ante la autoridad competente en materia de asilo una solicitud, al amparo del derecho de rectificación reconocido en el artículo 16 del RGPD, con el objeto de que se rectificara la mención de su sexo, cambiándolo a masculino, y de que se modificara su nombre en el registro en materia de asilo. VP adjuntó a esa solicitud los mencionados certificados médicos. Mediante resolución de 11 de octubre de 2022, esa autoridad rechazó la solicitud por considerar que VP no había probado haberse sometido a una cirugía de cambio de sexo.

VP interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso solicitando la anulación de dicha resolución. Dado que el Derecho húngaro no contempla un procedimiento de reconocimiento jurídico del cambio de sexo y al albergar dudas acerca del alcance del artículo 16 del RGPD en este contexto, ese órgano jurisdiccional solicitó al Tribunal de Justicia orientación acerca de la interpretación de este artículo.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, comienza recordando que, con arreglo al artículo 16 del RGPD, el interesado tiene derecho a obtener sin dilación indebida del responsable del tratamiento la rectificación de los datos personales inexactos que le conciernan. Esta disposición concreta el derecho fundamental consagrado en el artículo 8, apartado 2, segunda frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,<sup>102</sup> según el cual toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación.

Además, el artículo 16 del RGPD debe interpretarse a la luz, por una parte, del principio de exactitud,<sup>103</sup> con arreglo al cual los datos tratados deben ser exactos y, si fuera necesario, actualizados, con la precisión de que deben adoptarse todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan. Por otra parte, esa disposición también debe ser interpretada a la luz del considerando 59 del RGPD, según el cual deben arbitrarse fórmulas para facilitar la rectificación, a instancia del interesado, de sus datos personales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia reitera su jurisprudencia, con arreglo a la cual el carácter exacto y completo de los datos personales debe ser apreciado atendiendo a los fines para los que fueron recabados.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que el objetivo perseguido por el RGPD consiste, en particular, en garantizar un nivel elevado de protección del derecho de las personas físicas a la vida privada respecto del tratamiento de los datos personales. De conformidad con este objetivo, todo tratamiento de datos personales debe, en particular, cumplir el principio de exactitud y satisfacer las condiciones de licitud previstas en dicho Reglamento.<sup>104</sup>

En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar la exactitud del dato objeto del litigio principal atendiendo a la finalidad para la que fue recabado y apreciar, en particular a la luz del Derecho nacional, si la recogida de ese dato tiene por objeto identificar a la persona de que se trata. Si este fuera el caso, parece que ese dato se refiere, pues, a la identidad de género vivida por esta persona, y no a la que le fue asignada al nacer.

A este respecto, un Estado miembro no puede esgrimir disposiciones de Derecho nacional específicas, adoptadas con fundamento en el artículo 6, apartados 2 y 3, del RGPD, para poner obstáculos al derecho de rectificación. Así, por una parte, resulta del RGPD<sup>105</sup> que esas disposiciones específicas están destinadas únicamente a especificar en mayor grado la aplicación

---

<sup>102</sup> En lo sucesivo, «Carta».

<sup>103</sup> Principio contemplado en el artículo 5, apartado 1, letra d), del RGPD.

<sup>104</sup> Véase el artículo 6 del RGPD.

<sup>105</sup> Véase el considerando 10, tercera frase, del RGPD.

de las normas de ese Reglamento y no a establecer excepciones a ellas. Por otra parte, el derecho de rectificación solo puede limitarse respetando los requisitos definidos en el artículo 23 de ese Reglamento. De este modo, un Estado miembro puede, en particular, establecer a través de medidas legislativas internas limitaciones a ese derecho en lo que respecta a datos personales que figuran en registros públicos llevados por motivos de interés general. No obstante, en el presente caso no resulta que el legislador húngaro haya limitado, ateniéndose a los requisitos contemplados en el artículo 23 del RGPD, el alcance de dicho derecho de rectificación ni que la autoridad competente en materia de asilo haya motivado su denegación de la rectificación solicitada invocando tal limitación legal.

En cualquier caso, un Estado miembro no puede invocar la inexistencia, en su Derecho nacional, de un procedimiento de reconocimiento jurídico de la condición de persona trans para poner obstáculos al derecho de rectificación. En efecto, si bien el Derecho de la Unión no menoscaba las competencias de los Estados miembros en el ámbito del estado civil de las personas y del reconocimiento jurídico de su identidad de género, estos deben respetar el Derecho de la Unión al ejercitar dicha competencia. De este modo, una normativa nacional que impide que una persona trans, al no reconocer su identidad de género, reúna un requisito necesario para disfrutar de un derecho protegido por el Derecho de la Unión, como, en el presente caso, el derecho de rectificación, debe considerarse, en principio, incompatible con el Derecho de la Unión.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que el artículo 16 del RGPD debe interpretarse en el sentido de que impone a una autoridad nacional encargada de la llevanza de un registro público el deber de rectificar datos personales relativos a la identidad de género de una persona física cuando esos datos no sean exactos, en el sentido de ese Reglamento.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 16 del RGPD no especifica cuáles son las pruebas que puede exigir un responsable del tratamiento para demostrar que son inexactos los datos personales cuya rectificación solicita una persona física.

En este contexto, si bien el interesado que solicita la rectificación de esos datos puede estar obligado a aportar las pruebas pertinentes y suficientes que, habida cuenta de las circunstancias del caso concreto, le puedan ser razonablemente exigidas para demostrar la inexactitud de dichos datos, el Tribunal de Justicia recuerda, no obstante, que un Estado miembro solo puede limitar el ejercicio del derecho de rectificación dentro del respeto del artículo 23 del RGPD. El Tribunal de Justicia precisa que el derecho de rectificación puede limitarse en el contexto de la llevanza de registros públicos mantenidos por motivos de interés público general, en particular para garantizar la fiabilidad y la coherencia de esos registros.

En el presente asunto, el Estado miembro de que se trata ha puesto en marcha una práctica administrativa consistente en supeditar el ejercicio por parte de una persona trans de su derecho de rectificación de los datos relativos a su sexo que figuran en un registro público a la aportación de la prueba de que se ha sometido a una cirugía de cambio de sexo. Tal práctica administrativa da lugar a una limitación del derecho de rectificación.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en primer término, que esta práctica administrativa no cumple el requisito según el cual el Derecho de un Estado miembro solo puede limitar el alcance del derecho de rectificación a través de medidas legislativas.

En segundo término, esa práctica administrativa menoscaba, en particular, la esencia del derecho a la integridad de la persona y del derecho al respeto de la vida privada y familiar, contemplados en los artículos 3 y 7, respectivamente, de la Carta. El Tribunal de Justicia recuerda que, en este contexto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado, en particular,

que el reconocimiento de la identidad de género de una persona trans no puede quedar supeditado a la realización de un tratamiento quirúrgico no deseado por esa persona.<sup>106</sup>

En tercer y último término, tal práctica administrativa no es, en cualquier caso, ni necesaria ni proporcionada para garantizar la fiabilidad y la coherencia de un registro público, como el registro en materia de asilo, ya que un certificado médico, incluido un diagnóstico psicológico previo, puede constituir una prueba pertinente y suficiente a este respecto.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el artículo 16 del RGPD debe interpretarse en el sentido de que, para ejercitar el derecho de rectificación de los datos personales relativos a la identidad de género de una persona física contenidos en un registro público, esta persona puede estar obligada a aportar las pruebas pertinentes y suficientes que le puedan ser razonablemente exigidas para demostrar la inexactitud de dichos datos. No obstante, un Estado miembro no puede en ningún caso supeditar, mediante una práctica administrativa, el ejercicio de ese derecho a la aportación de la prueba de haberse sometido a una cirugía de cambio de sexo.

#### d. Vías de recurso y derecho a indemnización en caso de violación del RGPD

##### Sentencia de 4 de septiembre de 2025, Quirin Privatbank (C-655/23, [EU:C:2025:655](#))

*«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Derechos del interesado — Artículo 17 — Derecho a la supresión de los datos — Artículo 18 — Derecho a la limitación del tratamiento — Artículo 79 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Tratamiento ilícito de datos personales — Recurso con la pretensión de que se ordene al responsable del tratamiento abstenerse de realizar en el futuro cualquier nuevo tratamiento ilícito — Fundamento — Requisitos — Artículo 82, apartado 1 — Derecho a indemnización — Concepto de “daños y perjuicios inmateriales” — Cuantificación de la indemnización — Eventual consideración de la gravedad de la culpa del responsable del tratamiento — Eventual incidencia de una “orden de abstención”»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Federal de lo Civil y Penal, Alemania), el Tribunal de Justicia precisa el alcance de los derechos otorgados por diversas disposiciones del RGPD<sup>107</sup> al interesado en caso de tratamiento ilícito de sus datos personales.

IP presentó, a través de una red social profesional en línea, su candidatura para un empleo en Quirin Privatbank, una sociedad alemana. Posteriormente, una empleada de esa sociedad utilizó el servicio de mensajería electrónica de esa red para enviar a un tercero, ajeno a ese proceso de contratación, un mensaje, destinado exclusivamente a IP, en el que informaba a este último de que se rechazaban sus pretensiones salariales y le ofrecía una retribución diferente. Ese tercero, que había trabajado con IP en el pasado, le remitió dicho mensaje y le preguntó si estaba buscando empleo.

<sup>106</sup> Véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 19 de enero de 2021, X e Y c. Rumanía, (CE:ECHR:2021:0119JUD000214516), § 165 y 167 y jurisprudencia citada.

<sup>107</sup> Artículos 17, 18, 79 y 82 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

IP ejercitó ante el Landgericht Darmstadt (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Darmstadt, Alemania) una acción con la pretensión de que se condenara a Quirin Privatbank, por una parte, a abstenerse de realizar cualquier tratamiento de sus datos personales en relación con su candidatura que reiterase la divulgación sin autorización de dichos datos y, por otra parte, a abonarle una indemnización por los daños y perjuicios inmateriales sufridos. El órgano jurisdiccional de primera instancia acogió esas pretensiones.

A raíz del recurso de apelación interpuesto por Quirin Privatbank ante el Oberlandesgericht Frankfurt (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Fráncfort, Alemania), se modificó parcialmente esa sentencia, desestimándose la pretensión indemnizatoria. En efecto, a criterio de dicho órgano jurisdiccional, IP no había aportado la prueba de que se le hubiera causado un perjuicio concreto y, aun suponiendo que hubiera sentido una humillación, esta no podía calificarse de daño o perjuicio inmaterial.

IP y Quirin Privatbank interpusieron sendos recursos de casación contra dicha sentencia ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Federal de lo Civil y Penal, Alemania), el órgano jurisdiccional remitente.

Al albergar dudas sobre la interpretación de diversas disposiciones del RGPD, el órgano jurisdiccional remitente preguntó al Tribunal de Justicia por el alcance de las vías de recurso, la extensión del derecho a la indemnización de los daños y perjuicios sufridos y los criterios para cuantificar los daños y perjuicios inmateriales indemnizables.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, se pide al Tribunal de Justicia que dilucide si las disposiciones del RGPD contemplan, en favor de la persona afectada por el tratamiento ilícito de datos personales que no solicita que estos se supriman, una vía de recurso judicial a fin de que, con carácter preventivo, se ordene al responsable del tratamiento abstenerse de realizar en el futuro un nuevo tratamiento ilícito y si, en caso negativo, estas disposiciones impiden a los Estados miembros establecer tal vía de recurso en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El Tribunal de Justicia señala, a este respecto, que el RGPD no contiene disposiciones que establezcan, expresa o implícitamente, que el interesado disfrute de un derecho a que se declare preventivamente, ejercitando una acción judicial, que el responsable del tratamiento de datos personales está obligado a abstenerse, en el futuro, de cometer una infracción de las disposiciones de este Reglamento, consistente más concretamente en la reiteración de un tratamiento ilícito.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia hace constar que ninguna de las disposiciones de dicho Reglamento referentes a las vías de recurso <sup>108</sup> obliga a los Estados miembros a establecer un recurso preventivo. En particular, el artículo 79, apartado 1, del RGPD, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva contra un responsable del tratamiento, no obliga a los Estados miembros a establecer una vía de recurso específica que permita obtener, con carácter preventivo, una orden de abstención.

Dicho esto, habida cuenta, en particular, del reconocimiento, en el RGPD, del derecho de todo interesado a la tutela judicial efectiva cuando considere que sus derechos en virtud de dicho Reglamento han sido vulnerados como consecuencia de un tratamiento de sus datos personales, «sin perjuicio» de cualquier otro recurso administrativo o extrajudicial, el Tribunal de Justicia considera que los Estados miembros no tienen vedada la posibilidad de establecer tal recurso

---

<sup>108</sup> Capítulo VIII del RGPD, titulado «Recursos, responsabilidad y sanciones», que comprende, en particular, los artículos 77 a 79.

preventivo con objeto de ordenar al responsable del tratamiento que se abstenga de volver a vulnerar derechos que este Reglamento otorga al interesado.

En cuanto a esta cuestión, el Tribunal de Justicia subraya que diversas disposiciones del RGPD expresamente ofrecen a los Estados miembros la posibilidad de establecer normas nacionales adicionales, que sean más estrictas o prevean alguna excepción, lo que les deja un margen de apreciación en cuanto a la manera de aplicar dichas disposiciones («cláusulas de apertura»). En este contexto, el Tribunal de Justicia señala que, aunque las disposiciones del RGPD referidas a las vías de recurso no contengan específicamente tal cláusula de apertura, el legislador de la Unión no pretendió proceder a una armonización exhaustiva de las vías de recurso disponibles en caso de infracción de las disposiciones de dicho Reglamento y, en particular, no excluyó tal posibilidad de recurso preventivo.

El Tribunal de Justicia añade que esta interpretación se ve confirmada por los objetivos perseguidos por el RGPD. En efecto, la posibilidad de que el interesado interponga un recurso judicial para que se ordene a un responsable del tratamiento abstenerse, en el futuro, de infringir las disposiciones materiales del RGPD puede reforzar el efecto útil de estas y, en consecuencia, el elevado nivel de protección de los interesados por lo que respecta al tratamiento de sus datos personales.

El Tribunal de Justicia deduce de lo anterior que el RGPD no se opone a que un derecho de recurso con el objeto de que se dicte una orden que permita prevenir la eventual comisión de una infracción de las disposiciones materiales de dicho Reglamento, concretamente por una posible reiteración de un tratamiento ilícito, esté disponible sobre la base de disposiciones del Derecho de un Estado miembro que sean aplicables ante el órgano jurisdiccional nacional que conozca del asunto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia da precisiones sobre el concepto de «daños y perjuicios inmateriales» que, en virtud del RGPD,<sup>109</sup> otorga al interesado el derecho a recibir del responsable del tratamiento una indemnización por los daños y perjuicios sufridos.

En este marco, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 82, apartado 1, del RGPD, relativo al derecho a indemnización, se opone a una norma o práctica nacional que supedita la indemnización por «daños y perjuicios inmateriales» al requisito de que los daños y perjuicios sufridos por el interesado hayan alcanzado cierto grado de gravedad. Dicha disposición no exige que los daños y perjuicios inmateriales alegados por el interesado deban alcanzar un «umbral de *minimis*» para poder ser objeto de indemnización.<sup>110</sup>

Además, el Tribunal de Justicia observa que unas situaciones, como las que se invocan en el litigio principal, relativas a un «daño para la reputación» como consecuencia de una violación de la seguridad de los datos personales o a una «pérdida de control» sobre tales datos, figuran expresamente entre los ejemplos de posibles daños y perjuicios que se relacionan en el RGPD.<sup>111</sup>

El Tribunal de Justicia recuerda asimismo que el temor del interesado a que en el futuro se produzca un uso indebido de sus datos, de resultas de una infracción del RGPD, puede constituir, por sí solo, «daños y perjuicios inmateriales», siempre que ese temor, junto con sus

---

<sup>109</sup> Artículo 82, apartado 1, del RGPD.

<sup>110</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 2023, *Österreichische Post* (Daños y perjuicios inmateriales relacionados con el tratamiento de datos personales) (C-300/21, [EU:C:2023:370](#)), apartado 51, y de 4 de octubre de 2024, *Agentisia po vpisvaniyata* (C-200/23, [EU:C:2024:827](#)), apartados 147 y 149.

<sup>111</sup> Véanse los considerandos 75 y 85 del RGPD.

consecuencias negativas, resulte debidamente probado, extremo que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar.<sup>112</sup>

Así, el Tribunal de Justicia reconoce que, aunque los sentimientos mencionados por el órgano jurisdiccional remitente, en particular el temor o el enfado, puedan incluirse entre las vicisitudes del día a día, pueden constituir «daños y perjuicios inmateriales», en el sentido del RGPD, siempre y cuando el interesado demuestre que experimenta tales sentimientos, junto con sus consecuencias negativas, precisamente por la infracción de dicho Reglamento de que se trate, como una transmisión sin autorización de sus datos personales a un tercero que genere el riesgo de que estos se usen indebidamente, extremo que corresponde apreciar a los jueces nacionales que conozcan del asunto.

El Tribunal de Justicia subraya que esta interpretación es conforme con el tenor del artículo 82, apartado 1, del RGPD, a la luz de sus considerandos 85 y 146, que invitan a adoptar una concepción amplia del concepto de «daños y perjuicios inmateriales», y queda corroborada por el objetivo de dicho Reglamento que consiste en garantizar un nivel elevado de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia constata que el artículo 82, apartado 1, del RGPD, relativo al derecho a indemnización, se opone a que el grado de gravedad de la culpa del responsable del tratamiento se tenga en cuenta en la cuantificación de la indemnización por daños y perjuicios inmateriales debida en virtud de este artículo.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, habida cuenta de la función exclusivamente compensatoria del derecho a indemnización, los jueces nacionales están obligados a dispensar una indemnización «total y efectiva» de los daños y perjuicios sufridos, sin que sea necesario, a efectos de tal compensación íntegra, imponer el pago de indemnizaciones punitivas.<sup>113</sup>

El Tribunal de Justicia precisa que esta función exclusivamente compensatoria del derecho a indemnización en virtud del RGPD se opone a que el grado de gravedad y el carácter eventualmente doloso de la infracción de dicho Reglamento cometida por el responsable del tratamiento sean tenidos en cuenta a efectos de la reparación del daño sobre esta base. Así pues, la actitud y la motivación del responsable del tratamiento no pueden tomarse en consideración para, en su caso, conceder al interesado una indemnización inferior al perjuicio efectivamente sufrido, ya sea en cuanto al importe o en cuanto a la forma de esa reparación.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 82, apartado 1, del RGPD se opone a que el hecho de que se haya dictado en favor del interesado, en virtud del Derecho nacional aplicable, una orden que conmine a abstenerse de reiterar una infracción de dicho Reglamento, oponible al responsable del tratamiento, se tenga en cuenta para reducir el alcance de la indemnización pecuniaria por daños y perjuicios inmateriales debida en virtud de dicho artículo o, *a fortiori*, sustituir a dicha indemnización.

El Tribunal de Justicia recuerda que ya ha admitido que, dentro de los límites que se derivan del principio de efectividad, determinadas circunstancias puedan influir en la cuantificación de la indemnización debida con arreglo al artículo 82 del RGPD, especialmente para restringir esa indemnización. Pues bien, una forma de indemnización contemplada en el Derecho nacional aplicable solo puede considerarse conforme con el RGPD si permite garantizar una reparación

---

<sup>112</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de junio de 2024, PS (Dirección errónea) (C-590/22, [EU:C:2024:536](#)), apartados 32, 35 y 36, y de 4 de octubre de 2024, Agentsia po vprisvaniyata (C-200/23, [EU:C:2024:827](#)), apartados 143, 144 y 155 y jurisprudencia citada.

<sup>113</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 2023, Österreichische Post (Daños y perjuicios inmateriales relacionados con el tratamiento de datos personales) (C-300/21, [EU:C:2023:370](#)), apartados 57 y 58, y de 4 de octubre de 2024, Patērētāju tiesību aizsardzības centrs (C-507/23, [EU:C:2024:854](#)), apartado 34.

total y efectiva de los daños y perjuicios sufridos por el interesado. En concreto, una indemnización debida en virtud del artículo 82 del RGPD no puede adoptar la forma, total o parcial, de orden de abstención, puesto que el derecho a indemnización de los daños y perjuicios cumple una función exclusivamente compensatoria, mientras que una orden de abstención dirigida al causante del daño tiene una finalidad meramente preventiva.

### 3. Tratamiento de datos por las instituciones, órganos y organismos de la Unión: seudonimización y concepto de «datos personales»

#### Sentencia de 4 de septiembre de 2025, SEPD/JUR (Concepto de datos personales) (C-413/23 P, [EU:C:2025:645](#))

*«Recurso de casación — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Procedimiento de compensación a los accionistas y acreedores a raíz de la resolución de una entidad de crédito — Decisión del Supervisor Europeo de Protección de Datos por la que se constata el incumplimiento por la Junta Única de Resolución de sus obligaciones en materia de tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2018/1725 — Artículo 15, apartado 1, letra d) — Obligación de información al interesado — Transmisión de datos seudonimizados a un tercero — Artículo 3, punto 1 — Concepto de “datos personales” — Artículo 3, punto 6 — Concepto de “seudonimización”»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de un recurso de casación interpuesto por el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), anula la sentencia JUR/SEPD<sup>114</sup> y devuelve el asunto al Tribunal General. Al hacerlo, aclara el concepto de «datos personales» en el caso de datos seudonimizados y, más concretamente, de la información que debe facilitarse al interesado cuando dichos datos se transfieren a un tercero.

En el presente asunto, mediante Decisión de 7 de junio de 2017, la Junta Única de Resolución (JUR) sometió a Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular»), a un procedimiento de resolución, aprobado ese mismo día por la Comisión Europea. El 6 de agosto de 2018, la JUR publicó en su sitio de Internet la comunicación relativa a su decisión preliminar respecto a la potencial concesión de una compensación a los accionistas y acreedores sobre los que se adoptaron las medidas de resolución de dicha entidad. Para poder adoptar una decisión final sobre este extremo, en su resolución preliminar precisó que debía organizarse un procedimiento que permitiera a los interesados ejercer su derecho a ser oídos. Se recabaron datos de los accionistas y acreedores participantes, entre ellos, los relativos a su identidad y a la prueba de la titularidad de los instrumentos de capital de Banco Popular. Una vez verificada su condición por la JUR mediante los datos recogidos, estas personas presentaron comentarios sobre la decisión preliminar. Algunos de estos datos se transmitieron, en forma de datos seudonimizados, a Deloitte, sociedad de auditoría y consultoría encargada por la JUR de realizar una valoración de los efectos de un procedimiento de resolución sobre los accionistas y acreedores.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Sentencia del Tribunal General de 26 de abril de 2023, JUR/SEPD (T-557/20, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», [EU:T:2023:219](#)).

<sup>115</sup> Valoración prevista en el artículo 20, apartados 16 a 18, del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1).

En 2019, varios accionistas y acreedores afectados remitieron al SEPD cinco reclamaciones con arreglo al Reglamento 2018/1725,<sup>116</sup> debido a que la JUR no les había informado de que los datos que se habían obtenido sobre ellos se transmitirían a terceros.

El SEPD, en respuesta, adoptó una decisión inicial que, a raíz de una solicitud de revisión de la JUR, anuló y sustituyó por una decisión revisada. En esta última el SEPD consideró que Deloitte era destinataria de los datos personales de los reclamantes.<sup>117</sup> Por otra parte, constató que la JUR había incumplido la obligación de información establecida en el Reglamento 2018/1725.<sup>118</sup> Más concretamente, reprochó a esta no haber mencionado, en la declaración de confidencialidad sobre el tratamiento de datos personales emitida en el transcurso del procedimiento relativo al derecho a ser oído, que Deloitte era una destinataria potencial de los datos personales recabados y tratados por la JUR.

La JUR entonces interpuso un recurso ante el Tribunal General solicitando, en particular, la anulación de la decisión revisada del SEPD. El Tribunal General estimó parcialmente el recurso y anuló la citada decisión.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En su sentencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre los requisitos, examinados en la sentencia recurrida, para que los datos puedan calificarse de datos personales.

En primer lugar, considera que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el SEPD, para concluir que la información que resultaba de los comentarios transmitidos a Deloitte era, en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento 2018/1725, información «sobre» las personas que habían presentado los comentarios, debería haber examinado el contenido, la finalidad o los efectos de dichos comentarios, puesto que había quedado acreditado que estos expresaban la opinión o el punto de vista personal de sus autores.

En este sentido, el Tribunal de Justicia recuerda, según su jurisprudencia, que una información se refiere a una persona física identificada o identificable cuando, debido a su contenido, su finalidad o sus efectos, la información está relacionada con una persona identificable.<sup>119</sup> Por lo tanto, un examen del contenido de una información no necesariamente debe completarse con un análisis de la finalidad y de los efectos de dicha información, como indica el empleo de la conjunción «o» que enlaza los diferentes criterios contemplados por dicha jurisprudencia.

El Tribunal de Justicia subraya que la interpretación del Tribunal General, según la cual el SEPD no podía calificar como datos personales la información que resultaba de los comentarios transmitidos a Deloitte basándose únicamente en la constatación de que se trataba de opiniones o de puntos de vista personales, sino que debería haber examinado, además, el contenido, la finalidad y los efectos de las opiniones expresadas, con el fin de determinar si estaban relacionadas con una persona concreta, no tiene en cuenta la particular naturaleza de las

---

<sup>116</sup> Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO 2018, L 295, p. 39).

<sup>117</sup> A efectos del artículo 3, punto 13, del Reglamento 2018/1725.

<sup>118</sup> Artículo 15, apartado 1, letra d), del Reglamento 2018/1725.

<sup>119</sup> Sentencias de 20 de diciembre de 2017, Nowak (C-434/16, [EU:C:2017:994](#)), apartado 35; de 7 de marzo de 2024, OC/Comisión (C-479/22 P, [EU:C:2024:215](#)), apartado 45, y de 7 de marzo de 2024, IAB Europe (C-604/22, [EU:C:2024:214](#)), apartado 37 y jurisprudencia citada.

opiniones o de los puntos de vista personales que, como expresión del pensamiento de una persona, están necesaria e íntimamente ligados a esta.<sup>120</sup>

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el requisito establecido en el artículo 3, punto 1, del Reglamento 2018/1725, relativo al carácter «identificable» de la persona física afectada y, más concretamente, sobre la alegación del SEPD según la cual debe considerarse que los datos seudonimizados constituyen, de cualquier forma y para cualquier persona, datos personales.

El Tribunal de Justicia considera que, contrariamente a lo que sostiene el SEPD, el Tribunal General declaró acertadamente que no debe considerarse que los datos seudonimizados constituyen, de cualquier forma y para cualquier persona, datos personales a efectos de la aplicación del Reglamento 2018/1725, en la medida en que la seudonimización puede, según las circunstancias del caso, impedir efectivamente que personas distintas del responsable del tratamiento identifiquen al interesado de tal manera que, para ellas, este no sea o deje de ser identificable.

Para empezar, el Tribunal de Justicia señala que, en virtud del Reglamento 2018/1725,<sup>121</sup> la seudonimización no constituye un elemento de la definición de «datos personales», sino que se refiere a la adopción de medidas técnicas y organizativas destinadas a reducir el riesgo de correlación de un conjunto de datos con la identidad de los interesados.

A continuación, precisa que el concepto de «seudonimización» presupone la existencia de información que permite identificar al interesado. Pues bien, la propia existencia de esa información impide que los datos que hayan sido objeto de seudonimización de ninguna forma puedan considerarse datos anónimos, excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento 2018/1725.

Por último, subraya que la seudonimización tiene por objeto, en particular, evitar que el interesado pueda ser identificado solo con los datos seudonimizados.<sup>122</sup> En efecto, siempre que se adopten efectivamente las medidas técnicas y organizativas que se exigen para una seudonimización en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento 2018/1725 y que estas puedan impedir que los datos de que se trate se atribuyan al interesado, de forma que este no sea identificable o deje de serlo, la seudonimización podrá afectar al carácter personal de esos datos. A este respecto, precisa que, como ocurre normalmente en el caso del responsable del tratamiento que ha procedido a la seudonimización, la JUR dispone, en el presente asunto, de información adicional que permite atribuir los comentarios transmitidos a Deloitte al interesado. Por lo tanto, en lo que respecta a la JUR, dichos comentarios conservan, a pesar de la seudonimización, su carácter personal. En cambio, por lo que respecta a Deloitte, el Tribunal de Justicia señala que dichas medidas técnicas y organizativas pueden tener por efecto que, para la mencionada sociedad, esos comentarios no tengan carácter personal. No obstante, ello presupone, por un lado, que Deloitte no pueda eludir esas medidas al tratar los comentarios bajo su control y, por otro lado, que las referidas medidas puedan impedir efectivamente que Deloitte atribuya esos comentarios al interesado recurriendo a medios de identificación adicionales, como el cotejo con otros elementos.

Según el Tribunal de Justicia, tanto del considerando 16 del Reglamento 2018/1725 como de su jurisprudencia se desprende que la existencia de información adicional que permita identificar al

---

<sup>120</sup> Interpretación corroborada por la jurisprudencia derivada de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Nowak (C-434/16, [EU:C:2017:994](#)).

<sup>121</sup> Artículo 3, puntos 1 y 6, del Reglamento 2018/1725.

<sup>122</sup> El artículo 3, punto 6, del Reglamento 2018/1725 exige que la información de identificación figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas «destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable».

interesado no implica, por sí sola, que deba considerarse que los datos seudonimizados constituyen, de cualquier forma y para cualquier persona, datos personales a efectos de la aplicación del Reglamento 2018/1725. A este respecto, recuerda que, en relación con un comunicado de prensa que incluía una serie de indicaciones relativas a una persona sin mencionar su nombre, no se limitó a constatar que el organismo de la Unión que publicó ese comunicado disponía de toda la información que permitía identificar a esa persona, sino que examinó si las indicaciones que figuraban en dicho comunicado permitían razonablemente que el público interesado identificara a esa persona, en particular mediante una combinación de esas indicaciones con la información disponible en Internet.<sup>123</sup> Por otra parte, declara que un medio no puede ser utilizado razonablemente para identificar al interesado cuando el riesgo de identificación resulte, en realidad, insignificante porque la identificación de esa persona esté prohibida por la ley o sea prácticamente irrealizable, por ejemplo, porque implique un esfuerzo desmesurado en cuanto a tiempo, costes y recursos humanos.<sup>124</sup> En el mismo orden de ideas, el Tribunal de Justicia declara que datos por sí solos impersonales, recogidos y conservados por el responsable del tratamiento, estaban no obstante relacionados con una persona identificable, puesto que el responsable del tratamiento disponía de vías legales para obtener de otros información adicional que permitía identificar a esa persona.<sup>125</sup> En efecto, según el Tribunal de Justicia, en tales circunstancias, el hecho de que la información que permitía identificar al interesado se encontrara en manos de diferentes personas no podía impedir efectivamente su identificación de forma que no fuera identificable para el responsable del tratamiento.

En particular, el Tribunal de Justicia recuerda que datos que por sí mismos son impersonales pueden adquirir carácter «personal» cuando el responsable del tratamiento los pone a disposición de otras personas que dispongan de medios que puedan permitir razonablemente la identificación del interesado.<sup>126</sup> En el contexto de esa puesta a disposición, los referidos datos presentan un carácter personal tanto para esas personas como, indirectamente, para el responsable del tratamiento.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que, para apreciar si la JUR había cumplido su obligación de información, el SEPD debería haber examinado si los comentarios transmitidos a Deloitte constituían, desde el punto de vista de este, datos personales.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señala que, si bien el Reglamento 2018/1725 no precisa expresamente la perspectiva pertinente para apreciar el carácter identificable del interesado, de la jurisprudencia<sup>127</sup> se desprende que la perspectiva pertinente para apreciar el carácter identificable del interesado depende esencialmente de las circunstancias que caracterizan el tratamiento de datos en cada caso concreto.

Por lo que respecta, en el presente asunto, a la información relativa a los posibles destinatarios de los datos personales, contemplada en el artículo 15, apartado 1, letra d), del Reglamento 2018/1725, el Tribunal de Justicia precisa que se trata de una información que debe facilitarse, entre otras, «en el momento en que [los datos personales] se obtengan» del interesado. Al tiempo que subraya la importancia del cumplimiento de esta obligación de información, el Tribunal de Justicia señala que, cuando la recogida de tales datos del interesado, como sucede en el presente asunto, se basa en el consentimiento del interesado, la validez del consentimiento

---

<sup>123</sup> Sentencia de 7 de marzo de 2024, OC/Comisión (C-479/22 P, [EU:C:2024:215](#)), apartados 52 y 64.

<sup>124</sup> Sentencia de 7 de marzo de 2024, OC/Comisión (C-479/22 P, [EU:C:2024:215](#)), apartado 51 y jurisprudencia citada.

<sup>125</sup> Sentencias de 19 de octubre de 2016, Breyer (C-582/14, [EU:C:2016:779](#)), apartados 44, 47 y 48, y de 7 de marzo de 2024, IAB Europe (C-604/22, [EU:C:2024:214](#)), apartados 43 y 48.

<sup>126</sup> Sentencia de 9 de noviembre de 2023, Gesamtverband Autoteile-Handel (Acceso a las informaciones sobre los vehículos) (C-319/22, [EU:C:2023:837](#)), apartados 46 y 49.

<sup>127</sup> Jurisprudencia recordada en las notas 124 a 126 del presente resumen.

dado por el interesado depende, entre otros elementos, de si obtuvo previamente la información a la que tenía derecho en relación con todas las circunstancias que rodean el tratamiento de los datos en cuestión, según lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento 2018/1725, y que le permite dar su consentimiento con pleno conocimiento de causa. La obligación de facilitar al interesado, en el momento de la recogida de los datos personales relacionados con él, la información relativa a los posibles destinatarios de esos datos tiene por objeto, en particular, que ese interesado pueda decidir con pleno conocimiento de causa si facilita o, por el contrario, se niega a facilitar sus datos personales así obtenidos.

El Tribunal de Justicia añade que, además de su carácter indispensable para que el interesado pueda, posteriormente, defender sus derechos frente a esos destinatarios, la obligación de facilitar esta información en el momento de la recogida de los datos personales garantiza, en particular, que el responsable del tratamiento no obtenga dichos datos o los transfiera a terceros en contra de la voluntad del interesado.

Así pues, la obligación de información se inserta en la relación jurídica existente entre el interesado y el responsable del tratamiento y, por ello, tiene por objeto la información relativa a dicho interesado tal como fue transmitida al citado responsable, es decir, antes de cualquier eventual transmisión a un tercero.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que, a efectos de la aplicación de la obligación de información establecida en el Reglamento 2018/1725, el carácter identificable del interesado debe apreciarse en el momento de la recogida de los datos y desde el punto de vista del responsable del tratamiento. Así pues, la obligación de información de la JUR era aplicable antes de la transmisión de los comentarios en cuestión, con independencia de si tenían o no carácter de datos personales, desde el punto de vista de Deloitte, tras su eventual seudonimización.

## IV. Contencioso de la Unión: representación legal de una parte en el litigio

### Sentencia de 4 de septiembre de 2025 (Gran Sala), *Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO* (C-776/22 P, [EU:C:2025:644](#))

*«Recurso de casación — Recurso de anulación — Artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea — Representación de las partes no privilegiadas en un recurso directo ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea — Representación de un bufete de abogados por un socio de dicho bufete — Abogado que tiene la calidad de tercero con respecto a la parte demandante — Presunción de independencia — Desvirtuación de la presunción — Requisitos»*

El Tribunal de Justicia, que conocía de un recurso de casación en formación de Gran Sala, anuló el auto del Tribunal General en el asunto *Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO*.<sup>128</sup> En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisó en qué medida un bufete de abogados puede ser representado ante el juez de la Unión por un abogado que es socio de dicho bufete. Además, se pronunció sobre el alcance de la exigencia de independencia de los representantes de las partes no privilegiadas y sobre la posibilidad de que una parte subsane una demanda que no satisfaga dicha exigencia.

---

<sup>128</sup> Auto de 10 de octubre de 2022, *Studio Legale Ughi e Nunziante/EUIPO* — *Nunziante y Ughi (UGHI E NUNZIANTE)* (T-389/22, en lo sucesivo, «auto recurrido», [EU:T:2022:662](#)).

El 26 de septiembre de 2017, Studio Legale Ughi e Nunziante, una asociación profesional italiana (en lo sucesivo, «bufete de abogados»), presentó ante la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) una solicitud de caducidad de la marca denominativa de la Unión UGHI E NUNZIANTE para todos los servicios para los que se había registrado dicha marca.

Mediante resolución de 23 de febrero de 2021, la División de Anulación de la EUIPO estimó dicha solicitud para todos los servicios, con excepción de los «servicios jurídicos». <sup>129</sup> El 1 de marzo de 2021, el bufete de abogados interpuso un recurso ante la EUIPO contra esa resolución, que fue desestimado mediante resolución de 8 de abril de 2022 de la Quinta Sala de Recurso de la EUIPO.

El bufete de abogados interpuso entonces un recurso de anulación de dicha resolución ante el Tribunal General. Mediante el auto recurrido, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso, indicando que el bufete de abogados estaba representado por tres abogados que ejercían su actividad en ese bufete en calidad de socios y que esta calidad no era compatible con la exigencia de independencia necesaria para representar a dicho bufete ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Más concretamente, según el Tribunal General, esos abogados no tenían la calidad de tercero independiente con respecto a la parte recurrente. Además, declaró que ese incumplimiento no podía ser objeto de subsanación. Este es el contexto en el que el bufete de abogados interpuso un recurso de casación contra dicho auto ante el Tribunal de Justicia.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que la representación de las partes no privilegiadas ante los órganos jurisdiccionales de la Unión debe cumplir dos requisitos acumulativos. Por un lado, esas partes deberán estar representadas por un abogado y, por otro lado, únicamente un abogado que esté facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo EEE podrá representar o asistir a una parte ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. <sup>130</sup>

Por lo que respecta al requisito relativo a la facultad del abogado para ejercer ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro, el Tribunal de Justicia indicó que ya había declarado que el sentido y el alcance de dicho requisito deben interpretarse mediante la remisión al Derecho nacional de que se trate. <sup>131</sup> Habida cuenta de que, en este asunto, los abogados designados por el bufete de abogados estaban facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales italianos, el Tribunal de Justicia consideró que el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho al declarar que el recurso en primera instancia no se había interpuesto respetando el citado requisito.

Por lo que respecta al requisito relativo a la obligación de que las partes no privilegiadas estén representadas por un abogado, el Tribunal de Justicia recordó que este requisito impone que se respeten dos exigencias. Por un lado, prohíbe la «autorrepresentación», es decir, esas partes no pueden, en ningún caso, representarse a sí mismas, sin que el Estatuto del TJUE o el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establezcan excepción alguna a esta prohibición. Por otro lado, dicho requisito obliga a los representantes de tales partes a respetar la exigencia de independencia, que se define tanto de manera negativa, por la inexistencia de toda relación

---

<sup>129</sup> Se trata de los servicios de la clase 45 del Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, de 15 de junio de 1957, en su versión revisada y modificada.

<sup>130</sup> Requisitos enunciados en el artículo 19, párrafos tercero y cuarto, respectivamente, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto del TJUE»).

<sup>131</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de febrero de 2020, *Uniwersytet Wrocławski y Polonia/REA* (C-515/17 P y C-561/17 P, [EU:C:2020:73](#)), apartado 56, y de 14 de julio de 2022, *Universität Bremen/REA* (C-110/21 P, [EU:C:2022:555](#)), apartado 40 y jurisprudencia citada.

laboral, caracterizada por la existencia de un vínculo de subordinación entre una parte y su representante, como de manera positiva, tomando como referencia la deontología y la disciplina profesional. A este respecto, se presume que cualquier abogado, independientemente de la forma en que ejerza su profesión, siempre que esté autorizada por la ley y las normas profesionales y deontológicas, responde a la exigencia de independencia que se deriva del citado requisito, salvo si existe un vínculo de subordinación entre la parte de que se trate y el abogado que haya sido designado para representarla.

En efecto, la exigencia de independencia presupone necesariamente la inexistencia de toda relación laboral, caracterizada por la existencia de un vínculo de subordinación entre la parte y el representante al que esta ha designado. Por lo tanto, la presunción de independencia no se aplica cuando existe tal relación laboral. Así sucede, en particular, en el supuesto de que unos abogados que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, ejercen su profesión como asalariados del bufete que los emplea representen a este ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Lo mismo ocurre en el supuesto de que juristas de empresa (*in-house lawyers*), miembros de un colegio de abogados de un Estado miembro y facultados, en virtud del Derecho nacional de dicho Estado miembro, para representar ante los órganos jurisdiccionales nacionales a la persona jurídica a la que están ligados mediante una relación laboral, tengan que representar a esa persona ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Salvo en los casos en que existe una relación laboral, se aplica la presunción de independencia, que solo puede desvirtuarse cuando de elementos concretos se desprenda que existen entre la parte de que se trate y el representante al que esta haya designado vínculos que menoscaben de manera manifiesta la capacidad del representante para llevar a cabo su misión de velar, lo mejor posible, por los intereses de su cliente o que dicho representante no observa las normas profesionales y deontológicas nacionales aplicables.<sup>132</sup>

Según el Tribunal de Justicia, cuando unos abogados tienen la calidad de socios en el bufete de abogados al que representan ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, no puede considerarse que esta circunstancia sea, en sí, incompatible con la exigencia de independencia. En efecto, por un lado, tal circunstancia no puede equipararse a aquella en la que existe una relación laboral. Por otro lado, a falta de elementos concretos que acrediten que existen vínculos entre el bufete y el socio al que aquel ha designado como su representante que menoscaban de manera manifiesta la capacidad de este último para llevar a cabo su misión de representación velando, lo mejor posible, por los intereses de la parte de que se trate o que demuestren que dicho socio no respeta las normas profesionales y deontológicas nacionales aplicables, no puede considerarse que queda desvirtuada la presunción de independencia del abogado asociado.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que, en este asunto, el Tribunal General no había tenido en cuenta el alcance de la exigencia de independencia y había incurrido en error de Derecho.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recordó que cualquier circunstancia relacionada con la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal General, como la representación de una persona jurídica por un abogado para interponer dicho recurso, puede constituir un motivo de orden público que el juez de la Unión está obligado a plantearse de oficio.<sup>133</sup> El hecho de que tal recurso no se haya interpuesto de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 19, párrafo tercero, del Estatuto del TJUE, tal como este ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una circunstancia de esa

---

<sup>132</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de febrero de 2020, *Uniwersytet Wrocławski y Polonia/REA* (C-515/17 P y C-561/17 P, [EU:C:2020:73](#)), apartado 64.

<sup>133</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de febrero de 2024, *Pilatus Bank/BCE* (C-256/22 P, [EU:C:2024:125](#)), apartados 34 y 36 y jurisprudencia citada.

índole. Sin embargo, la obligación de plantearse de oficio un motivo de orden público no puede obviar el respeto del derecho de defensa y, por consiguiente, en principio, el juez debe instar previamente a las partes a formular sus observaciones sobre dicho motivo.

En este asunto, el Tribunal de Justicia observó que el Tribunal General se había limitado a constatar que la parte recurrente era un bufete de abogados que había designado para representarlo a tres abogados que ejercían su actividad en dicho bufete, en calidad de socios, y a extraer de ello la conclusión, jurídicamente errónea, de que esos abogados no podían representar al citado bufete en condiciones compatibles con el artículo 19 del Estatuto del TJUE, incompatibilidad que, por otra parte, según el Tribunal General, no podía subsanarse una vez transcurrido el plazo para recurrir.

Pues bien, según el Tribunal de Justicia, el Tribunal General debería, primero, haber comprobado, empleando eventualmente las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, si existía una relación laboral entre esos tres abogados y el bufete de abogados. A falta de tal relación laboral, solo la existencia de elementos concretos que acreditasen, o bien que los vínculos entre el bufete de abogados y los abogados asociados que lo representaban podían menoscabar de manera manifiesta la capacidad de estos para llevar a cabo su misión, o bien que dichos abogados no observaban las normas profesionales y deontológicas nacionales aplicables, hubiera permitido declarar la falta de independencia, a efectos del artículo 19, párrafo tercero, del Estatuto del TJUE.

El Tribunal de Justicia consideró que, a continuación, el Tribunal General, antes de pronunciarse al respecto, debería haber instado a la parte recurrente a presentar observaciones, con el fin de garantizar la efectividad del derecho de defensa de esta. Por último, si el Tribunal General consideraba que no se cumplía la exigencia de independencia, debería haber instado a la parte recurrente, antes de declarar la inadmisibilidad del recurso, a designar a un nuevo abogado. En efecto, habida cuenta de la gravedad de las consecuencias que se derivan de una infracción del artículo 19 del Estatuto del TJUE por lo que respecta al demandante, a saber, la irremediable declaración de inadmisibilidad del recurso, el demandante debe poder designar a un nuevo abogado, tras ser puesto en situación de conocer los elementos que justifican, según el Tribunal General, una decisión de inadmisibilidad y presentar observaciones sobre ellos.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia indicó que del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General <sup>134</sup> se desprende que una parte no debe ser sancionada con la inadmisibilidad de su recurso sin haber sido invitada previamente a subsanar la situación, debido a que su demanda no reúne los requisitos exigidos. <sup>135</sup> Del citado Reglamento de Procedimiento <sup>136</sup> resulta también que lo mismo se aplica en caso de que el comportamiento de un abogado sea considerado incompatible con la dignidad del Tribunal General o con una buena administración de la justicia durante el procedimiento. En efecto, en tales supuestos, las disposiciones pertinentes de ese mismo Reglamento de Procedimiento garantizan la continuidad del procedimiento, al prever que la parte de que se trate pueda, según el caso, presentar los documentos requeridos o designar a un nuevo representante, en un plazo razonable fijado por la Secretaría. Además, el Tribunal de Justicia puntualizó que el artículo 21 del Estatuto del TJUE no fija de manera taxativa los supuestos de subsanación de un recurso y añadió que ya había tenido ocasión de considerar, sin

---

<sup>134</sup> Artículo 78, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en relación con el artículo 51, apartados 2 a 4, de este.

<sup>135</sup> Estos requisitos están enunciados en el artículo 78, apartados 1 a 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

<sup>136</sup> Artículo 55, apartados 1 y 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

que dicho artículo lo impidiese, que procede instar al demandante a subsanar la demanda si esta se ha presentado firmada por el propio demandante.<sup>137</sup>

Además, el Tribunal de Justicia subrayó que de la práctica actual de los Estados miembros se desprende que, en el supuesto de que el Derecho nacional establezca que la validez de los actos procesales de una parte se ve afectada por la inobservancia de las normas relativas a la exigencia de independencia del representante de dicha parte, este incumplimiento puede, al menos, subsanarse en el curso del procedimiento.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia anuló el auto recurrido y devolvió el asunto al Tribunal General.

## V. Ciudadanía de la Unión

### 1. Ciudadanía europea: un estatuto fundamental basado en la confianza mutua entre Estados miembros y una especial relación de solidaridad y lealtad

**Sentencia de 29 de abril de 2025 (Gran Sala), Comisión/Malta (Ciudadanía para inversores) (C-181/23, [EU:C:2025:283](#))**

*«Incumplimiento de Estado — Artículo 20 TFUE — Ciudadanía de la Unión — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal — Principio de confianza mutua entre los Estados miembros — Concesión de la nacionalidad de un Estado miembro — Relación especial de solidaridad y de lealtad — Aplicación de un programa de ciudadanía para inversores — Naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados — Carácter transaccional de un régimen de naturalización que se asemeja a una “comercialización” de la ciudadanía de la Unión»*

En un recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que al establecer y aplicar un programa de ciudadanía para inversores, que establece un procedimiento transaccional de naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados y que se asemeja, por tanto, a una comercialización de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión, la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

La Ley de Ciudadanía Maltesa<sup>138</sup> regula la adquisición, privación y renuncia a la ciudadanía maltesa y establece, en su artículo 10, las condiciones para la naturalización ordinaria. Una modificación de 2013 de esta ley ofrecía, paralelamente al procedimiento establecido en el artículo 10, apartado 1, la posibilidad de conceder a un solicitante un certificado de naturalización mediante la participación en un «programa para inversores individuales», regulado por un conjunto de requisitos y de procedimientos distintos. Ese programa de ciudadanía para inversores fue modificado en 2020 (en lo sucesivo, «programa de ciudadanía para inversores de 2020»).

<sup>137</sup> Véase, en este sentido, el auto de 5 de diciembre de 1996, Lopes/Tribunal de Justicia (C-174/96 P, [EU:C:1996:473](#)), apartado 3.

<sup>138</sup> Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [Ley de Ciudadanía Maltesa (capítulo 188 de las Leyes de Malta)].

En virtud de la normativa maltesa contra la que se dirige el recurso,<sup>139</sup> se podrá conceder un certificado de naturalización como ciudadano de Malta a un extranjero o apátrida que haya prestado servicios excepcionales a la República de Malta. En particular, se incluyen en tales servicios diversas contribuciones, entre ellas, las de los inversores. Los requisitos que deben cumplirse para que un inversor pueda solicitar la nacionalidad maltesa son, en primer término, el pago de una contribución de 600 000 euros o de 750 000 euros al Gobierno maltés; en segundo término, la adquisición de un bien inmueble de uso residencial de un valor mínimo de 700 000 euros o el arrendamiento de un bien de este tipo por un alquiler anual de al menos 16 000 euros por un período mínimo de cinco años; en tercer término, la donación de al menos 10 000 euros a una organización o a una sociedad no gubernamental; en cuarto término, la residencia legal en Malta durante treinta y seis meses, período que puede reducirse a doce meses si el solicitante realiza una contribución adicional, y, en quinto término, la validación de la admisibilidad del inversor de que se trate y la autorización para la presentación de una solicitud de naturalización.

En el procedimiento administrativo previo, la Comisión advirtió que podía considerarse que tales programas de ciudadanía para inversores utilizan el logro común que supone la ciudadanía de la Unión, lo que vulnera el principio de cooperación leal entre esta y los Estados miembros. En su respuesta al escrito de requerimiento de octubre de 2020, la República de Malta señaló que había procedido a una revisión de la normativa nacional aplicable a la concesión de la nacionalidad maltesa. En un escrito de requerimiento complementario, la Comisión indicó que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 no subsanaba el carácter transaccional del programa de ciudadanía para inversores de 2014.

El 2 de marzo de 2022, la República de Malta suspendió su programa de ciudadanía para inversores de 2020 para los nacionales rusos y bielorrusos, pero lo mantuvo en vigor para los ciudadanos de otros terceros países.

Al considerar que el programa de ciudadanía para inversores de 2014 y el programa de ciudadanía para inversores de 2020 aplicados por la República de Malta son incompatibles con el Derecho de la Unión, la Comisión inició un procedimiento por incumplimiento que se refiere únicamente al programa de 2020 y que se apoya en un único motivo, basado en el incumplimiento del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Para comenzar, el Tribunal de Justicia recuerda que, de conformidad con el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. Según esas mismas disposiciones, la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

A continuación, indica que, si bien es cierto que la determinación de los requisitos para la concesión y la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro es competencia de cada Estado miembro, esta competencia debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión.

En este contexto, ni el texto de los Tratados ni su sistema permiten inferir de estos una voluntad por parte de sus autores de establecer, por lo que respecta a la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro, una excepción a la obligación de respetar el Derecho de la Unión que

---

<sup>139</sup> Artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, en su versión modificada por la Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [Ley de Segunda Modificación de la Ley de Ciudadanía Maltesa (Ley n.º XXXVIII de 2020)] (*The Malta Government Gazette* n.º 20,452, de 31 de julio de 2020) y por el Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [Reglamento de 2020 relativo a la Concesión de la Ciudadanía por Servicios Excepcionales (legislación derivada 188.06 de las Leyes de Malta)] (*The Malta Government Gazette* n.º 20,524, de 20 de noviembre de 2020).

implique que solo las vulneraciones significativas de los valores y objetivos de la Unión puedan dar lugar a una infracción del Derecho de la Unión en el ejercicio por los Estados miembros de su competencia en la materia. No cabe admitir tal excepción, puesto que equivaldría a una limitación de los efectos inherentes a la primacía del Derecho de la Unión, que es una de las características esenciales de este Derecho y, por tanto, del marco constitucional de la Unión.

Por otra parte, a tenor del artículo 3 TUE, apartado 2, la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. Además del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros conferido a todo ciudadano de la Unión, también se le confieren derechos políticos <sup>140</sup> que garantizan su participación en la vida democrática de la Unión, entre ellos el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que reside, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

A la luz de estos diferentes derechos, el Tribunal de Justicia ha declarado, por un lado, que las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión figuran entre las disposiciones fundamentales de los Tratados que, integradas en el marco de un sistema propio de la Unión, están estructuradas de forma que contribuyan a la realización del proceso de integración que constituye la razón de ser de la propia Unión y, por tanto, forman parte integrante de su marco constitucional y, por otro lado, que el estatuto de ciudadano de la Unión constituye el estatuto fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros.

Así pues, la ciudadanía de la Unión es una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace a ese proceso de integración. Por consiguiente, forma parte de la identidad de la Unión como ordenamiento jurídico propio aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad.

Además, en virtud del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, incumbe a cada Estado miembro abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

El ejercicio de la competencia de los Estados miembros en materia de definición de los requisitos para la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro no carece, por tanto, de límites. En efecto, la ciudadanía de la Unión se basa en los valores comunes indicados en el artículo 2 TUE y en la confianza mutua que se reconocen los Estados miembros en cuanto al hecho de que ninguno de ellos ejercerá esta competencia de manera manifiestamente incompatible con la propia naturaleza de la ciudadanía de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia, según la cual el fundamento del vínculo de nacionalidad de un Estado miembro reside en la relación especial de solidaridad y de lealtad entre dicho Estado y sus nacionales, así como en la reciprocidad de derechos y deberes.

Por lo que respecta al establecimiento de tal relación especial de solidaridad y de lealtad, la definición de los requisitos de concesión de la nacionalidad de un Estado miembro no es, ciertamente, competencia de la Unión, sino de cada Estado miembro, que dispone de un amplio margen de apreciación para elegir los criterios que hayan de aplicarse. Sin embargo, esos criterios deberán aplicarse respetando el Derecho de la Unión.

Pues bien, un Estado miembro incumple manifiestamente la exigencia de tal relación especial cuando establece y aplica un programa de naturalización basado en un procedimiento transaccional, entre ese mismo Estado miembro y las personas que presentan una solicitud de

---

<sup>140</sup> Contemplados en los artículos 10 TUE y 11 TUE y concretados en los artículos 20 TFUE, 22 TFUE y 24 TFUE.

concesión de la nacionalidad, que se asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión.

Además, los Estados miembros están obligados a reconocer los efectos derivados de la atribución a una persona, por otro Estado miembro, de la nacionalidad de este último en orden al ejercicio de los derechos y libertades derivados del Derecho de la Unión. Una naturalización transaccional que se concede a cambio de pagos o de inversiones predeterminados no solo es contraria al principio de cooperación leal, sino que también puede poner en entredicho la confianza mutua que subyace a esta exigencia de reconocimiento. Esta confianza que se refiere a la premisa de que la atribución de la nacionalidad de un Estado miembro se basa en una relación especial de solidaridad y de lealtad que justifica la concesión de los derechos derivados, en particular, del estatuto de ciudadano de la Unión.

En el presente asunto, los tres primeros requisitos establecidos por las disposiciones que regulan el programa de ciudadanía para inversores de 2020 parecen indicar que los pagos o las inversiones por importes mínimos predeterminados ocupan un lugar decisivo en dicho programa, lo que sugiere que este se asemeja a una comercialización de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro al término de un procedimiento transaccional. Tal calificación no puede quedar desvirtuada por los demás requisitos a los que está sujeta la concesión de la nacionalidad maltesa en virtud de ese programa, en particular, el referente a la comprobación de la admisibilidad del solicitante. Esta comprobación tiene por objeto, en esencia, asegurarse de que la aplicación del programa de ciudadanía para inversores de 2020 no menoscabe determinados objetivos de interés público de la República de Malta, en particular la seguridad pública y la seguridad nacional de dicho Estado miembro, así como su imagen interna y externa, y no comprobar si la situación del solicitante justifica que se le conceda la nacionalidad maltesa. Por otra parte, el programa de ciudadanía para inversores de 2020 fue presentado públicamente por la República de Malta como programa que ofrecía principalmente las ventajas derivadas de la ciudadanía de la Unión, en particular el derecho a circular y residir libremente en los demás Estados miembros. Tal presentación contribuye a demostrar que, a través de ese programa, ese Estado miembro ha establecido un procedimiento transaccional que se asemeja a una comercialización de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro utilizando los derechos vinculados a la condición de ciudadano de la Unión a efectos de promover dicho procedimiento.

## 2. Derecho de libre circulación y de libre residencia de los ciudadanos de la Unión <sup>141</sup>

### a. Reconocimiento del matrimonio celebrado en otro Estado miembro

**Sentencia de 25 de noviembre de 2025 (Gran Sala), Wojewoda Mazowiecki (C-713/23, [EU:C:2025:917](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículos 20 TFUE y 21 TFUE — Artículos 7 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Ciudadanos de la Unión del mismo sexo que han contraído matrimonio en el ejercicio de ese derecho — Obligación para el Estado miembro de origen de reconocer y transcribir el certificado de matrimonio en el Registro Civil — Normativa*

---

<sup>141</sup> Debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe la siguiente sentencia: sentencia de 18 de diciembre de 2025, *Jouxty* (C-296/24, [EU:C:2025:999](#)), presentada en el epígrafe VI.1 «Libre circulación de trabajadores».

*nacional que no permite tales reconocimientos y transcripción basándose en que el matrimonio entre personas del mismo sexo no está autorizado»*

En el marco de una petición de decisión prejudicial planteada por el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, precisó que el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, consagrado en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, apartado 1, en relación con los artículos 7 y 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), se opone a la normativa de un Estado miembro que, habida cuenta de que el Derecho de ese Estado miembro no autoriza el matrimonio entre personas del mismo sexo, no permite reconocer el matrimonio entre dos nacionales del mismo sexo de dicho Estado miembro contraído legalmente en el ejercicio de su libertad de circulación y de residencia en otro Estado miembro, en el cual han desarrollado o consolidado una vida familiar, ni permite transcribir a tal efecto el certificado de matrimonio en el Registro Civil del primer Estado miembro, cuando la transcripción sea el único medio establecido por este Estado miembro para permitir tal reconocimiento.

Los demandantes en el litigio principal eran dos ciudadanos de la Unión Europea del mismo sexo que contrajeron matrimonio en 2018 en Alemania, donde residían. Uno de ellos es nacional polaco y el otro tiene la doble nacionalidad polaca y alemana. Deseaban trasladarse a Polonia y residir en este país como pareja casada. En 2019, uno de los demandantes presentó ante la autoridad competente de Varsovia una solicitud de transcripción en el Registro Civil polaco del certificado del matrimonio contraído en Alemania. Esta solicitud fue denegada basándose en que el Derecho polaco no contempla el matrimonio entre personas del mismo sexo, de modo que la transcripción de tal certificado de matrimonio extranjero violaría los principios fundamentales del ordenamiento jurídico polaco. Los cónyuges de que se trataba en el litigio principal impugnaron esa resolución, que, no obstante, fue confirmada por el Wojewoda Mazowiecki (Vaivoda de Mazovia, Polonia) y, posteriormente, por el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Voivodato de Varsovia, Polonia) mediante sentencia de 1 de julio de 2020. Este último órgano jurisdiccional alegó, en particular, que la transcripción de un certificado de matrimonio como el controvertido en el litigio principal violaría los principios fundamentales del ordenamiento jurídico polaco.

El órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso de casación interpuesto contra dicha sentencia, decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de esta negativa a transcribir en el Registro Civil polaco el certificado del matrimonio contraído en Alemania sobre la base de que el Derecho polaco no autoriza el matrimonio entre personas del mismo sexo.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señaló que los cónyuges de que se trataba en el litigio principal tenían ambos el estatuto de ciudadanos de la Unión<sup>142</sup> y, por tanto, el derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Los nacionales de un Estado miembro que, en su condición de ciudadanos de la Unión, hayan ejercido su libertad de circulación y de residencia en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen pueden invocar,<sup>143</sup> entre otros derechos, y también, en su caso, en relación con su Estado miembro de origen, el derecho a llevar una vida familiar normal. Por lo que respecta a ciudadanos de la Unión que, como sucedía en el litigio principal, llevan una vida

<sup>142</sup> En virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1.

<sup>143</sup> En virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1.

común en el Estado miembro de acogida y han contraído matrimonio en él con arreglo al Derecho de este, el efecto útil de los derechos que confiere el artículo 21 TFUE, apartado 1, exige que dichos ciudadanos tengan la certeza de poder continuar en su Estado miembro de origen la vida familiar que han desarrollado o consolidado en otro Estado miembro, en particular mediante el matrimonio.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que la negativa de las autoridades de un Estado miembro del que dos ciudadanos de la Unión del mismo sexo son nacionales a reconocer el matrimonio que estos han contraído legalmente con arreglo a los procedimientos previstos para ello en otro Estado miembro, en el que esos ciudadanos de la Unión han ejercido su libertad de circulación y de residencia, puede obstaculizar el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 21 TFUE, apartado 1, a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En efecto, tal negativa tendrá como consecuencia que dichos ciudadanos de la Unión se vean privados de la posibilidad de regresar a su Estado miembro de origen y de continuar en él la vida familiar desarrollada o consolidada en el Estado miembro de acogida. Los obligará a vivir como personas solteras y les impedirá continuar la vida familiar desarrollada o consolidada en el segundo Estado miembro disfrutando de ese estatuto jurídico, determinado y oponible frente a terceros, tras regresar a su Estado miembro de origen. Así pues, existía un riesgo concreto de que la citada negativa generase para los cónyuges de que se trataba en el litigio principal graves inconvenientes de orden administrativo, profesional y privado, y de que, en numerosas acciones de la vida cotidiana, de la esfera tanto pública como privada, les fuese imposible hacer valer su estatuto marital, que, sin embargo, fue establecido legalmente en el Estado miembro de acogida.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó si tal obstáculo puede estar justificado. Una restricción a la libre circulación de las personas que, como en el asunto que era objeto del litigio principal, sea independiente de la nacionalidad de los sujetos afectados puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas de interés general reconocidas por el Derecho de la Unión y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. Además, cuando una medida de un Estado miembro que restringe una libertad fundamental garantizada en el Tratado FUE está justificada por una razón imperiosa de interés general, debe considerarse que tal medida aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que debe ser conforme con los derechos fundamentales que esta consagra.

A este respecto, en primer término, el Tribunal de Justicia recordó que la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, y que, de conformidad con el artículo 9 de la Carta, se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio. Por otra parte, el concepto de «orden público» como justificación de una excepción a una libertad fundamental debe interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente el alcance de dicho concepto sin control por parte de las instituciones de la Unión. Por lo tanto, el orden público solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

En este asunto, el Tribunal de Justicia declaró que la obligación de reconocer un matrimonio entre ciudadanos de la Unión del mismo sexo que estos contrajeron en el Estado miembro de acogida en el ejercicio de su libertad de circulación y de residencia, al objeto de permitirles regresar al Estado miembro del que son nacionales y continuar en él su vida familiar disfrutando de su estatuto marital legalmente establecido en el Estado miembro de acogida, no afecta negativamente a la institución del matrimonio en el Estado miembro de origen, que viene definida por el Derecho nacional y entra dentro de la competencia de los Estados miembros. En efecto, dicha obligación no implica que este último Estado miembro deba contemplar, en su Derecho nacional, la institución del matrimonio entre personas del mismo sexo. Al limitarse a

garantizar el reconocimiento de tales matrimonios, celebrados en el Estado miembro de acogida de conformidad con el Derecho de este, a efectos del ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a esos ciudadanos, tal obligación no atenta contra la identidad nacional ni amenaza el orden público del Estado miembro de origen.

En segundo término, en cuanto a la cuestión de si la denegación de tal reconocimiento es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en particular con el derecho al respeto de la vida privada y familiar, contemplado en el artículo 7 de esta, que corresponde al artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Tribunal de Justicia señaló que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), esta última disposición impone a los Estados miembros la obligación positiva de instaurar un marco jurídico que permita el reconocimiento jurídico y la protección de las parejas formadas por personas del mismo sexo y que la República de Polonia ha incumplido dicha obligación, lo que ha conllevado que las personas afectadas se vean en la incapacidad de organizar aspectos fundamentales de su vida privada y familiar. Por lo que respecta a las personas del mismo sexo que han contraído legalmente matrimonio en el extranjero, el TEDH ha declarado, en particular, que, al negarse a registrar de alguna forma ese tipo de matrimonio, las autoridades polacas han dejado a esas personas en un vacío jurídico y no han respondido a las necesidades fundamentales de reconocimiento y de protección de las parejas formadas por personas del mismo sexo que mantienen una relación estable. En consecuencia, dicho Tribunal ha considerado que ninguno de los motivos de interés público invocados por el Gobierno polaco prevalece sobre el interés de esas personas en que la ley reconozca y proteja debidamente sus correspondientes relaciones.

El Tribunal de Justicia dedujo de ello que la falta de reconocimiento del matrimonio que dos ciudadanos de la Unión del mismo sexo han contraído con arreglo al Derecho del Estado miembro de acogida en el que esos ciudadanos han ejercido su libertad de circulación y de residencia no puede justificarse porque es contraria a los derechos fundamentales que el artículo 7 de la Carta garantiza a las parejas formadas por personas del mismo sexo.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia precisó que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en lo que se refiere a los medios para practicar tal reconocimiento y que la transcripción en el Registro Civil de los certificados de matrimonio no constituye sino un medio entre otros posibles. No obstante, el Tribunal de Justicia subrayó que esos medios no deben hacer que el reconocimiento sea imposible o excesivamente difícil, lo que sucede cuando el reconocimiento está sujeto a la facultad de apreciación de las autoridades administrativas. Además, dichos medios deben respetar la prohibición de toda discriminación por razón de orientación sexual, consagrada en el artículo 21, apartado 1, de la Carta. Pues bien, la inexistencia de un medio de reconocimiento equivalente al medio puesto a disposición de las parejas de sexo opuesto constituye una discriminación de esta índole. Por lo tanto, cuando un Estado miembro opta, en el marco de su margen de apreciación, por establecer en su Derecho nacional un único medio para el reconocimiento de los matrimonios contraídos por ciudadanos de la Unión en el ejercicio de su libertad de circulación y de residencia en otro Estado miembro, como la transcripción del certificado de matrimonio en el Registro Civil, ese Estado miembro debe aplicar ese medio indistintamente a los matrimonios contraídos por personas del mismo sexo y a los contraídos por personas de sexo opuesto.

## b. Ayuda a la movilidad de los estudiantes: programa Erasmus +

### Sentencia de 16 de enero de 2025, Ministarstvo financija (Beca Erasmus +) (C-277/23, [EU:C:2025:18](#))

*«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 21 TFUE, apartado 1 — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Legislación tributaria — Impuesto sobre la renta — Cálculo de la cuantía de la deducción de base de carácter personal por un hijo a cargo que ha disfrutado de una ayuda a la movilidad por motivos de aprendizaje en el marco del programa Erasmus + — Reglamento (UE) n.º 1288/2013 — Tributación de las subvenciones destinadas a apoyar la movilidad de las personas contempladas en ese Reglamento — Restricción a la libre circulación — Proporcionalidad»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Ustavni sud Republike Hrvatske (Tribunal Constitucional, Croacia), se pronuncia sobre la movilidad de los estudiantes en el contexto de la legislación tributaria de un Estado miembro relativa al cálculo del importe de la deducción de base de carácter personal por el hijo a cargo que se ha disfrutado de la beca Erasmus +.

E. P., nacional croata, está sujeta al impuesto sobre la renta y disfruta de determinadas ventajas fiscales previstas por la legislación nacional aplicable.<sup>144</sup> Uno de sus hijos a cargo percibió, para el curso universitario 2014/2015, una ayuda a la movilidad por motivos de aprendizaje en el marco del programa Erasmus + para su estancia de estudios en una universidad en Finlandia.

Durante los períodos impositivos anteriores al ejercicio 2014, E. P. disfrutó del derecho a incrementar la deducción de base de carácter personal por un hijo a cargo. Mediante liquidación de 27 de julio de 2015, se le informó de que debía abonar el impuesto de que se trata debido a que el incremento había sido suprimido para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014. Durante ese período, había percibido importes superiores al umbral establecido, que se superó a causa de la percepción por ese hijo de la ayuda a la movilidad.

E. P. presentó una reclamación contra dicha liquidación ante el Sector Independiente para el Procedimiento Administrativo de Segundo Nivel. Al ser desestimada dicha reclamación, interpuso un recurso contra esa resolución ante un tribunal de lo contencioso-administrativo croata. A consecuencia de la desestimación de ese recurso, E. P. interpuso recurso de apelación ante el Visoki upravni sud (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, Croacia), que lo desestimó. Interpuso después un recurso de amparo contra esta sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, en el que afirma, en particular, que se vio perjudicada por el hecho de que su hijo ejerciera su derecho a circular y residir en otro Estado miembro por motivos de aprendizaje, en contra de lo dispuesto por los artículos 20 TFUE y 21 TFUE.

Al albergar dudas acerca de la compatibilidad de la legislación nacional controvertida con el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

#### **Apreciación del Tribunal de Justicia**

Para comenzar, el Tribunal de Justicia indica que el programa Erasmus + se basa en los artículos 165 TFUE y 166 TFUE y tiene por objeto, en particular, promover la movilidad de los estudiantes dentro de la Unión y permitirles comenzar o proseguir sus estudios en diferentes Estados miembros, independientemente de su lugar de origen, reforzando así la dimensión europea de la

---

<sup>144</sup> Zakon o porezu na dohodak (Ley del Impuesto sobre la Renta), de 3 de diciembre de 2004 (NN 177/04).

educación y de la formación. Pues bien, la realización de este objetivo puede verse impedida, habida cuenta de los medios económicos de que disponen los estudiantes y sus progenitores, por los costes adicionales que genera esa movilidad. El apoyo financiero prestado, en particular, a través de becas destinadas a facilitar la movilidad de los beneficiarios de este programa pone de manifiesto la voluntad de la Unión de contribuir a superar de manera concreta y eficaz tales obstáculos.

A este respecto, es cierto que el Tratado FUE no garantiza a un ciudadano europeo que el ejercicio de la libertad de circulación sea neutro en materia de tributación. Ese principio es aplicable, *a fortiori*, a una situación en la que la persona afectada alega ser víctima de un trato desfavorable como consecuencia del ejercicio de la libertad de circulación de un miembro de su familia. No obstante, cuando un Estado miembro participe en el programa Erasmus +, debe garantizar que las modalidades de concesión y tributación de las becas destinadas a facilitar la movilidad de los beneficiarios de dicho programa no creen una restricción injustificada del derecho a circular y residir en el territorio de los Estados miembros.

A continuación, el Tribunal de Justicia señala que, en este contexto, disposiciones nacionales como las controvertidas en el litigio principal pueden disuadir a los nacionales de la Unión de ejercer su libertad de circular y residir en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen. En efecto, el ejercicio de esta libertad puede tener una incidencia en el cálculo del impuesto sobre la renta de los progenitores contribuyentes y tales disposiciones pueden perjudicar la movilidad de los estudiantes dentro de la Unión en el marco del programa Erasmus +. Por lo tanto, tener en cuenta la ayuda a la movilidad de la que disfrutó un hijo a cargo en virtud de ese programa a efectos de determinar la cuantía de la deducción de base a la que tiene derecho un progenitor contribuyente por ese hijo, con la consecuencia de la pérdida del derecho a incrementar dicha deducción al calcular el impuesto sobre la renta, puede constituir una restricción al derecho de libre circulación y de residencia del que gozan los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 21 TFUE. La existencia de tal restricción no queda en entredicho por el hecho de que, por un lado, no fuera el propio hijo a cargo que ejerció su libertad de circulación el contribuyente que se vio privado del derecho a incrementar dicha deducción y de que, por otro lado, el progenitor contribuyente perjudicado no haya ejercido su libertad de circulación.

En tales circunstancias, pueden invocar los efectos de esta restricción no solo el ciudadano de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación, sino también el ciudadano de la Unión que tiene a su cargo a ese primer ciudadano y que, por ello, resulta inmediatamente perjudicado por los efectos de dicha restricción. En definitiva, habida cuenta de los vínculos económicos que unen al hijo con su progenitor, resultantes del hecho de que el hijo depende de su progenitor para subvenir a sus gastos y de la decisión del legislador nacional de tener en cuenta los ingresos del hijo a cargo a efectos de determinar la situación fiscal de ese progenitor, tanto el hijo a cargo como su progenitor contribuyente pueden, en casos como el del litigio principal, invocar el artículo 21 TFUE y las disposiciones adoptadas para su aplicación.

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda que una restricción al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia solo puede estar justificada conforme al Derecho de la Unión si se basa en consideraciones objetivas de interés general y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. Por un lado, precisa que las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal pretenden tener en cuenta la capacidad contributiva real de los progenitores sujetos al impuesto sobre la renta, con el fin de evitar que se infravalore dicha capacidad, lo cual debe considerarse un objetivo de interés general.

Por otro lado, en lo que atañe al principio de proporcionalidad, en la medida en que el programa Erasmus + tiene como objetivo favorecer la movilidad de los estudiantes por motivos de aprendizaje, en particular en el ámbito de la enseñanza universitaria, y habida cuenta del nivel de

las ayudas a la movilidad por motivos de aprendizaje en el marco de dicho programa y del coste real de la vida en el Estado miembro de acogida, se supone que esas ayudas contribuirán a cubrir los costes adicionales que no habrían existido si no se hubiera ejercido dicha movilidad. En consecuencia, la percepción de tales ayudas no conduce a reducir los gastos de los progenitores contribuyentes en el marco de su obligación de manutención de los hijos a cargo ni aumenta la capacidad contributiva de dichos progenitores desde el punto de vista fiscal. El tratamiento fiscal de las ayudas controvertido en el litigio principal no puede tener en cuenta de manera coherente y sistemática la capacidad contributiva real de los progenitores contribuyentes del impuesto sobre la renta que tienen a su cargo un hijo que ha participado en dicho programa. En la medida en que este trato puede dar lugar a cargas fiscales más gravosas para esos progenitores contribuyentes, sin que los recursos a su disposición se hayan incrementado para hacerles frente, la normativa nacional de que se trata puede incluso producir efectos contrarios.

El Tribunal de Justicia concluye que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, en relación con el artículo 165 TFUE, apartado 2, segundo guion, se oponen a la normativa de un Estado miembro que, para determinar la cuantía de la deducción de base de carácter personal a la que tiene derecho un progenitor contribuyente por hijo a cargo, tiene en cuenta la ayuda a la movilidad por motivos de aprendizaje de la que ha disfrutado el hijo en el marco del programa Erasmus+, con la consecuencia, en su caso, de la pérdida del derecho a incrementar dicha deducción al calcular el impuesto sobre la renta.

### 3. Derecho de residencia derivado de los nacionales de terceros países miembros de la familia de un ciudadano de la Unión

**Sentencia de 10 de abril de 2025, État belge (Prueba de la relación de dependencia) (C-607/21, [EU:C:2025:264](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Directiva 2004/38/CE — Derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Artículo 3 — Beneficiarios — Artículo 2, punto 2, letra d) — Miembro de la familia — Ascendiente directo de la pareja de un ciudadano de la Unión a cargo de ese ciudadano de la Unión o de esa pareja — Apreciación del requisito de estar “a cargo” — Fecha pertinente para determinar la dependencia material — Artículo 10 — Requisitos para la expedición de una tarjeta de residencia — Carácter declarativo de una tarjeta de residencia — Presentación en el Estado miembro de acogida de una solicitud de tarjeta de residencia varios años después de la salida del país de origen — Incidencia de una situación irregular con arreglo a la normativa nacional en la apreciación del requisito de estar “a cargo”»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de un litigio relativo a la solicitud de una tarjeta de residencia presentada por un ascendiente directo de la pareja de un ciudadano de la Unión Europea, aporta precisiones sobre la apreciación del requisito relativo a la relación de dependencia entre ese

ascendiente directo y ese ciudadano o su pareja, a efectos de la obtención de un derecho de residencia derivado en virtud de la Directiva 2004/38.<sup>145</sup>

XXX, de nacionalidad marroquí, es la madre de un nacional belga que reside en Bélgica con su pareja, la Sra. N. E. K., que es de nacionalidad neerlandesa y que en 2005 realizó una declaración formal de convivencia con el hijo de XXX en Bélgica.

Tras su entrada en el territorio belga en julio de 2011, XXX presentó ante las autoridades belgas, en septiembre de 2011, una solicitud de tarjeta de residencia como ascendiente directo a cargo de su hijo.

Dado que esta solicitud fue denegada debido a una modificación de la legislación belga en materia de reagrupación familiar, XXX presentó, en 2015, una segunda solicitud de tarjeta de residencia, esta vez en su condición de miembro de la familia de la Sra. N. E. K.

Esta nueva solicitud fue denegada debido, en primer término, a que XXX no había acreditado que los miembros de la familia con los que se reunió dispusieran de recursos suficientes para hacerse cargo de ella y, en segundo término, a que los documentos que demostraban su relación de dependencia eran demasiado antiguos. El Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica) confirmó tanto esta denegación como la orden adjunta de abandonar el territorio belga.

Las autoridades belgas también denegaron una tercera solicitud de tarjeta de residencia presentada por XXX en 2017, en su condición de miembro de la familia de la pareja de su hijo, al considerar que los documentos que demostraban la dependencia de XXX, que databan de 2010 y 2011, eran demasiado antiguos.

Mediante sentencia de agosto de 2019, el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) confirmó esa denegación alegando que los documentos presentados por XXX demostraban que en 2010 y en 2011 existía una situación de dependencia económica, pero no permitían acreditar que esta fuese la situación en 2017, fecha en la que solicitó la tarjeta de residencia.

El órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso interpuesto contra dicha sentencia, decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre el momento pertinente para apreciar el requisito relativo a la relación de dependencia y sobre la posible incidencia que podría tener en esta apreciación la situación irregular de la solicitante en el territorio del Estado miembro de acogida.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia precisa que los ascendientes directos a cargo de la pareja de un ciudadano de la Unión que reside en un Estado miembro del que no es nacional deben considerarse, a efectos de la aplicación de los derechos garantizados por la Directiva 2004/38, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, siempre que la unión registrada cumpla los requisitos establecidos en el artículo 2, punto 2, letra b), de esta misma Directiva. En el presente asunto, puesto que parece que el órgano jurisdiccional remitente considera que la declaración de convivencia realizada en 2005 equivale a la celebración de dicha unión, la Directiva 2004/38 es aplicable. Así pues, siempre que XXX pueda demostrar que está a cargo de la unidad familiar con la que se estableció, en el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de dicha

---

<sup>145</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35). Más concretamente, este requisito relativo a la relación de dependencia se establece en el artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38.

Directiva, puede disfrutar de los derechos garantizados por esta y, en particular, de un derecho de residencia por más de tres meses en virtud del artículo 7, apartado 2, de la misma Directiva.

Por lo que se refiere al fondo, en primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que, con arreglo a la Directiva 2004/38,<sup>146</sup> para determinar si el ascendiente directo de la pareja de un ciudadano de la Unión está a cargo de este ciudadano de la Unión o de esa pareja, la autoridad nacional competente debe tener en cuenta tanto la situación de ese ascendiente en su país de origen en la fecha en la que salió de este y se reunió con dicho ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida, en su caso sobre la base de documentos expedidos antes de esa fecha, como la situación del ascendiente en ese Estado miembro en la fecha de presentación de una solicitud de tarjeta de residencia, en caso de que hayan transcurrido varios años entre ambas fechas.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia examina, para empezar, el momento en el que debe apreciarse el requisito relativo a la relación de dependencia establecido en el artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38. A este respecto, en una situación en la que han transcurrido varios años entre la salida del nacional de un país tercero de su país de origen y su solicitud de tarjeta de residencia, la autoridad nacional competente, en el marco del procedimiento administrativo previsto en el artículo 10 de la Directiva 2004/38, debe proporcionar una tarjeta de residencia al solicitante, nacional de un país tercero, una vez haya comprobado que cumple los requisitos para disfrutar de un derecho de residencia por más de tres meses,<sup>147</sup> en particular, que está comprendido en el concepto de «miembro de la familia», en el sentido de la Directiva. Pues bien, en dicha situación, si la autoridad nacional competente, al examinar la solicitud de tarjeta de residencia, no comprobase que el ascendiente directo de la pareja de un ciudadano de la Unión que se ha reunido físicamente con este en el Estado miembro de acogida varios años antes de la presentación de esa solicitud está, en el momento de su presentación, a cargo de ese ciudadano de la Unión o de esa pareja,<sup>148</sup> existiría el riesgo de que se concediera al ascendiente una tarjeta de residencia pese a no cumplir los requisitos establecidos<sup>149</sup> para disfrutar de un derecho de residencia por más de tres meses y, por tanto, de esa tarjeta de residencia. Por consiguiente, al presentar la solicitud de tarjeta de residencia, el nacional de un país tercero debe demostrar que tiene la condición de «ascendiente directo a cargo», en el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa que en una situación como esta, en la que han transcurrido varios años entre la llegada del ascendiente directo de la pareja del ciudadano de la Unión al Estado miembro de acogida y la presentación de su solicitud de tarjeta de residencia, ese ascendiente también debe acreditar que estaba a cargo de ese ciudadano o de esa pareja en la fecha de su llegada al territorio del Estado miembro en cuestión. En efecto, si el control de que se cumple el requisito de la relación de dependencia se limitase al control de la situación del ascendiente directo en el Estado miembro de acogida en la fecha de presentación de la solicitud de tarjeta de residencia, ese ascendiente podría obtener esa tarjeta pese a no cumplir, en la fecha en la que se reunió físicamente con el ciudadano de la Unión, los requisitos necesarios para disfrutar de un derecho de residencia por más de tres meses, lo que, por otra parte, sería contrario a los objetivos perseguidos por la Directiva 2004/38. En particular, ese control limitado, por un lado, podría ampliar el número de beneficiarios potenciales de los derechos conferidos por la Directiva, contraviniendo de este modo la voluntad expresada por el legislador de la Unión,

---

<sup>146</sup> El Tribunal de Justicia se basa en el artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38, en relación con los artículos 7, apartado 2, y 10 de dicha Directiva.

<sup>147</sup> Con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

<sup>148</sup> En el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38.

<sup>149</sup> Artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

y, por otro lado, implicaría el riesgo de que se eludieran los requisitos establecidos por la referida Directiva.

El Tribunal de Justicia añade que, no obstante, estos riesgos no existirán cuando el ascendiente directo haya entrado en el territorio del Estado miembro de acogida y haya residido en él en un primer momento al amparo de un derecho de residencia, autónomo o derivado, otorgado por el Derecho de la Unión en virtud de una disposición distinta del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38, o incluso por el Derecho nacional. Por lo tanto, en tal situación, basta con que ese ascendiente acredite que está a cargo del ciudadano de la Unión o de la pareja de este en ese Estado miembro en la fecha de presentación de su solicitud de la tarjeta de residencia.

Por último, por lo que se refiere al medio de prueba admitido para que el interesado pueda demostrar que tiene la condición de «ascendiente directo a cargo»,<sup>150</sup> el artículo 10, apartado 2, letra d), de la Directiva 2004/38 se limita a precisar que, para la expedición de la tarjeta de residencia, los Estados miembros deben solicitar la prueba documental de que se cumplen las condiciones previstas en dicho artículo 2, punto 2, letra d), incluida, por tanto, la relativa a la relación de dependencia. A falta de precisiones en cuanto a este medio de prueba, debe considerarse que dicha prueba puede realizarse por cualquier medio adecuado. A este respecto, los documentos expedidos en el pasado que acrediten la existencia de una situación de dependencia en el país de origen de ese ascendiente directo en la fecha en la que se reunió físicamente con el ciudadano de la Unión y la pareja de este no pueden considerarse demasiado antiguos.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que, en virtud de la Directiva 2004/38,<sup>151</sup> un ascendiente directo de la pareja de un ciudadano de la Unión que pueda demostrar que, tanto en la fecha de la presentación de su solicitud de tarjeta de residencia, varios años después de su llegada al Estado miembro de acogida, como en la fecha de esa llegada, está a cargo de ese ciudadano de la Unión o de esa pareja, goza de un derecho de residencia, derivado de los derechos de que goza un ciudadano de la Unión, por más de tres meses, reconocido mediante la expedición de una tarjeta de residencia, si dicho ciudadano de la Unión cumple los requisitos establecidos en el artículo 7 de dicha Directiva. Este derecho de residencia no puede denegarse por el hecho de que, con arreglo a la normativa nacional, ese ascendiente resida, en la fecha de la solicitud, de forma irregular en el territorio de ese Estado miembro.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en particular, que, si bien la Directiva 2004/38 supedita su aplicabilidad a los ascendientes directos a la existencia de una relación de dependencia como la contemplada, en esencia, en su artículo 2, punto 2, letra d), no supedita la condición de «miembro de la familia», en el sentido de esta misma disposición, a la «residencia legal» en el Estado miembro de acogida.

---

<sup>150</sup> En el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38.

<sup>151</sup> El Tribunal de Justicia se basa en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38, en relación con los artículos 2, punto 2, letra d), y 10 de dicha Directiva.

## VI. Libertad de circulación en la Unión <sup>152</sup>

### 1. Libre circulación de trabajadores

Sentencia de 18 de diciembre de 2025, Jouxty y otros (C-296/24, [EU:C:2025:999](#))

*«Procedimiento prejudicial — Artículo 45 TFUE — Libre circulación de los trabajadores — Igualdad de trato — Reglamento (UE) n.º 492/2011 — Artículo 7, apartado 2 — Ventajas sociales — Subsidio familiar — Requisito para la concesión de este subsidio a un trabajador no residente por un hijo de su cónyuge o de su pareja registrada — Requisito según el cual dicho trabajador debe “proveer a la manutención” del hijo — Criterios de apreciación — Presunción basada en la existencia de un domicilio común — Directiva 2004/38/CE — Artículo 2, punto 2, letra c) — Concepto de “miembro de la familia”»*

En el contexto de varios litigios relativos a la negativa de la Caisse pour l’avenir des enfants (Caja para el Futuro de los Niños, Luxemburgo; en lo sucesivo, «CAE») a abonar subsidios familiares a trabajadores transfronterizos, el Tribunal de Justicia, en respuesta a una petición de decisión prejudicial presentada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Luxemburgo), aporta aclaraciones sobre el requisito según el cual el trabajador no residente debe proveer a la manutención del hijo de su cónyuge o de su pareja registrada para poder percibir, de conformidad con el Derecho de la Unión, tal subsidio por este último.

Los demandantes en el litigio principal son trabajadores transfronterizos que residen en Bélgica, Alemania o Francia y ejercen una actividad por cuenta ajena en Luxemburgo.

Mediante resoluciones de la CAE, se denegó a los demandantes la concesión de los subsidios familiares por los hijos de sus cónyuges o de sus parejas registradas, o bien se les retiraron, con efectos a partir del 1 de agosto de 2016, los subsidios percibidos por ellos. Según la CAE, los hijos de los cónyuges o de las parejas registradas no gozaban de la condición de «miembro de la familia», que daba derecho al subsidio familiar previsto en la legislación luxemburguesa, puesto que no tenían un vínculo de filiación con los trabajadores transfronterizos en cuestión.

El órgano jurisdiccional de primera instancia estimó los recursos interpuestos contra dichas resoluciones, pero el órgano jurisdiccional de apelación confirmó las resoluciones de la CAE.

Los demandantes en los litigios principales recurrieron entonces en casación ante el órgano jurisdiccional remitente.

Señala dicho órgano jurisdiccional que, en su sentencia Caisse pour l’avenir des enfants, <sup>153</sup> el Tribunal de Justicia supeditó el derecho del trabajador transfronterizo a percibir el subsidio

---

<sup>152</sup> Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 11 de septiembre de 2025, **Österreichische Zahnärztekammer** (C-115/24, [EU:C:2025:694](#)), presentada en el epígrafe XIII.1 «Asistencia sanitaria transfronteriza», y sentencia de 27 de febrero de 2025, **Apothekerkammer Nordrhein** (C-517/23, [EU:C:2025:122](#)), presentada en el epígrafe XIII.2.a «Medicamentos para uso humano».

<sup>153</sup> Sentencia de 2 de abril de 2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo) (C-802/18, [EU:C:2020:269](#)).

familiar por el hijo de su cónyuge o de su pareja registrada, con quien no tiene vínculo de filiación, a la prueba de que provee a su manutención.<sup>154</sup>

En la medida en que, en los litigios principales, el órgano jurisdiccional de apelación consideró que no se había aportado tal prueba, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta qué elementos objetivos son capaces de acreditar esta circunstancia.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el artículo 45 TFUE y los artículos 1, letra i), y 67 del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 y con el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2004/38,<sup>155</sup> tal como han sido interpretados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben interpretarse en el sentido de que el requisito para la concesión al trabajador no residente, en el Estado miembro de empleo, de un subsidio familiar por el hijo de su cónyuge o de su pareja registrada, a saber, que aquel provee a la manutención de este, se cumple por el mero hecho de que ambos compartan un mismo domicilio, o si deben tenerse en cuenta otros elementos objetivos para concluir que se provee a la manutención.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, en lo que respecta al subsidio familiar controvertido en el litigio principal, el Tribunal de Justicia señala que, como declaró en la sentencia *Caisse pour l'avenir des enfants*,<sup>156</sup> un subsidio como el controvertido constituye una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.<sup>157</sup> Por otro lado, el Tribunal de Justicia consideró contraria a dicho precepto una normativa nacional en virtud de la cual los trabajadores no residentes solo pueden percibir el subsidio familiar por sus propios hijos, y no por los de su cónyuge que no están unidos a ellos por un vínculo de filiación, pero a cuya manutención proveen, mientras que todos los menores que residen en el mismo Estado miembro tienen derecho a percibir dicho subsidio.

En los presentes asuntos, a raíz de la misma sentencia, el órgano jurisdiccional de apelación consideró que la CAE había denegado acertadamente a los demandantes el subsidio familiar controvertido en los litigios principales, debido a que no proveían a la totalidad de la manutención de los hijos de sus cónyuges o de sus parejas registradas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, según la jurisprudencia,<sup>158</sup> se presume que los hijos se hallan a cargo hasta la edad de veintiún años, y que la condición de miembro de la

---

<sup>154</sup> El Tribunal de Justicia se basó en la interpretación del artículo 1, letra i), y del artículo 67 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en relación con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO 2011, L 141, p. 1), y con el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

<sup>155</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

<sup>156</sup> Sentencia de 2 de abril de 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo) (C-802/18, [EU:C:2020:269](#)).

<sup>157</sup> De esta disposición se desprende que los trabajadores no residentes se beneficiarán, conforme al principio de no discriminación, de las mismas ventajas fiscales y sociales que los trabajadores nacionales.

<sup>158</sup> Sentencia de 15 de diciembre de 2016, *Depesme y otros* (C-401/15 a C-403/15, [EU:C:2016:955](#)).

familia a cargo atribuible al hijo del cónyuge o de la pareja registrada de un trabajador transfronterizo puede resultar de elementos objetivos como la existencia de un domicilio común entre el trabajador y el hijo de que se trate.

El Tribunal de Justicia deduce de ello que la mera existencia de un domicilio común entre el trabajador no residente y el hijo de su cónyuge o de su pareja registrada basta, en principio, para probar que aquel provee a la manutención de este, por ser el domicilio común característico de un vínculo de conexión estable entre ellos. Según el Tribunal de Justicia, cualquier otra interpretación no solo sería contraria al principio según el cual las disposiciones del Derecho de la Unión que consagran la libre circulación de los trabajadores deben ser objeto de una interpretación extensiva, sino que también ignoraría la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>159</sup> que obliga a tener en cuenta la definición de «miembro de la familia» recogida en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que comprende a los descendientes directos del cónyuge o de la pareja, para apreciar si el trabajador transfronterizo puede beneficiarse indirectamente de la igualdad de trato, en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

El Tribunal de Justicia deduce de ello que la existencia de un domicilio común entre el trabajador no residente y el hijo de su cónyuge o de su pareja registrada es suficiente para demostrar que se cumple el requisito relativo a proveer a la manutención de este último. En efecto, puede presumirse que dicho trabajador contribuye a cubrir al menos una parte de los gastos de la unidad familiar, como por ejemplo los costes vinculados al alojamiento y a la vida del hogar, y por tanto a la satisfacción de las necesidades de sus miembros, incluidas las del hijo del cónyuge o de la pareja registrada. Sin embargo, por lo que respecta a dicho domicilio, el Tribunal de Justicia precisa que no tiene que serlo necesariamente a tiempo completo. Por un lado, teniendo en cuenta la importancia del fenómeno de las familias reconstituidas, es posible que el hijo viva también una parte del tiempo con su otro progenitor, biológico o adoptivo. Por otro lado, es posible que el hijo viva una parte del tiempo fuera del citado domicilio para cursar estudios.

Habida cuenta de las preguntas del órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia añade, en primer lugar, que la Administración, o en su caso los órganos jurisdiccionales nacionales, no puede exigir al trabajador no residente que demuestre más específicamente, más allá de la prueba de la existencia de un domicilio común, que contribuye a los gastos cotidianos o a la satisfacción de las necesidades concretas del hijo de su cónyuge o de su pareja registrada. Dicho esto, faltando por completo un domicilio común entre el trabajador no residente y el hijo de su cónyuge o de su pareja registrada, debido, por ejemplo, a los estudios que este curse, deben poder tenerse en cuenta otros elementos objetivos que presenten una cierta estabilidad, como la contribución a los gastos de alojamiento y de desplazamiento o a los gastos diarios del hijo del cónyuge o de la pareja registrada, para que el trabajador pueda demostrar que sigue proveyendo a su manutención.

En segundo lugar, la existencia de una pensión de alimentos a cargo del otro progenitor biológico o adoptivo del hijo del cónyuge o de la pareja registrada del trabajador no residente o la existencia de un derecho de visita y de alojamiento de ese otro progenitor no son circunstancias que permitan excluir que el citado trabajador provea a la manutención del hijo, con el que comparte el mismo domicilio. Tal exclusión sería contraria al principio de interpretación extensiva de las disposiciones destinadas a garantizar la libre circulación de los trabajadores. Ello es tanto más cierto cuanto que la pensión de alimentos a cargo del otro progenitor biológico o adoptivo del hijo no constituye un requisito que excluya la percepción de un subsidio familiar en

---

<sup>159</sup> Sentencias de 15 de diciembre de 2016, *Depesme y otros* (C-401/15 a C-403/15, [EU:C:2016:955](#)), y de 2 de abril de 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants* (Hijo del cónyuge de un trabajador transfronterizo) (C-802/18, [EU:C:2020:269](#)).

favor del hijo del cónyuge o de la pareja registrada de un trabajador residente con el que este último comparte el mismo domicilio.

En tercer lugar, la concesión del subsidio familiar solo puede denegarse al trabajador no residente en circunstancias excepcionales. Tal denegación solo puede justificarse si de los autos se desprende que dicho trabajador ha efectuado declaraciones falsas o no participa, en realidad, de ningún modo en los gastos vinculados a la manutención del hijo, por ser dichos gastos sufragados íntegramente por un tercero.

En consecuencia, con arreglo al Derecho de la Unión,<sup>160</sup> el requisito de concesión al trabajador no residente, en el Estado miembro de empleo, de un subsidio familiar por el hijo de su cónyuge o de su pareja registrada, a saber, que dicho trabajador está obligado a proveer a la manutención del hijo, se cumple cuando existe una comunidad familiar entre el citado trabajador y el hijo biológico o adoptivo de su cónyuge o de su pareja registrada, que se caracteriza por la existencia de un domicilio común a ambos.

## 2. Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios:<sup>161</sup> empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general

Sentencia de 10 de julio de 2025 (Gran Sala), INTERZERO y otros (C-254/23, [EU:C:2025:569](#))

*«Procedimiento prejudicial — Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios — Artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, anexo a los Tratados UE y FUE — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Monopolios y servicios de interés económico general — Requisitos por evaluar — Artículo 15 — Residuos — Directiva 2008/98/CE — Regímenes de responsabilidad ampliada del productor — Artículos 8 y 8 bis — Creación de un monopolio en el mercado del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor — Única organización sin ánimo de lucro — Artículo 106 TFUE, apartado 2 — Concepto de “empresa” — Métodos de creación y funcionamiento — Regímenes transitorios — Obligación de adhesión que incumbe a los productores sujetos a la responsabilidad ampliada — Artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad de empresa y derecho de propiedad — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Proporcionalidad»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronuncia sobre

<sup>160</sup> El Tribunal de Justicia se basa en el artículo 45 TFUE y los artículos 1, letra i), y 67 del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 y con el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2004/38.

<sup>161</sup> Debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe la siguiente sentencia: sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), **Royal Football Club Seraing** (C-600/23, [EU:C:2025:617](#)), presentada en el epígrafe II.2 «Estado de Derecho, derecho a la tutela judicial efectiva e independencia judicial».

determinados aspectos de la organización de un régimen de responsabilidad ampliada del productor en el sentido de la Directiva 2008/98<sup>162</sup> a la luz del Derecho de la Unión.

La Directiva 2008/98 establece un marco legal para el tratamiento de los residuos en la Unión Europea, al tiempo que pretende proteger el medio ambiente y la salud humana. Este marco permite a los Estados miembros establecer regímenes de responsabilidad ampliada del productor, obligándole a asumir la responsabilidad financiera y, en su caso, organizativa de la gestión de la fase de residuos del ciclo de vida de un producto.<sup>163</sup>

En 2022, el legislador esloveno estableció un nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor.<sup>164</sup> A diferencia del régimen anterior, en virtud del cual un productor podía satisfacer sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada individual o colectivamente, a través de una asociación de productores o de una sociedad mercantil, el nuevo régimen exige que la actividad de cumplimiento colectivo de estas obligaciones sea ejercida sin ánimo de lucro por una única organización para cada categoría de productos contemplada por dicho régimen.

En este contexto, este nuevo régimen prevé:

- la revocación *ex lege* de las autorizaciones que permitieron a los operadores económicos ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de dichas obligaciones hasta entonces, así como la rescisión *ex lege* de todos los contratos celebrados por dichos operadores en el ejercicio de esa actividad;
- la obligación, que incumbe a los productores que comercializan al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en el régimen de la responsabilidad ampliada, de crear una única organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada y de poseer una participación en esta;
- la obligación, que incumbe a los titulares de una participación en dicha organización, de ser productores en el mercado de referencia;
- la obligación, que incumbe a los fabricantes de productos para uso doméstico, de cumplir sus obligaciones de manera colectiva, exigiéndoles celebrar un contrato con la única organización que cubre su categoría de productos.

Varios productores sujetos al nuevo régimen, operadores que prestan servicios de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor comprendidos en el régimen anterior y operadores que ejercen la actividad de gestión de residuos se dirigieron al Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional remitente, que inició un procedimiento de control de constitucionalidad del nuevo régimen.

Dicho órgano jurisdiccional pregunta al Tribunal de Justicia, por una parte, sobre la interpretación del concepto de «empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general» en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2, ya que alberga dudas en cuanto a la posibilidad de que estén comprendidas en este concepto las entidades que gozan del derecho exclusivo de

---

<sup>162</sup> Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DO 2018, L 150, p. 109) (en lo sucesivo, «Directiva 2008/98»).

<sup>163</sup> Estos regímenes de responsabilidad ampliada del productor se rigen por los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98. El artículo 8 *bis*, introducido por la Directiva 2018/851, establece los requisitos operativos mínimos aplicables a tales regímenes.

<sup>164</sup> Introducido por la Zakon o varstvu okolja (Ley de Protección del Medio Ambiente), de 16 de marzo de 2022 (Uradni list RS, n.º 44/22).

ejercer la actividad de cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor respecto de una categoría de productos en el marco del nuevo régimen.

Por otra parte, plantea la cuestión de la conformidad de tal situación de monopolio y de las medidas impuestas en este contexto a la luz, en particular, de los artículos 8 y 8 *bis* de la Directiva 2008/98, de la Directiva 2006/123, de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios consagrados, respectivamente, en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, de la libertad de empresa y del derecho de propiedad garantizados por los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

#### *1. Sobre la existencia de un servicio de interés económico general*

Por lo que respecta a la calificación de la actividad de las organizaciones únicas de que se trata, el Tribunal de Justicia señala que una única organización que cumple, sin ánimo de lucro, obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor debe considerarse una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general, siempre que esté efectivamente encargada del cumplimiento de obligaciones de servicio público y que la naturaleza, la duración y el alcance de dichas obligaciones estén claramente definidos en el Derecho nacional.

En efecto, en primer lugar, puede considerarse que tal persona jurídica ejerce una actividad económica y, por lo tanto, que constituye una empresa en el sentido del Derecho de la competencia de la Unión. Su actividad de establecimiento de un sistema de recogida y tratamiento de los residuos derivados de los productos de que se trata, a cambio del pago de una cuota por los productores afiliados, no puede considerarse vinculada al ejercicio de prerrogativas de poder público en materia de gestión de residuos, habida cuenta de la autonomía de dicha organización en la prestación de sus servicios. Además, la falta de ánimo de lucro no basta para concluir que una actividad es ajena a la esfera de los intercambios económicos. Del mismo modo, el carácter económico de una actividad no queda desvirtuado por el mero hecho de que un Estado miembro excluya dicha actividad, por consideraciones de interés público, del juego de la competencia mediante la creación de un monopolio.

En segundo lugar, la actividad de cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor puede calificarse de servicio de interés económico general. En efecto, los regímenes de responsabilidad ampliada del productor contribuyen directamente a la consecución del objetivo de la Directiva 2008/98, consistente, en particular, en minimizar los efectos negativos de la gestión de los residuos para el medio ambiente y la salud humana. Pues bien, en la medida en que contribuye a garantizar la aplicación efectiva de dichos regímenes, puede considerarse que la actividad de que se trata reviste un interés económico general que presenta características específicas respecto al de otras actividades económicas.

#### *2. Sobre el respeto de las libertades fundamentales y de la Carta*

Antes de iniciar el examen de las medidas en cuestión, el Tribunal de Justicia precisa el alcance de la Directiva 2008/98 y la articulación entre la Directiva 2006/123, las libertades fundamentales y la Carta.

##### *a) Incidencia de la Directiva 2008/98*

La Directiva 2008/98 no solo deja a los Estados miembros la opción de incluir determinadas categorías de productos en regímenes de responsabilidad ampliada del productor, sino que les

reconoce también un margen de apreciación en la configuración de estos regímenes y, en particular, de las modalidades de cumplimiento colectivo de las obligaciones en la materia.

Dicho esto, al establecer tales regímenes, los Estados miembros deben velar por que los costes necesarios se repercutan de manera eficaz a los productores, así como por que los rendimientos medioambientales de los sistemas de gestión de residuos aumenten, teniendo en cuenta al mismo tiempo el objetivo general de la Directiva 2008/98 y el artículo 191 TFUE, apartado 2.<sup>165</sup> Por otra parte, sin perjuicio de las excepciones previstas en el ámbito de los servicios de interés económico general, toda normativa nacional que establezca un régimen de responsabilidad ampliada del productor debe ajustarse a las normas de la Unión que tienen por objeto garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

*b) Articulación entre la Directiva 2006/123 y la libertad de establecimiento y entre la libre prestación de servicios y el papel de la Carta*

En la medida en que la Directiva 2006/123 no trata ni de la liberalización de los servicios de interés económico general ni de la abolición de monopolios prestadores de servicios, el Tribunal de Justicia declara que el régimen de responsabilidad ampliada del productor de que se trata no está comprendido en esta exclusión del ámbito de aplicación de dicha Directiva. En efecto, dicha exclusión solo afecta a los servicios de interés económico general y a los monopolios en el ámbito de la prestación de servicios existentes en la fecha de entrada en vigor de la Directiva.

Así pues, dado que los servicios de interés económico general no están excluidos automáticamente del ámbito de aplicación del artículo 15 de la Directiva 2006/123,<sup>166</sup> solo deben examinarse a la luz del artículo 49 TFUE las restricciones a la libertad de establecimiento que no estén comprendidas en los requisitos enumerados en el apartado 2 de dicha disposición. En cambio, por lo que respecta a la libre prestación de servicios, el régimen de responsabilidad ampliada del productor solo puede examinarse a la luz del artículo 56 TFUE, puesto que el artículo 16 de la Directiva 2006/123, relativo a esta libertad fundamental, no se aplica a los servicios de interés económico general prestados en otro Estado miembro.

También se recuerda que, cuando una normativa nacional constituye una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios, la compatibilidad de dicha normativa con el Derecho de la Unión y, por lo tanto, su justificación también deben examinarse a la luz de la Carta. Esta exigencia implica comprobar si las disposiciones nacionales de que se trata le imponen limitaciones y, en caso afirmativo, si tales limitaciones están justificadas a la luz de las exigencias enunciadas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

*c) Medidas en cuestión*

En primer lugar, por lo que respecta a los requisitos para el establecimiento del monopolio de que se trata, el Tribunal de Justicia declara que el establecimiento de tal monopolio constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. A efectos del examen de la proporcionalidad de estas restricciones, recuerda, en primer término, por lo que respecta a la idoneidad de dicho monopolio para perseguir los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública invocados por el Gobierno esloveno, que una normativa nacional

---

<sup>165</sup> Esta disposición establece que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basará, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva, así como en el principio de quien contamina paga.

<sup>166</sup> Según este artículo, los Estados miembros están obligados a examinar si en su ordenamiento jurídico están previstos uno o varios de los requisitos contemplados en su apartado 2 y, en caso afirmativo, a hacer lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Del artículo 15, apartado 4, se desprende que las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad deben respetarse siempre que no perjudiquen la realización de las tareas particulares que confía la autoridad competente a un servicio de interés económico general.

que establece un monopolio constituye una medida particularmente restrictiva de las libertades fundamentales. Por lo tanto, debe acompañarse de la adopción de un marco normativo adecuado que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, los objetivos fijados mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dichos objetivos y sometida al estricto control de las autoridades públicas. A este respecto, los regímenes de responsabilidad ampliada establecidos de conformidad con la Directiva 2008/98 deben inscribirse en una lógica de transición hacia una economía circular y de mantenimiento de la competitividad a largo plazo de la Unión. Dicho esto, en el presente asunto, la falta de un mercado competitivo en el ámbito del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor no parece poner en peligro, a la larga, la gestión eficaz de los residuos.

En segundo término, por lo que respecta a la necesidad de optar por establecer un monopolio, un Estado miembro que pretenda garantizar un nivel de protección particularmente elevado en materia de medio ambiente y de salud pública puede considerar fundadamente que solo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único sujeto a un estrecho control por parte de los poderes públicos puede permitirle perseguir estos objetivos de una manera suficientemente eficaz.

En tercer término, por lo que respecta a la proporcionalidad en sentido estricto de esta elección, el Tribunal de Justicia recuerda que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si esta no resulta desproporcionada en relación con los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública perseguidos por el legislador esloveno. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional puede tener en cuenta, en particular, las disfunciones que caracterizaban al régimen de responsabilidad ampliada del productor anterior y las características del nuevo régimen que pueden contribuir a un mejor control de la calidad de la gestión de residuos.

Por otra parte, en cuanto al respeto de la Carta, las consecuencias del establecimiento del monopolio en el presente asunto, a saber, la revocación *ex lege* de las autorizaciones de los operadores económicos activos bajo el régimen anterior y la rescisión *ex lege* de todos sus contratos, pueden analizarse como una limitación al ejercicio del derecho de propiedad comprendido en el ámbito de aplicación de la normativa sobre el uso de los bienes, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta.

Si bien tal limitación puede ser adecuada y necesaria, el respeto de los derechos fundamentales de los operadores económicos afectados exige, no obstante, que el legislador nacional prevea adaptaciones a la aplicación de las nuevas normas que eviten toda carga excesiva para dichos operadores. En efecto, en el contexto de una modificación legislativa, el legislador debe tener en cuenta las situaciones particulares de los operadores económicos afectados por ella. De este modo, le corresponde establecer un período transitorio de suficiente duración que permita a los operadores económicos adaptarse a las modificaciones que les afecten o un sistema de indemnización razonable del perjuicio sufrido por ellos, o ambos.

En segundo lugar, por lo que respecta a las medidas relativas a la creación de una única organización por parte de los productores que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total del producto de que se trate, así como a la posesión de participaciones en dicha organización, pueden reforzar la responsabilidad de dichos productores y, por lo tanto, hacer más eficaz el funcionamiento de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Además, habida cuenta del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros, el legislador nacional puede, en principio, considerar que existe un riesgo de que, en caso de que los operadores económicos que no son productores que actúan en el mercado de referencia puedan influir en la gestión de la única organización, estos adopten decisiones de gestión que puedan menoscabar los objetivos perseguidos por dicha organización.

En tercer lugar, en cuanto al recurso obligatorio a la organización única impuesto a los fabricantes de productos para uso doméstico que deseen acceder al mercado esloveno, el Tribunal de Justicia declara que tal obligación restringe la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento al hacer menos atractivo su ejercicio. En efecto, por una parte, el recurso obligatorio al cumplimiento colectivo puede entrañar cargas administrativas y financieras adicionales. Ello es tanto más cierto en la medida en que la normativa controvertida se aplica también a los prestadores ocasionales de servicios en el mercado esloveno y dado que el incumplimiento de dicha normativa va acompañado de una sanción pecuniaria. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que, habida cuenta de las modalidades de aplicación del régimen de responsabilidad ampliada del productor de que se trata, la actividad de una única organización está sustancialmente determinada por productores ya presentes en el mercado esloveno, con lo que se corre el riesgo de procurar a estos últimos ventajas competitivas.

En cuanto a la proporcionalidad de tal medida, esta parece cumplir los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En particular, en lo que atañe a la idoneidad para alcanzar los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública, por una parte, el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada no parece presentar desventajas en relación con el cumplimiento individual de estas, especialmente en lo que respecta a los flujos de residuos. Por otra parte, el cumplimiento colectivo obligatorio, concebido en torno a una única organización, puede facilitar el establecimiento de un sistema de gestión de residuos eficaz, en particular en Estados miembros pequeños o medianos.

Además, esta medida también resulta compatible con la libertad de empresa garantizada en el artículo 16 de la Carta y, en particular, con la libertad contractual que implica. No obstante, el respeto de la libertad contractual exige que toda intervención legislativa o reglamentaria en las relaciones contractuales de un operador económico con otros operadores económicos se organice de forma que se minimice su impacto sobre los intereses de este. De ello se deduce que el recurso obligatorio a una única organización debe ir acompañado de garantías procedimentales suficientes, en particular en lo que respecta a posibles conflictos de intereses o desventajas competitivas, que permitan evitar cualquier carga excesiva para los productores afectados en el ejercicio de su actividad económica resultante de efectos arbitrarios o imprevisibles en sus relaciones contractuales.

## VII. Control en las fronteras, asilo e inmigración

### 1. Política de asilo

#### a. Concesión de la protección internacional y normas en materia de acogida

Sentencia de 3 de julio de 2025, Al Nasiria (C-610/23, [EU:C:2025:514](#))

*«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Protección internacional — Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional — Directiva 2013/32/UE — Artículo 46 — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Exigencia de un examen completo y ex nunc del recurso — Obligación de comparecencia personal ante la autoridad encargada de examinar el recurso — Presunción de interposición abusiva de un recurso — Desestimación del recurso por ser manifiestamente infundado, sin examen sobre el fondo — Principio de proporcionalidad»*

El Tribunal de Justicia, en respuesta a una petición de decisión prejudicial presentada por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Tesalónica, Grecia) en el contexto de un litigio relativo a la denegación de una solicitud de protección internacional, aporta precisiones sobre el Derecho a un recurso efectivo contra tal decisión denegatoria, consagrado en el artículo 46 de la Directiva 2013/32.<sup>167</sup> Más precisamente, se pronuncia sobre la compatibilidad con esta disposición de una normativa nacional que establece la presunción de que tal recurso ha sido interpuesto de forma abusiva cuando el solicitante no comparece personalmente ante el órgano jurisdiccional que conoce de su recurso.

En febrero de 2019, FO, nacional iraquí, presentó una solicitud de protección internacional ante una autoridad griega, sobre la base de que su vida corría peligro en su país de origen. Durante una entrevista que tuvo lugar en febrero de 2020 en una oficina regional de asilo, FO precisó las condiciones en las que había resultado herido por arma de fuego por un miembro de la familia de una joven con la que había mantenido una relación amorosa, razón por la cual había sido objeto de una decisión tribal que ordenaba su muerte. Mediante resolución de mayo de 2020, esta oficina regional de asilo denegó la solicitud de protección internacional presentada por FO por estimar que sus alegaciones no eran fiables.

En agosto de 2021, FO interpuso un recurso contra esta decisión ante un Comité Independiente de Recurso. En aquel momento, se le informó de que la fecha de examen de su recurso sería el 11 de octubre de 2021. También se le indicó que, aunque no fuera convocado a una vista, en todo caso, debía comparecer personalmente en la fecha señalada para examinar su recurso, salvo si residía legalmente en un centro de acogida e identificación o si había sido objeto de una medida de restricción de circulación o de residencia en un lugar situado fuera de la región de Ática (Grecia). Puesto que FO no compareció personalmente ante tal Comité, este último, tras comprobar que no concurría ninguna de las excepciones que permitían evitar la comparecencia personal, desestimó su recurso por ser manifiestamente infundado, sin entrar a examinarlo en cuanto al fondo.

El órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso interpuesto por FO contra esta resolución, ha decidido interrogar al Tribunal de Justicia sobre si la obligación procesal de comparecer personalmente ante tales Comités y, en particular, las consecuencias jurídicas de incumplir esta obligación, establecidas por la legislación nacional controvertida, son compatibles con el artículo 46 de la Directiva 2013/32.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señala, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, que los Comités Independientes de Recurso, creados por la normativa nacional controvertida en el litigio principal para tramitar los recursos de los solicitantes de protección internacional frente a las resoluciones adoptadas con respecto a ellos, cumplen los requisitos necesarios para ser considerados «órganos jurisdiccionales», en el sentido del artículo 46 de la Directiva 2013/32. En efecto, refiriéndose, a este respecto, a los mismos requisitos desarrollados para apreciar si un organismo remitente posee el carácter de un «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia considera que ni la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente ni las alegaciones del Gobierno helénico y de la Comisión Europea contienen elementos que permitan cuestionar esta apreciación.

---

<sup>167</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60).

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia afirma que el artículo 46 de la Directiva 2013/32, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»),<sup>168</sup> se opone a la normativa de un Estado miembro que, en caso de que un solicitante de protección internacional incumpla la obligación procesal de comparecer personalmente ante el órgano jurisdiccional competente para resolver su recurso contra la decisión que deniega su solicitud, cuyo único objetivo es acreditar que se encuentra presente en el territorio nacional y no el de ser oído, establece una presunción de interposición abusiva del recurso y dispone que debe desestimarse por ser manifiestamente infundado.

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 46, apartado 1, de la Directiva 2013/32 obliga a los Estados miembros a garantizar a los solicitantes de protección internacional el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra las resoluciones relativas a sus solicitudes, entre ellas, en particular, las decisiones por las que se deniega una solicitud de protección internacional por infundada, sin determinar de manera exhaustiva, no obstante, las normas procesales que regulan dicho recurso. Si bien, a falta de normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno configurar, en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros y sin perjuicio de los principios de equivalencia y de efectividad, la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos individuales derivados del ordenamiento jurídico de la Unión, incumbe no obstante a los Estados miembros la responsabilidad de garantizar, en cada caso, la observancia del derecho a la tutela judicial efectiva de dichos derechos como se garantiza en el artículo 47 de la Carta. Así pues, las características del recurso previsto en el artículo 46 de la Directiva 2013/32 deben determinarse de conformidad con tal artículo 47.

En el caso de autos, la normativa nacional controvertida, que transpone el artículo 46 de la Directiva 2013/32, establece que los solicitantes de protección internacional que hayan interpuesto un recurso contra una decisión por la que se deniega su solicitud, cualquiera que sea su lugar de residencia en Grecia, deben desplazarse a la sede de los Comités Independientes de Recurso para una comparecencia, salvo que estén comprendidos en alguna de las excepciones establecidas por dicha normativa. Pues bien, todos esos comités tienen su sede en Atenas. Además, dicha normativa establece, como consecuencia jurídica del incumplimiento de esta obligación de comparecencia personal, que se considerará que el solicitante ha interpuesto el recurso con la única finalidad de retrasar u obstaculizar la ejecución de una decisión anterior o inminente de expulsión y que su recurso debe desestimarse por ser manifiestamente infundado.

En cuanto a ello, el artículo 46, apartado 11, de la Directiva 2013/32 permite a los Estados miembros establecer, en la legislación nacional, las condiciones en las que puede presumirse que un solicitante ha retirado implícitamente su recurso o ha desistido implícitamente de él. En el caso de autos, los objetivos de rapidez en la tramitación de tales recursos y de preservación de la eficacia del sistema jurisdiccional que persigue la normativa nacional controvertida constituyen finalidades legítimas, en la medida en que contribuyen a que los jueces que conocen de dichos recursos se centren en aquellos que emanan de solicitantes que tienen un interés real en el resultado de su recurso. Así pues, constituyen objetivos legítimos y justifican la introducción de una presunción, como la controvertida en el litigio principal, que responde a la vez al interés de los Estados miembros y al de los solicitantes.

Así, el Tribunal de Justicia señala que una normativa nacional que establece la obligación de comparecer personalmente ante el órgano jurisdiccional competente para pronunciarse sobre un recurso interpuesto contra una decisión que deniega una solicitud de protección internacional, en caso de incumplimiento de esta obligación, una presunción similar a una

---

<sup>168</sup> El artículo 47 de la Carta consagra, en favor de toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido infringidos, el derecho a la tutela judicial efectiva.

presunción de retirada o de desistimiento implícito de tal solicitud puede, en principio, estar justificada habida cuenta del objetivo de rapidez perseguido por la Directiva 2013/32, del principio de seguridad jurídica y del buen desarrollo del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional.

No obstante, la normativa de un Estado miembro que pretenda aplicar el derecho a un recurso efectivo establecido en el artículo 46, apartado 1, de la Directiva 2013/32 debe respetar el principio de proporcionalidad, lo que supone, en particular, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido, que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo y que sea proporcionada.

En cuanto a ello, en primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la obligación procesal que requiere que los solicitantes que hayan interpuesto un recurso comparezcan personalmente ante los Comités Independientes de Recurso, establecida por la normativa nacional controvertida, puede contribuir a que se alcancen los objetivos perseguidos anteriormente indicados. En efecto, en la medida en que permite una tramitación más eficaz de las solicitudes presentadas por los solicitantes que conservan un interés en el resultado de su recurso, evitando al mismo tiempo el examen de las solicitudes que han quedado sin objeto, contribuye al buen desarrollo del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la cuestión de si dicha normativa nacional va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, parece que podrían concebirse medidas menos restrictivas, como la posibilidad de que los solicitantes que hayan interpuesto un recurso estén representados por un abogado u otra persona habilitada al efecto y, para acreditar su presencia en territorio griego, comparezcan ante una comisaría de Policía u otra autoridad pública o judicial situada cerca de su lugar de residencia.

En tercer lugar, en lo atinente a la proporcionalidad de la normativa nacional controvertida, el Tribunal de Justicia indica que la obligación del solicitante de comparecer en persona ante el órgano jurisdiccional competente para resolver su recurso, cuyo único objetivo es acreditar que se encuentra presente en el territorio nacional y no el de ser oído, impone una carga irrazonable y excesiva a los solicitantes de protección internacional que no residen en la región de Atenas, como el recurrente en el litigio principal, que tiene su domicilio a varios centenares de kilómetros de esta ciudad, puesto que, a menos que se encuentren en una situación que constituya una de las excepciones previstas por dicha normativa, están obligados a desplazarse a Atenas con el único fin de hacer constar su presencia, sin ser necesariamente oídos. En efecto, la desproporción de dicha normativa resulta, en particular, de la consecuencia jurídica que establece en caso de incumplimiento de la obligación de comparecencia personal, en la medida en que establece una presunción *iuris et de iure* de interposición abusiva del recurso, de modo que debe desestimarse por ser manifiestamente infundado sin realizar un examen en cuanto al fondo. Pues bien, el hecho de no comparecer personalmente ante el órgano jurisdiccional competente para resolver el recurso puede deberse a razones que no guarden relación con la intención de impedir o retrasar la ejecución de una decisión anterior o inminente por la que se ordena la expulsión del solicitante o de cualquier otro medio de expulsión.

### **Sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), Alace y Canpelli (asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, [EU:C:2025:591](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Directiva 2013/32/UE — Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional — Artículos 36 y 37 — Concepto de “país de origen seguro” — Designación mediante un acto legislativo — Anexo I — Criterios — Artículo 46 —*

*Derecho a un recurso efectivo — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Examen por parte del órgano jurisdiccional de la designación nacional de un tercer país como país de origen seguro — Publicidad de las fuentes de información en las que se basa esta decisión»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, ante el cual el Tribunale ordinario di Roma (Tribunal Ordinario de Roma, Italia) ha presentado dos peticiones de decisión prejudicial, se pronuncia sobre los límites de la facultad, establecida en favor de los Estados miembros en la Directiva 2013/32,<sup>169</sup> de designar a terceros países como países de origen seguros, así como sobre el alcance del control de tal designación por el órgano jurisdiccional que conoce de un recurso contra una resolución por la que se deniega una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país designado como país de origen seguro.

Tras haber sido rescatados del mar por las autoridades italianas, LC y CP, dos nacionales de la República Popular de Bangladesh, fueron conducidos a un centro de internamiento en Albania.<sup>170</sup> El 16 de octubre de 2024, presentaron sendas solicitudes de protección internacional ante las autoridades italianas desde dicho centro de internamiento. Mediante resoluciones de 17 de octubre de 2024, la Comisión Territorial de Roma para el reconocimiento de la protección internacional — Sección de procedimientos fronterizos II denegó tales solicitudes en un procedimiento acelerado en la frontera por ser manifiestamente infundadas, debido a que LC y CP venían de un país de origen seguro.<sup>171</sup> Como las órdenes de internamiento no habían sido validadas por el órgano jurisdiccional competente, los solicitantes fueron puestos en libertad.

Una vez en Italia, LC y CP impugnaron estas resoluciones ante el órgano jurisdiccional remitente, que alberga dudas sobre la designación de la República Popular de Bangladesh como país de origen seguro.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que un Estado miembro puede designar a terceros países como países de origen seguros mediante un acto legislativo, siempre que dicha designación pueda ser objeto de un control judicial en relación con el cumplimiento de los requisitos materiales de tal designación, enunciados en el anexo I de la Directiva 2013/32, por parte de cualquier órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso contra una resolución adoptada sobre una solicitud de protección internacional examinada en el marco del régimen especial aplicable a las solicitudes presentadas por los solicitantes procedentes de terceros países designados como países de origen seguros.

---

<sup>169</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60). En virtud del artículo 37, apartado 1, de esta Directiva, los Estados miembros podrán introducir o mantener legislación que permita, de conformidad con el anexo I de esta, la designación nacional de países de origen seguros a los efectos del examen de solicitudes de protección internacional.

<sup>170</sup> Estas medidas se adoptaron en virtud del protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria (Protocolo entre el Gobierno de la República Italiana y el Consejo de Ministros de la República de Albania para el refuerzo de la cooperación en materia migratoria), conforme al cual el Gobierno albanés ha puesto a disposición de la República Italiana dos zonas del territorio albanés que están íntegramente bajo la jurisdicción de las autoridades italianas y que se asimilan a las zonas fronterizas o de tránsito en las que los solicitantes de asilo pueden ser internados.

<sup>171</sup> De conformidad con los artículos 31, apartado 8, letra b), y 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32, cuando el solicitante proceda de un país de origen seguro, los Estados miembros podrán disponer que se acelere el procedimiento de examen o que se lleve a cabo en la frontera o en zonas de tránsito, y considerar que su solicitud es manifiestamente infundada.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que es cierto que los Estados miembros disponen, al transponer una directiva, de un margen de apreciación a la hora de elegir la forma y los medios destinados a asegurar su aplicación.<sup>172</sup> No obstante, la elección, por parte de un Estado miembro, de la autoridad competente y del instrumento jurídico mediante el cual se designan, a nivel nacional, los países de origen seguros no puede incidir en las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2013/32. Así, corresponde, en particular, a cada Estado miembro garantizar que se respeta el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo reconocido a los solicitantes de protección internacional contra las resoluciones adoptadas sobre sus solicitudes.<sup>173</sup> En estas circunstancias, cuando un órgano jurisdiccional nacional conoce de un recurso contra una resolución adoptada sobre una solicitud de protección internacional presentada por solicitantes procedentes de terceros países designados como países de origen seguros, el citado órgano jurisdiccional debe analizar, sobre la base de los datos obrantes en el expediente y de aquellos de los que tenga conocimiento durante el procedimiento seguido ante él, el incumplimiento de los requisitos materiales de tal designación.<sup>174</sup>

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el Estado miembro que designa a un tercer país como país de origen seguro debe garantizar un acceso suficiente y adecuado a las fuentes de información en las que se base dicha designación. Este acceso, por una parte, debe permitir que el solicitante de protección internacional de que se trate, originario de ese tercer país, defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente y, por otra parte, debe permitir a este último ejercer el control de una resolución adoptada sobre la solicitud de protección internacional.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señala que ninguna disposición de la Directiva 2013/32 puntualiza expresamente que la autoridad nacional que designa, a nivel nacional, los países de origen seguros deba facilitar el acceso a las fuentes de información sobre cuya base haya procedido a dicha designación.

No es menos cierto que la designación nacional de un tercer país como país de origen seguro hace aplicable a los solicitantes originarios de ese país el régimen especial de examen de las solicitudes de protección internacional. Este régimen permite a los Estados miembros acelerar el procedimiento de examen de estas demandas y se basa en una especie de presunción *iuris tantum* de protección suficiente en el país de origen, presunción que el solicitante puede desvirtuar probando que existen razones graves atinentes a su situación personal. Pues bien, la posibilidad de que el solicitante desvirtúe esta presunción requiere, para ser efectiva, que se le permita conocer las razones por las que se presume que su país de origen es seguro. Por tanto, a tal efecto, dicho solicitante debe tener acceso a las fuentes de información sobre cuya base se haya designado a su país de origen como país de origen seguro.

Además, cuando se deniega una solicitud de protección internacional por ser manifiestamente infundada debido a que el solicitante procede de un país de origen seguro, la efectividad de la tutela judicial exige que tanto el solicitante afectado como el juez que conoce del asunto no solo puedan tener conocimiento de los motivos de tal denegación, sino también acceso a las fuentes de información sobre cuya base se haya designado al tercer país de que se trate como país de origen seguro. En efecto, este motivo de denegación se confunde, en lo fundamental, con los motivos en los que se basa la presunción de protección suficiente que implica la designación del país en cuestión como país de origen seguro.

---

<sup>172</sup> Artículo 288 TFUE, párrafo tercero.

<sup>173</sup> Artículo 46, apartado 1, de la Directiva 2013/32.

<sup>174</sup> Sentencia de 4 de octubre de 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#)), apartado 98.

Por lo que respecta al alcance del derecho a un recurso efectivo, el Tribunal de Justicia indica que el órgano jurisdiccional nacional que conoce de un recurso contra una resolución adoptada sobre una solicitud de protección internacional examinada en el marco del régimen especial de examen aplicable a las solicitudes presentadas por los solicitantes procedentes de terceros países designados como países de origen seguros puede, cuando compruebe, aunque solo sea con carácter incidental, si esa designación cumple los requisitos materiales para ello, tener en cuenta la información que él mismo haya recabado, siempre que se asegure de la fiabilidad de dicha información y que se garantice a las partes del litigio el respeto del principio de contradicción. El Tribunal de Justicia recuerda, a este respecto, que los Estados miembros están obligados a establecer en su Derecho nacional una tramitación de los recursos que comprenda un examen, por el juez competente, del conjunto de elementos de hecho y de Derecho que le permitan elaborar una apreciación actualizada del asunto de que se trate.<sup>175</sup>

Por último, en tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 37 de la Directiva 2013/32, en relación con el anexo I de esta, se opone a que un Estado miembro designe como país de origen seguro un tercer país que no cumpla, respecto de determinadas categorías de personas, los requisitos materiales de tal designación, enunciados en el anexo I de dicha Directiva. En este contexto, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 61, apartado 2, del Reglamento 2024/1348,<sup>176</sup> que permite establecer excepciones para categorías de personas claramente identificables, entrará en vigor el 12 de junio de 2026, pero que el legislador de la Unión puede anticipar esa fecha.

### **Sentencia de 1 de agosto de 2025, The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth y otros (C-97/24, [EU:2025:594](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Responsabilidad de un Estado miembro en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión — Violación suficientemente caracterizada — Política de asilo — Directiva 2013/33/UE — Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional — Gran afluencia de solicitantes de protección temporal o internacional — Falta de acceso a las condiciones materiales de acogida — Necesidades básicas — Agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), se pronuncia sobre la responsabilidad de un Estado miembro en virtud del Derecho de la Unión en el contexto de la obligación, prevista en la Directiva 2013/33,<sup>177</sup> de garantizar a los solicitantes de protección internacional el acceso a las condiciones materiales de acogida.

S. A. y R. J., nacionales de terceros países, presentaron sendas solicitudes de protección internacional en Irlanda el 15 de febrero y el 20 de marzo de 2023, respectivamente. Las autoridades irlandesas entregaron a cada uno de ellos un vale único de 25 euros. En cambio, dichas autoridades consideraron que no estaban en condiciones de asignarles alojamiento, ya que los centros de acogida para solicitantes de asilo estaban completos, pese a la disponibilidad

---

<sup>175</sup> En virtud del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32; sentencia Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, antes citada, apartado 87.

<sup>176</sup> Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE (DO L, 2024/1348).

<sup>177</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96).

de alojamientos individuales y temporales en Irlanda. Al no disponer de alojamiento en tal centro de acogida, S. A. y R. J. no podían optar a la asignación diaria para gastos destinada a los solicitantes de protección internacional, prevista en el Derecho irlandés.

S. A. y R. J. vivieron entonces en la calle en condiciones muy precarias antes de que, en abril de 2023, se les abonaran determinadas prestaciones y de obtener un alojamiento algunas semanas más tarde.

Seguidamente, S. A. y R. J. interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente sendos recursos contra el Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministro de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud; en lo sucesivo, «Ministro») y contra el Attorney General (Fiscal General, Irlanda), solicitando una indemnización por el perjuicio que supuestamente había resultado para cada uno de ellos del hecho de que no se les hubieran proporcionado las condiciones materiales de acogida que atendieran a sus necesidades básicas. Ante dicho órgano jurisdiccional, el Ministro y el Fiscal General señalan, en particular, que las capacidades de alojamiento en Irlanda de los solicitantes de protección internacional se habían agotado a raíz de la llegada repentina a ese Estado miembro de un número sin precedentes de nacionales de terceros países solicitando protección temporal o internacional. Como consecuencia de ello, durante un período de cuatro meses y medio no recibieron ofertas de alojamiento los hombres solteros adultos no vulnerables que solicitaban protección internacional en dicho Estado miembro.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si un Estado miembro que no ha garantizado, durante varias semanas, el acceso de un solicitante de protección internacional a las condiciones materiales de acogida previstas por la Directiva 2013/33 puede eludir su responsabilidad con arreglo al Derecho de la Unión invocando el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, debido a una afluencia de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional que, por su carácter considerable y repentino, resultó imprevisible e incontenible.

El Tribunal de Justicia responde a esta cuestión en sentido negativo.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que los particulares perjudicados por una infracción del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma del Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de dicha norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre dicha violación y el daño sufrido por esos particulares. En el caso de autos, al no haberse rebatido los requisitos primero y tercero, el Tribunal de Justicia examina únicamente el requisito relativo a la naturaleza suficientemente caracterizada de la infracción del Derecho de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que de la combinación de las normas establecidas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33<sup>178</sup> se desprende que, en caso de agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles en su territorio para los solicitantes de protección internacional, un Estado miembro puede elegir entre dos posibilidades.

En primer término, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18, apartado 9, de esa Directiva, el Estado miembro de que se trate podrá decidir proporcionar alojamiento en especie, sin estar obligado a cumplir todos los requisitos establecidos en dicho artículo 18, pero atendiendo, en cualquier caso, a las necesidades básicas de las personas afectadas.<sup>179</sup> En segundo término, si dicho Estado miembro ya no tiene voluntad de conceder las condiciones materiales de acogida en especie, o no puede hacerlo, debe proporcionar dichas condiciones en forma de asignaciones económicas o de vales de importe suficiente para que las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional, incluido un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud, queden atendidas.

De ello se deduce que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar la forma y el nivel preciso de las condiciones materiales de acogida que conceden, no pueden, sin exceder de manera manifiesta y grave dicho margen de apreciación y sin vulnerar manifiestamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, omitir proporcionar, ni siquiera temporalmente, condiciones materiales de acogida que atiendan a las necesidades básicas de un solicitante de protección internacional que no disponga de medios suficientes para tener un nivel de vida adecuado a su salud y para poder garantizar su subsistencia, incluso en lo que respecta a su acceso a la vivienda.

Por lo tanto, parece que tal omisión puede constituir una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, aun cuando se produzca en una situación en la que las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional en el territorio del Estado miembro de que se trate se hayan agotado temporalmente.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa que el régimen de excepción establecido por el artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33 es aplicable cuando un Estado miembro razonablemente diligente no haya podido evitar objetivamente el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional. Por consiguiente, este régimen de excepción es aplicable, en particular, en casos en los que el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles es consecuencia de una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que

---

<sup>178</sup> En virtud del artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud. Según el artículo 2, letra g), de esta Directiva, las condiciones materiales de acogida incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios. El artículo 17, apartado 5, de la Directiva 2013/33 establece que, cuando los Estados miembros proporcionen las prestaciones inherentes a las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o de vales, la cuantía de las mismas se fijará de conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales, teniendo en cuenta que el tratamiento acordado a los solicitantes de protección internacional puede ser menos favorable que el concedido a sus nacionales.

<sup>179</sup> El artículo 18, apartado 9, letra b), de la Directiva 2013/33 permite a los Estados miembros, en casos debidamente justificados, fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en ese artículo 18, durante un período razonable que deberá ser lo más corto posible, cuando las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas. Sin embargo, el artículo 18, apartado 9, *in fine*, de esta Directiva obliga a que estas condiciones atiendan en cualquier caso a las necesidades básicas de las personas afectadas.

solicitan protección temporal o internacional, que presenta un carácter imprevisible e incontenible.

Por lo tanto, so pena de desconocer el propio objeto del régimen de excepción establecido en esa disposición y de privarla de su efecto útil, un Estado miembro no puede justificar la no aplicación de las obligaciones derivadas de ese régimen excepcional, y en particular la de atender «en cualquier caso» a las necesidades básicas de las personas afectadas, invocando que se ha producido el acontecimiento al que se supedita la aplicación de dicho régimen excepcional, a saber, el agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento normalmente disponibles para los solicitantes de protección internacional, ni siquiera si ese agotamiento se debe a una afluencia considerable y repentina de nacionales de terceros países que solicitan protección temporal o internacional, que presenta un carácter imprevisible e incontenible.

Tampoco puede admitirse que la invocación de que se ha producido tal acontecimiento permita acreditar que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva 2013/33 no está suficientemente caracterizado para poder generar el derecho a una indemnización. Tal solución, en efecto, al privar a los solicitantes de protección internacional de un elemento esencial de su tutela judicial efectiva, menoscabaría la eficacia del artículo 18, apartado 9, letra b), de esta Directiva y, en particular, de la obligación de resultado en cuanto a la cobertura de las necesidades básicas de esos solicitantes, establecida en dicha disposición y que pretende garantizar el respeto de la dignidad humana consagrada en el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

#### **b. Estatuto de refugiado: acceso a instrumentos de integración**

##### **Sentencia de 4 de febrero de 2025 (Gran Sala), Keren (C-158/23, [EU:C:2025:52](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Estatuto de refugiado o estatuto de protección subsidiaria — Directiva 2011/95/UE — Artículo 34 — Acceso a instrumentos de integración — Obligación de aprobar, bajo pena de multa, un examen de integración cívica — Beneficiario de protección internacional que no ha aprobado tal examen en los plazos requeridos — Obligación de pagar una multa — Obligación de sufragar el coste total de los cursos y de los exámenes de integración cívica — Posibilidad de obtener un préstamo para pagar tales costes»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), aporta una serie de precisiones sobre si los Estados miembros pueden, sin infringir lo dispuesto en la Directiva 2011/95,<sup>180</sup> imponer a los beneficiarios de protección internacional la obligación, bajo pena de multa, de aprobar en un plazo determinado un examen de integración cívica y de sufragar ellos mismos el coste total de dicho examen y de los cursos de preparación para este y en qué medida pueden hacerlo.

El demandante en el litigio principal, de nacionalidad eritrea, llegó a los Países Bajos a la edad de diecisiete años y, posteriormente, se le reconoció la condición de beneficiario de protección internacional. Cuando cumplió dieciocho años, el Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro») le comunicó que

---

<sup>180</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).

estaba sujeto a la obligación de integración cívica, lo que suponía que debía aprobar, en principio en el plazo de tres años, todas las partes del examen de integración cívica. Este plazo fue prorrogado en varias ocasiones por un año en total, porque había residido de forma duradera en un centro de acogida para solicitantes de asilo y había cursado una formación. Sin embargo, el demandante en el litigio principal no se presentó a algunos de los cursos y exámenes y no aprobó aquellos a los que se presentó.

Mediante resolución de 31 de marzo de 2020, el Ministro, por una parte, impuso al demandante en el litigio principal una multa por importe de 500 euros por no haber aprobado en el plazo fijado el examen de integración cívica previsto por el Derecho neerlandés para los beneficiarios de protección internacional y, por otra parte, ordenó la devolución íntegra del préstamo de 10 000 euros que le habían concedido las autoridades neerlandesas con el fin de permitirle financiar el coste del programa de integración cívica, debido a que no había completado dicho programa en el plazo previsto.

Mediante resolución de 25 de febrero de 2021, el Ministro declaró infundado el recurso en vía administrativa interpuesto por el demandante en el litigio principal contra su resolución de 31 de marzo de 2020. Posteriormente, el recurso interpuesto por este último contra la resolución de 25 de febrero de 2021 fue declarado infundado por el rechtbank (tribunal de primera instancia, Países Bajos), mediante sentencia de 4 de noviembre de 2021.

El 2 de diciembre de 2021, es decir, un año y diez meses después de que expirara el plazo de integración cívica, el demandante en el litigio principal fue dispensado de la obligación de integración cívica porque, según el Ministro, había hecho, hasta ese momento, esfuerzos suficientes para completar el programa de integración cívica. No obstante, esta dispensa debía entenderse sin perjuicio de su obligación de pagar la multa y de devolver el préstamo.

El demandante en el litigio principal interpuso recurso de casación ante el Consejo de Estado, que es el órgano jurisdiccional remitente, contra la sentencia de 4 de noviembre de 2021. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si el artículo 34 de la Directiva 2011/95<sup>181</sup> se opone a la imposición de una obligación de integración cívica a los beneficiarios de protección internacional, que implica la obligación de aprobar, bajo pena de multa, los exámenes de que se trata, en principio, en un plazo de tres años, y al hecho de que las personas sujetas a dicha obligación sufragan el coste de los programas de integración.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia observa que el tenor del artículo 34 de la Directiva 2011/95 no permite determinar si un Estado miembro puede obligar a participar en un programa de integración o, incluso, a aprobar, bajo pena de multa, el examen correspondiente. No obstante, del contexto en el que se enmarca el citado artículo y de los objetivos que este y dicha Directiva persiguen resulta que, si bien los Estados miembros gozan de un margen de apreciación para decidir el contenido de los programas de integración, los aspectos prácticos de su organización y las obligaciones que pueden imponerse a los participantes en este ámbito, ese margen de apreciación no debe utilizarse de manera que menoscabe tales objetivos o el efecto útil de dicha Directiva o que vulnere el principio de proporcionalidad. En consecuencia, los Estados miembros están obligados a garantizar que el contenido de esos programas, los aspectos prácticos de su organización y las obligaciones que puedan imponerse a los participantes en este ámbito no

---

<sup>181</sup> El artículo 34 de la Directiva 2011/95, titulado «Acceso a instrumentos de integración», establece lo siguiente: «Con el fin de facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad, los Estados miembros garantizarán el acceso a los programas de integración que consideren oportunos a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria, o crearán condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas».

obstaculicen de manera desproporcionada el acceso efectivo de los beneficiarios de protección internacional a dichos programas o el ejercicio efectivo por parte de esas personas de los demás derechos y prestaciones que les confiere esta misma Directiva.<sup>182</sup>

No puede negarse que la adquisición de conocimientos tanto de la lengua como de la sociedad del Estado miembro de acogida favorece la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad de dicho Estado. Además, hace menos difícil el ejercicio por estas personas de los derechos y prestaciones que les confiere la Directiva 2011/95, en particular el acceso al mercado de trabajo y a la formación profesional.

Desde esta perspectiva, una normativa nacional que establece la obligación de participar en tales programas y de aprobar el examen correspondiente es conforme con el artículo 34 de dicha Directiva, siempre que respete las condiciones antes mencionadas. Pues bien, tal normativa vulneraría el derecho conferido a los beneficiarios de protección internacional en el artículo 34 de la Directiva 2011/95 y no sería adecuada para lograr el objetivo perseguido en dicho artículo si no tuviera en cuenta una serie de circunstancias específicas que caracterizan la situación de los participantes, en particular por lo que respecta al nivel de conocimientos exigible para aprobar el examen de integración cívica y a la posibilidad de acceder a los cursos y al material necesario para preparar dicho examen.<sup>183</sup>

Así, las medidas de integración a las que se refiere el artículo 34 de la Directiva 2011/95 no deben tener como finalidad penalizar a los beneficiarios de protección internacional con dificultades para adquirir los conocimientos que pretenden transmitirse a través de los programas de integración, sino facilitar la integración de tales beneficiarios en la sociedad de los Estados miembros, en función de sus capacidades individuales.

En particular, deben tenerse en cuenta circunstancias individuales específicas, como pueden ser la edad, el nivel educativo, la situación económica o la salud de la persona de que se trate, también al efecto de dispensarla de la obligación de aprobar un examen como el que es objeto del litigio principal cuando, a causa de tales circunstancias, esta persona no esté en condiciones de hacer ese examen o de aprobarlo. Por consiguiente, en el supuesto de que el beneficiario de protección internacional suspendiera ese examen debido a tales circunstancias, debería poder aportar pruebas de los esfuerzos razonables que haya realizado para aprobar ese mismo examen.

Por lo demás, todo beneficiario de protección internacional debería quedar dispensado de la obligación de aprobar dicho examen en caso de que pueda demostrar, teniendo en cuenta las condiciones de vida y las circunstancias que caracterizan su estancia en el Estado miembro de acogida, que ya está efectivamente integrado en la sociedad de este.

Además, los conocimientos requeridos para aprobar tal examen deberían fijarse en un nivel elemental, que no vaya más allá de lo necesario para favorecer la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad del Estado miembro de acogida. Así, es preciso tener en cuenta la situación particular de esas personas, sobre todo cuando aún no están instaladas de forma duradera en ese Estado miembro.

---

<sup>182</sup> Estas condiciones, que enmarcan el ejercicio por parte de los Estados miembros de su margen de apreciación para decidir el contenido de los programas de integración a los que se refiere el artículo 34 de la Directiva 2011/95, los aspectos prácticos de la organización de dichos programas y las obligaciones que pueden imponerse a los participantes en este ámbito, se denominarán en lo sucesivo «condiciones antes mencionadas».

<sup>183</sup> Así se desprende del propio tenor del artículo 34 de la Directiva 2011/95 y de sus considerandos 41 y 47, que destacan que tal apreciación individualizada es necesaria para hacer efectivo el ejercicio por parte de los interesados de los derechos y las prestaciones que les confiere dicha Directiva y, de este modo, facilitar la integración rápida y exitosa de estas personas.

En cualquier caso, el artículo 34 de la Directiva 2011/95 se opone a que el hecho de suspender ese examen se sancione sistemáticamente con una multa. Tal sanción solo puede imponerse en casos excepcionales, como los que revelen, sobre la base de elementos objetivos, una falta acreditada y persistente de voluntad de integración del beneficiario de que se trate. Además, esa multa no puede, en ningún caso, ser de una cuantía tan elevada que haga recaer sobre el beneficiario de protección internacional de que se trate una carga económica excesiva, teniendo en cuenta su situación personal y familiar.

En el presente asunto, la multa prevista por la normativa neerlandesa controvertida en el litigio principal se aplica sistemáticamente y puede alcanzar los 1 250 euros. El Tribunal de Justicia considera que tal medida resulta manifiestamente desproporcionada en relación con el objetivo perseguido por dicha normativa.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara <sup>184</sup> que el artículo 34 de la Directiva 2011/95 se opone a una normativa nacional en virtud de la cual los propios beneficiarios de protección internacional sufragan el coste total de los cursos y de los exámenes de integración. El hecho de que estas personas puedan obtener un préstamo de las autoridades para pagar ese coste y de que se les condone la deuda por dicho préstamo en caso de que aprueben, en el plazo previsto, su examen de integración cívica o en caso de exención o de dispensa, dentro de ese plazo, de la obligación de integración cívica no puede subsanar la no conformidad de dicha normativa con el citado artículo 34.

En efecto, si bien la posibilidad de obtener un préstamo para sufragar el coste del programa de integración cívica implica tener en cuenta en cierta medida la capacidad económica individual del beneficiario de protección internacional, no es menos cierto que dicho beneficiario sigue estando obligado, en principio, a sufragar el coste, potencialmente muy elevado, del citado programa, a menos que apruebe el examen de integración cívica dentro de plazo o que quede exento o dispensado de la obligación de devolver el préstamo obtenido. Además, tanto el importe total del préstamo que dicho beneficiario deberá devolver finalmente como la duración del período durante el cual seguirá endeudado frente a las autoridades, que puede ser muy largo, resultan necesariamente inciertos mientras le incumbe la obligación de aprobar el examen de integración cívica. En tales circunstancias, el hecho de hacer recaer, en principio, sobre el beneficiario de protección internacional el coste total de los cursos y de los exámenes del programa de integración cívica pone en peligro el objetivo de garantizar la integración efectiva de dicho beneficiario en la sociedad del Estado miembro de acogida, al imponerle una carga excesiva que obstaculiza no solo el acceso efectivo de dicho beneficiario al programa de integración cívica, sino también el ejercicio por el mismo beneficiario de los demás derechos y prestaciones que le confiere la Directiva 2011/95.

---

<sup>184</sup> Tras haber recordado que, aunque los Estados miembros gozan de un margen de apreciación, están obligados a garantizar que el contenido de los programas de integración, los aspectos prácticos de la organización de estos y las obligaciones que puedan imponerse a los participantes en este ámbito no obstaculicen de manera desproporcionada el acceso efectivo de estos beneficiarios a dichos programas o el ejercicio efectivo por parte de estas personas de los demás derechos y prestaciones que les confiere la citada Directiva.

## 2. Política de inmigración

### a. Tipificación de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares

Sentencia de 3 de junio de 2025 (Gran Sala), Kinsa (C-460/23, [EU:C:2025:392](#))

*«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Directiva 2002/90/CE — Tipificación general de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares — Artículo 1, apartado 1, letra a) — Interpretación conforme con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 7 — Respeto de la vida privada y familiar — Artículo 24 — Derechos del niño — Artículo 52, apartado 1 — Vulneración del contenido esencial de los derechos fundamentales — Artículo 18 — Derecho de asilo — Persona que introduce ilegalmente en el territorio de un Estado miembro a menores nacionales de terceros países que la acompañan y sobre los que ejerce la custodia efectiva»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, que conoce del asunto planteado por el Tribunale di Bologna (Tribunal de Bolonia, Italia), precisa, por una parte, que una interpretación conforme con los artículos 7 y 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») del artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90<sup>185</sup> tiene como consecuencia excluir del ámbito de aplicación de la infracción de ayuda a la entrada irregular, en el sentido de dicha disposición, el comportamiento de una persona que, infringiendo las normas para el cruce de personas por las fronteras, introduce en el territorio de un Estado miembro a menores nacionales de terceros países que la acompañan y sobre los que ejerce la custodia efectiva. El Tribunal de Justicia estima, por otra parte, que dichos artículos se oponen a una normativa nacional que sancione penalmente tal comportamiento.

El 27 de agosto de 2019, OB, nacional de un tercer país, acompañada de dos menores, nacionales del mismo tercer país, se presentó con pasaportes falsos en la frontera aeroportuaria de Bolonia (Italia), a la llegada de un vuelo procedente de un tercer país. Estos menores eran su hija y su sobrina, cuya custodia asumió a raíz del fallecimiento de su madre.

El 28 de agosto de 2019, OB fue detenida y ambas menores fueron ingresadas en un centro de acogida. Se inició un procedimiento contra OB ante el Tribunal de Bolonia, que es el órgano jurisdiccional remitente, por el delito de ayuda a la entrada irregular de nacionales de un tercer país, previsto en el artículo 12, apartado 1, del texto único sobre inmigración,<sup>186</sup> que transpone al ordenamiento jurídico italiano el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90,<sup>187</sup> así como por el delito de posesión de documentos de identidad falsos, previsto en el Código Penal

---

<sup>185</sup> Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO 2002, L 328, p. 17). El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Tipificación general», dispone en el apartado 1, letra a), que los Estados miembros adoptarán sanciones penales apropiadas «contra cualquier persona que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a entrar en el territorio de un Estado miembro o a transitar a través de este, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre entrada o tránsito de extranjeros».

<sup>186</sup> Decreto Legislativo n. 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo n.º 286, por el que se aprueba el texto único de las disposiciones reguladoras de la inmigración y las normas sobre el estatuto del extranjero), de 25 de julio de 1998 (GURI n.º 191, de 18 de agosto de 1998, suplemento ordinario n.º 139), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal.

<sup>187</sup> Así como el artículo 1, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO 2002, L 328, p. 1).

italiano. En cambio, no se incoó un proceso penal contra OB por entrada ilegal en territorio italiano.

El 29 de agosto de 2019, en la vista de validación de su detención ante el juez de instrucción penal del Tribunal de Bolonia, OB declaró que había huido de su país de origen para ponerse a salvo de las amenazas de muerte de su antigua pareja y que temía por la integridad física de las menores que la acompañaban.

El juez de instrucción validó la detención de OB, pero denegó la solicitud del Ministerio Fiscal de que se acordara su ingreso en prisión preventiva.

El 9 de octubre de 2019, OB presentó una solicitud de protección internacional.

De las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente se desprende que las menores estaban bajo la «responsabilidad» y la «protección» de OB. Dicho órgano jurisdiccional considera que el comportamiento de OB corresponde al delito previsto en el artículo 12, apartado 1, del texto único sobre inmigración y no está comprendido en la excepción prevista en el apartado 2 de dicho artículo.<sup>188</sup> Se pregunta si tal comportamiento podría, no obstante, calificarse de acto cometido con fines de «ayuda humanitaria» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2002/90<sup>189</sup> y no estar comprendido en la infracción general de ayuda a la entrada irregular prevista en el artículo 1, apartado 1, letra a), de dicha Directiva, ya que tiene por objeto facilitar a los menores afectados el ejercicio de sus derechos garantizados por la Carta.<sup>190</sup>

Tras señalar que la Directiva 2002/90 se limita a establecer el derecho, y no la obligación, de los Estados miembros de no tipificar como delito los comportamientos dirigidos a prestar ayuda a la entrada irregular en su territorio cuando estos tengan por objeto prestar «ayuda humanitaria», el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en particular, sobre la validez de su artículo 1 a la luz de la Carta, así como sobre la interpretación de esta última con el fin de determinar si se opone a las disposiciones nacionales de transposición.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

El Tribunal de Justicia recuerda que todo acto de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con el conjunto del Derecho primario y, en particular, con las disposiciones de la Carta. Habida cuenta de los hechos del litigio principal, los artículos 7, 18 y 24 de la Carta<sup>191</sup> revisten una importancia determinante para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas. Además, estas se basan en la premisa de que el comportamiento controvertido en el litigio principal está comprendido en la infracción general de ayuda a la entrada irregular, tal como se define en el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90.

De este modo, el Tribunal de Justicia examina si el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90, a la luz de los artículos 7, 18 y 24 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que el comportamiento de una persona que, infringiendo las normas para el cruce de personas por las fronteras, introduce en el territorio de un Estado miembro a menores nacionales de terceros

---

<sup>188</sup> Esta disposición establece que «no constituyen delito las actividades de auxilio y ayuda humanitaria proporcionadas en Italia a los extranjeros en estado de necesidad y que ya estén presentes en el territorio del Estado».

<sup>189</sup> A tenor de esta disposición, «los Estados miembros podrán decidir, en aplicación de su legislación y de sus prácticas nacionales, no imponer sanciones a la conducta definida en [el artículo 1, apartado 1, letra a)] en los casos en que el objetivo de esta conducta sea prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate».

<sup>190</sup> A saber, en primer lugar, su derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad y a la seguridad, dado que esos derechos se ven amenazados en su país de origen; en segundo lugar, su derecho al respeto de la vida familiar, habida cuenta de los vínculos de filiación y de parentesco existentes entre OB y esas menores, y, en tercer lugar, su derecho de asilo, en relación con la solicitud de protección internacional presentada por OB.

<sup>191</sup> Que consagran, respectivamente, el derecho al respeto de la vida familiar, el derecho de asilo y los derechos del niño.

países que la acompañan y sobre los que ejerce la custodia efectiva <sup>192</sup> no está comprendido en el ámbito de aplicación de la infracción general de ayuda a la entrada irregular.

Debido a su redacción abierta, la citada disposición de la Directiva 2002/90 se presta a diferentes interpretaciones. Si bien no se refiere expresamente al comportamiento controvertido en el litigio principal, tampoco excluye expresamente, como tal, una interpretación según la cual tal comportamiento forma parte de la infracción general que establece.

Sin embargo, no puede acogerse esta última interpretación.

En primer lugar, sería contraria a los objetivos de la Directiva 2002/90. En efecto, un comportamiento como el de OB no constituye una ayuda a la inmigración clandestina, sino que resulta de la asunción, por parte de esa persona, de la responsabilidad personal que le incumbe en virtud de la custodia que ejerce sobre esas menores.

En segundo lugar, en virtud de los artículos 7 y 24 de la Carta, a la luz de los cuales debe interpretarse el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90, el comportamiento en cuestión no puede estar comprendido en la infracción general de ayuda a la entrada irregular, ni siquiera cuando esa persona haya entrado a su vez de forma irregular en ese territorio.

Cualquier otra interpretación supondría una injerencia particularmente grave en el derecho al respeto de la vida familiar y de los derechos del niño, consagrados en los artículos antes citados de la Carta, hasta el punto de menoscabar el contenido esencial de esos derechos fundamentales, en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

En efecto, admitir que una persona pueda ser castigada simplemente por haber ayudado a menores sobre los que ejerce la custodia efectiva a entrar irregularmente en el territorio de un Estado miembro vulneraría ese contenido esencial.

Mediante tal comportamiento, una persona como OB se limita, en principio, a asumir concretamente una obligación inherente a su responsabilidad personal, basada en su relación familiar con esos menores, con el fin de garantizarles la protección y los cuidados necesarios para su bienestar y su desarrollo. El comportamiento de esa persona es la expresión concreta de su responsabilidad general frente a esos menores.

Por consiguiente, so pena de vulnerar el contenido esencial de los derechos consagrados en los artículos 7 y 24 de la Carta, el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90 no puede tener por objeto que un comportamiento como el de OB se califique de «ayuda a la entrada irregular» en ese territorio y se sancione penalmente por este motivo.

Por último, esta interpretación se impone también a la luz del artículo 18 de la Carta, <sup>193</sup> que es pertinente cuando, al igual que OB, la persona de que se trata, una vez que ha entrado en el territorio del Estado miembro en cuestión, ha presentado una solicitud de protección internacional.

A este respecto, debe reconocerse el derecho de todo nacional de un tercer país a formular una solicitud de protección internacional en el territorio de un Estado miembro, incluso en sus fronteras o en sus zonas de tránsito, aun cuando se encuentre en situación irregular en dicho territorio, cualesquiera que sean las posibilidades de que prospere su solicitud. Desde la presentación de tal solicitud, no puede considerarse, en principio, que el solicitante está en situación irregular en el territorio del Estado miembro de que se trate mientras no se haya

---

<sup>192</sup> En lo sucesivo, «tal comportamiento».

<sup>193</sup> A tenor de esta disposición, se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra y de conformidad con el Tratado UE y con el Tratado FUE. El respeto de tales normas se impone a los Estados miembros en la aplicación tanto de la Directiva 2002/90 como de la Decisión Marco 2002/946.

adoptado una decisión en primera instancia que resuelva sobre dicha solicitud, so pena de comprometer la efectividad del derecho de asilo, garantizado por el artículo 18 de la Carta. También pueden menoscabar la efectividad del derecho de asilo las medidas que, sin justificación razonable, conducen a disuadir a un nacional de un tercer país de formular su solicitud de protección internacional ante las autoridades competentes.

En el caso de autos, OB goza de los derechos derivados de la formulación de tal solicitud y no puede estar expuesta a sanciones penales ni por su propia entrada irregular en territorio italiano ni por el hecho de haber estado acompañada, en el momento de dicha entrada, de su hija y de su sobrina, sobre las que ejerce la custodia efectiva.

El Tribunal de Justicia señala que, en estas circunstancias, no procede examinar la validez del artículo 1 de la Directiva 2002/90 ni interpretar su apartado 2, que se refiere a la exención de responsabilidad penal en los casos en que el comportamiento en cuestión tenga por objeto prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate.

Además, a la vista de las dudas del órgano jurisdiccional remitente sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la disposición nacional que transpuso, en particular, el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90 en el ordenamiento jurídico italiano, el Tribunal de Justicia recuerda que, al aplicar las medidas de transposición de una directiva, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con dicha directiva, sino también procurar no basarse en una interpretación de esta que entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión o con los demás principios generales reconocidos en este ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, al transponer el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/90, que tiene por objeto definir de manera precisa la infracción de ayuda a la inmigración clandestina, los Estados miembros no pueden establecer en el Derecho nacional normas que vayan más allá del alcance de esta infracción tal como se define en dicha disposición, mediante la inclusión de comportamientos no contemplados en ella, contraviniendo los artículos 7, 24 y 52, apartado 1, de la Carta.

Por otra parte, estos artículos 7 y 24 son suficientes por sí solos y no deben ser precisados por disposiciones del Derecho de la Unión o del Derecho nacional para conferir a los particulares derechos invocables como tales. Por consiguiente, si el órgano jurisdiccional remitente llegara a la conclusión de que no es posible interpretar su Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, estaría obligado a garantizar, en el marco de sus competencias, la protección jurídica que para los justiciables se deriva de dichos artículos y a garantizar su plena eficacia dejando, en caso necesario, sin aplicar el artículo 12 del texto único sobre inmigración.

## **b. Gestión de las fronteras exteriores: Frontex**

**Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Hamoudi/Frontex (C-136/24 P, [EU:C:2025:977](#))**

*«Recurso de casación — Política común en materia de asilo e inmigración — Reglamento (UE) 2019/1896 — Gestión europea integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea — Guardia Europea de Fronteras y Costas — Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) — Obligaciones que incumben a Frontex en materia de protección de los derechos fundamentales — Prácticas de devolución sumaria (pushback) a un tercer país en la región del mar Egeo —*

Con ocasión de la estimación del recurso de casación interpuesto por el Sr. Alaa Hamoudi, nacional sirio (en lo sucesivo, «recurrente»), contra el auto del Tribunal General de 13 de diciembre de 2023,<sup>194</sup> el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa, habida cuenta de la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva, el nivel de prueba aplicable y las obligaciones de instrucción del asunto que incumben al Tribunal General cuando un refugiado afirma haber sido víctima de una operación de devolución sumaria en la que habría estado implicada la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y, por este motivo, interpone un recurso de indemnización contra dicha Agencia.

Mediante el auto recurrido, el Tribunal General había desestimado el recurso del recurrente<sup>195</sup> por el que solicitaba la reparación del perjuicio que afirmaba haber sufrido como consecuencia de la violación, por parte de Frontex, de determinados derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)<sup>196</sup> y de determinadas obligaciones que el Reglamento 2019/1896<sup>197</sup> impone a dicha Agencia. Según el recurrente, esa violación se produjo en el marco de las operaciones de Frontex en el mar Egeo y, más concretamente, durante una supuesta operación de devolución desde el territorio de la Unión a Turquía efectuada por las autoridades griegas (en lo sucesivo, «operación de devolución sumaria»). El recurrente afirma que, durante esa operación, fue devuelto al mar, junto con otras personas que huyeron de su país tercero de origen, solo unas horas después de su llegada a una isla griega, sin haber tenido la posibilidad de presentar una solicitud de protección internacional.

En el procedimiento en primera instancia, el recurrente se basó en varios elementos de prueba para demostrar su presencia en la referida operación, a saber, en su propio testimonio, en un artículo de un medio de comunicación publicado en Internet y dos vídeos incluidos en dicho artículo y en cuatro fotografías. Además, había solicitado en varias ocasiones al Tribunal General que adoptara diligencias de ordenación del procedimiento o diligencias de prueba, en particular, para que Frontex aportara determinados documentos que obraban en su poder que podían respaldar el recurso del recurrente.

Al considerar que los elementos de prueba presentados por el recurrente eran insuficientes para demostrar, de manera concluyente, su presencia en la operación de devolución sumaria y, por tanto, la realidad del perjuicio invocado, el Tribunal General desestimó el recurso por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno.

En apoyo de su recurso de casación, el recurrente alega, en particular, que el Tribunal General violó los principios que rigen la carga de la prueba al imponer exigencias en la materia que son difíciles, o incluso imposibles, de cumplir en el marco de operaciones de devolución sumaria.

Más concretamente, a juicio del recurrente, el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al no tener en cuenta la necesidad de adaptar la carga de la prueba y no atender su solicitud de

<sup>194</sup> Auto de 13 de diciembre de 2023, Hamoudi/Frontex (T-136/22, [EU:T:2023:821](#); en lo sucesivo, «auto recurrido»).

<sup>195</sup> Recurso basado en el artículo 268 TFUE según el cual «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 340» y en el artículo 340 TFUE, cuyo párrafo segundo establece que «en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros».

<sup>196</sup> Artículos 1, 2, 3, 4, 6, 18, 19 y 21.

<sup>197</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO 2019, L 295, p. 1). La supuesta infracción atañe, en particular, a su artículo 46, apartados 4 y 5.

que se ordenara a Frontex presentar determinados documentos, a la vista de las circunstancias particulares del recurso por responsabilidad extracontractual contra Frontex por los daños que afirma haber sufrido como consecuencia de las supuestas infracciones del Reglamento 2019/1896 y de la Carta a raíz de su supuesta devolución sumaria.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En su sentencia, el Tribunal de Justicia verifica, en particular, si el Tribunal General incumplió su obligación de adaptar las reglas relativas a la carga y a la práctica de la prueba con el fin de garantizar al recurrente la tutela judicial efectiva.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda, para empezar, que, si bien Frontex y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras tienen una responsabilidad compartida en la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión, Frontex es plenamente responsable y debe rendir cuentas en relación con todas las decisiones que tome y con todas las actividades de las que sea única responsable en virtud del Reglamento 2019/1896. En materia de responsabilidad extracontractual, el artículo 97, apartado 4, del mencionado Reglamento y el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, del que constituye una concreción, establecen que Frontex, de conformidad con los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, deberá reparar los daños y perjuicios causados por sus servicios o por su personal en el ejercicio de sus funciones.

El Tribunal de Justicia señala que de su jurisprudencia se desprende que para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es necesario que concurren un conjunto de requisitos, en particular, el relativo a la realidad del daño, que exige que el perjuicio cuya reparación se solicita sea real y cierto. En el supuesto de que no se cumpla alguno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad.

A continuación, el Tribunal de Justicia aborda las reglas sobre la carga y la práctica de la prueba relativas al nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión. Recuerda que incumbe, en principio, a la parte que invoca esa responsabilidad demostrar que se cumplen los requisitos para que se genere dicha responsabilidad. Así pues, dicha parte está obligada, en particular, a probar la existencia y la amplitud del perjuicio que invoca. A tal efecto, puede recurrir a medios de prueba de cualquier naturaleza en virtud del principio de la libre aportación de pruebas.

No obstante, en el ejercicio de la competencia conferida al Tribunal General y al Tribunal de Justicia <sup>198</sup> para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, el juez de la Unión debe garantizar la tutela judicial efectiva de los particulares.

En efecto, un recurso de indemnización debe examinarse en relación con el conjunto del sistema de tutela judicial de los particulares establecido por los Tratados y contribuye al carácter efectivo de dicha tutela. El Tribunal de Justicia precisa a este respecto que el principio de tutela judicial efectiva se desprende tanto del artículo 2 TUE como del artículo 47 de la Carta, y que la aplicación de las reglas relativas a la carga y a la práctica de la prueba no puede menoscabar la efectividad de la tutela judicial de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los particulares. Por tanto, el Tribunal General no puede imponer una carga de la prueba excesiva o imposible de satisfacer o cuestionar el principio de igualdad de armas, sino que debe garantizar el pleno respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, teniendo en cuenta las circunstancias particulares

---

<sup>198</sup> Artículo 268 TFUE, en relación con el artículo 256 TFUE, apartado 1.

del asunto del que conoce, si es necesario adaptando las reglas relativas a la carga y a la práctica de la prueba.

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda que se han conferido al Tribunal General facultades para el impulso y la instrucción de los asuntos de que conoce, lo que le permite, en particular, acordar diligencias de ordenación del procedimiento y diligencias de prueba. Así, el Tribunal General puede requerir a las partes que presenten todos los documentos o escritos relativos al asunto y que faciliten todas la informaciones que estime convenientes.

Si bien corresponde al Tribunal General decidir si es necesario hacer uso de esas facultades, deben respetarse plenamente las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta. Por tanto, cuando la aplicación de las reglas en materia de carga y práctica de la prueba no permita excepcionalmente garantizar la tutela judicial efectiva del demandante, el Tribunal General debe ejercer tales facultades para completar la información de que dispone en el asunto del que conoce, siempre que el demandante haya aportado un mínimo de elementos que acrediten la utilidad de dicha intervención. Así pues, el Tribunal General no puede limitarse a desestimar las alegaciones del demandante por insuficiencia de prueba, cuando lo cierto es que incumbe a dicho Tribunal, en particular accediendo a la petición del demandante de que se acuerden diligencias de prueba, como la presentación de documentos, hacer disipar la incertidumbre que puede existir en cuanto a la exactitud de tales alegaciones.

El Tribunal de Justicia señala que, en el marco de un recurso de casación en el que se cuestiona la aplicación por el Tribunal General de las reglas relativas a la carga y a la práctica de la prueba, le corresponde comprobar si este ha cumplido sus obligaciones respetando plenamente las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa, en primer lugar, que una operación de devolución sumaria, como la controvertida en el asunto recurrido en casación, se caracteriza por una gran vulnerabilidad de las personas que son objeto de ella, así como por la falta de identificación y de trato individualizado de esas personas por parte de las autoridades. Además, en el momento de los hechos, dichas personas se encuentran en una situación en la que les resulta muy difícil recabar elementos de prueba para demostrar tales hechos o en la que incluso queda excluida toda posibilidad a este respecto. En cambio, habida cuenta de las tareas que le atribuye el Reglamento 2019/1896, Frontex puede, en principio, disponer de información pertinente para probar la existencia de devoluciones sumarias.

Habida cuenta, en especial, de estas particularidades, no puede exigirse a personas como el recurrente que aporten pruebas concluyentes del desarrollo de dicha operación y de su presencia en la misma. En efecto, no adaptar la carga de la prueba podría obstaculizar cualquier recurso de las víctimas de una operación de devolución sumaria contra Frontex por actos supuestamente ilegales cometidos por esta Agencia, lo que conferiría una inmunidad de hecho a esta última y pondría así en peligro la protección efectiva de los derechos fundamentales de esas víctimas. Así pues, el pleno respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta y por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), tal y como lo interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, exige que baste con que dichas personas aporten indicios razonables del desarrollo de esa operación en la que participa Frontex y de su presencia durante la misma. Por tanto, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que procedía apreciar si el recurrente había aportado pruebas concluyentes de dicha presencia. Este error de Derecho vició necesariamente sus apreciaciones de los elementos de prueba presentados por el recurrente, ya que esta apreciación se realizó a la luz de un nivel de prueba demasiado elevado, vulnerando el pleno respeto del derecho a la tutela judicial efectiva.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina, sobre la base de las constataciones del Tribunal General, si el recurrente ha aportado esos indicios razonables. Recuerda que el corolario del principio de libre aportación de la prueba es el principio de libre apreciación de la prueba, en virtud del cual el único criterio pertinente para apreciar el valor probatorio de las pruebas aportadas lícitamente reside en su credibilidad.

Por lo que respecta, en particular, a la apreciación del valor probatorio del testimonio escrito del recurrente, el Tribunal de Justicia señala que esta exige comprobar la credibilidad y la verosimilitud de la información que contiene. En especial, el testimonio de una parte demandante no puede descartarse por tener escaso valor probatorio sin tener en cuenta el conjunto de las pruebas presentadas en un caso concreto. Por tanto, considerar, como hizo el Tribunal General, que, por regla general, el testimonio de la propia parte demandante tiene escaso valor probatorio constituye un error de Derecho. Además, de las constataciones del Tribunal General se desprende que el testimonio escrito del recurrente era suficientemente detallado, concreto y coherente para constituir un indicio razonable del hecho de que fue efectivamente víctima de una operación de devolución sumaria, lo que, por otra parte, queda corroborado por otros elementos de prueba aportados por el recurrente, en particular un artículo de un medio de comunicación, conformando así un conjunto de elementos de prueba concordantes.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia señala que, cuando un demandante aporta indicios razonables de que ha sido víctima de una devolución sumaria y reprocha a Frontex su implicación en dicha devolución sumaria, incumbe al Tribunal General continuar el procedimiento e instruir el asunto del que conoce para apreciar, sobre la base de todos los datos de que dispone, la veracidad de este hecho. Si se llega a la conclusión de que esos indicios razonables no han quedado refutados durante un interrogatorio al demandante ni por las pruebas y alegaciones presentadas por las demás partes en dicho asunto en sus escritos procesales ni por otros eventuales elementos de prueba obtenidos en el marco de la instrucción del asunto, ese hecho deberá presumirse probado.

En particular, el Tribunal General estaba obligado, en el presente asunto, a adoptar diligencias de ordenación del procedimiento o diligencias de prueba para obtener de Frontex toda la información pertinente de que dispusiese con el fin de aclarar las circunstancias de la operación sumaria en cuestión y permitirle estar suficientemente informado para apreciar la procedencia del recurso del recurrente y garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de este último. Por tanto, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al denegar las solicitudes formuladas en ese sentido por el recurrente.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia decide anular el auto recurrido y devuelve el asunto al Tribunal General.

### **Sentencia de 18 de diciembre de 2025 (Gran Sala), WS y otros/Frontex (Operación conjunta de retorno) (C-679/23 P, [EU:C:2025:976](#))**

*«Recurso de casación — Política común en materia de asilo e inmigración — Reglamento (UE) 2016/1624 — Gestión europea integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea — Guardia Europea de Fronteras y Costas — Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) — Obligaciones que incumben a Frontex en materia de protección de los derechos fundamentales — Operación conjunta de retorno coordinada por Frontex — Responsabilidad extracontractual de Frontex — Relación de causalidad entre el incumplimiento de esas obligaciones y el perjuicio sufrido»*

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estima parcialmente el recurso de casación interpuesto por WS y otros (en lo sucesivo, «recurrentes») contra la sentencia del Tribunal General en el asunto WS y otros/ Frontex,<sup>199</sup> mediante la cual este desestimó su recurso por el que solicitaban la reparación de los daños que alegan haber sufrido como consecuencia del incumplimiento por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, «Frontex») de las obligaciones que le incumben en virtud, en particular, del Reglamento 2016/1624.<sup>200</sup> En esta ocasión, el Tribunal de Justicia aporta precisiones sobre las obligaciones que dicho Reglamento impone a Frontex en el marco de la coordinación de operaciones conjuntas de retorno, así como sobre las consecuencias, para la responsabilidad extracontractual de dicha Agencia, del incumplimiento de esas obligaciones y de las posibles vulneraciones de derechos humanos que se deriven de tales operaciones de retorno.

Los recurrentes son una familia de seis nacionales sirios, de etnia kurda, que llegaron a la isla de Milos (Grecia) el 9 de octubre de 2016 con un grupo de refugiados. El 20 de octubre, tras una operación conjunta de retorno llevada a cabo por la República Helénica y coordinada por Frontex, fueron trasladados a un centro de acogida temporal en Turquía. En noviembre de 2016, las autoridades turcas les entregaron documentos de protección temporal y un permiso de viaje temporal. Después de instalarse en Saruj (Turquía), los recurrentes se trasladaron a Irak para establecerse en Erbil porque temían que las autoridades turcas los devolvieran a Siria.

En 2017, los recurrentes presentaron una primera denuncia ante el agente de derechos fundamentales de Frontex, alegando que habían sido devueltos de Grecia a Turquía como consecuencia de la operación de retorno llevada a cabo por Frontex y, posteriormente, en 2018, una segunda denuncia relativa a la tramitación de la primera. Declaradas admisibles, estas denuncias fueron transmitidas a las autoridades policiales griegas. En 2019, el agente informó a los recurrentes de que dichas autoridades habían concluido la investigación interna relativa a la primera denuncia, les transmitió su informe final sobre las denuncias y dio por concluido el procedimiento de tramitación de las mismas.

El 20 de septiembre de 2021, los recurrentes interpusieron ante el Tribunal General un recurso de indemnización por los daños materiales y morales que consideraban haber sufrido como consecuencia de supuestos comportamientos ilegales cometidos por Frontex antes, durante y después de la operación conjunta de retorno.

En la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, para empezar, que determinados documentos presentados por los recurrentes eran inadmisibles porque se habían presentado de forma extemporánea sin aportar una justificación. En cuanto al fondo, tras señalar que los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión<sup>201</sup> son acumulativos, decidió examinar en primer lugar el requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los daños alegados. Así,

---

<sup>199</sup> Sentencia de 6 de septiembre de 2023, WS y otros/ Frontex (T-600/21, [EU:T:2023:492](#); en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

<sup>200</sup> Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO 2016, L 251, p. 1).

<sup>201</sup> Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es necesario que concurren un conjunto de requisitos, a saber, la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el daño sufrido por los perjudicados. En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la responsabilidad extracontractual de la Unión, y el juez de la Unión no está obligado a examinar estos requisitos en un orden determinado.

consideró que los gastos en que incurrieron los recurrentes para desplazarse a Grecia no podían derivarse directamente del comportamiento reprochado a Frontex, ya que eran anteriores a la operación de retorno controvertida. A continuación, estimó que Frontex tenía como única misión, en el marco de la operación de retorno controvertida, prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, y no examinar el fundamento de las decisiones de retorno de las personas incluidas en dicha operación, ya que esas decisiones y las relativas a la concesión de protección internacional son fruto de una apreciación que es competencia exclusiva de los Estados miembros. Por último, tras examinar las alegaciones relativas a los daños materiales y morales supuestamente sufridos durante la operación de retorno controvertida y con posterioridad a esta, el Tribunal General declaró que los recurrentes no habían aportado la prueba de la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre los hechos imputados a Frontex y los daños alegados y, en consecuencia, desestimó el recurso de indemnización en su totalidad.

En apoyo del recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia, los recurrentes alegan, en particular, que el Tribunal General consideró erróneamente, por una parte, que Frontex no tenía la obligación de asegurarse de la existencia de una decisión de retorno escrita y, por otra parte, que no existía relación de causalidad entre los comportamientos reprochados a Frontex y los daños alegados y que dicha relación se había roto por sus propias «decisiones».

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Para empezar, por lo que respecta a las obligaciones específicas impuestas a Frontex por el Reglamento 2016/1624, el Tribunal de Justicia observa que esta Agencia asume, en virtud de dicho Reglamento, un conjunto de obligaciones destinadas a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el marco de las operaciones de retorno que coordina. Estas obligaciones se derivan, por una parte, de la obligación general de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de la que Frontex es un componente, de garantizar la protección de los derechos fundamentales en la ejecución de las tareas de dicha Guardia en virtud del citado Reglamento y, por otra parte, de la obligación de Frontex de controlar de manera eficaz el respeto de los derechos fundamentales en todas sus actividades.

Por consiguiente, según el Tribunal de Justicia, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que Frontex no tenía ninguna obligación de comprobar la existencia de decisiones de retorno ejecutivas individuales adoptadas respecto de las personas objeto de una operación conjunta de retorno coordinada por dicha Agencia, debido a que su misión consiste únicamente en prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, sin poder examinar el fundamento de esas decisiones de retorno. El Tribunal de Justicia precisa a este respecto que la comprobación de la existencia de tales decisiones es ajena a cualquier examen de su fundamento y, por tanto, no invade la competencia exclusiva de que disponen los Estados miembros en la materia en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115. Así pues, Frontex está obligada a comprobar la existencia de decisiones de retorno ejecutivas individuales, que, con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2008/115, deben dictarse por escrito, para todas las personas que un Estado miembro pretenda incluir en tales operaciones, con el fin de garantizar el respeto de las exigencias derivadas del Reglamento 2016/1624 y de los derechos fundamentales de las personas afectadas, en particular el principio de no devolución.

En estas circunstancias, y a la luz del principio de cooperación leal,<sup>202</sup> también adolece de un error de Derecho la apreciación del Tribunal General según la cual debe descartarse toda relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los daños alegados por los recurrentes, debido a que dicha Agencia no tiene ninguna obligación en cuanto a la

---

<sup>202</sup> Enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y recordado en el artículo 9 del Reglamento 2016/1624.

comprobación de la existencia de una decisión de retorno para todas las personas incluidas en una operación conjunta de retorno coordinada por tal Agencia.

No obstante, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, el hecho de que Frontex tenga una obligación de comprobación a este respecto no significa que exista necesariamente una relación de causalidad entre un eventual incumplimiento de dicha obligación y la totalidad o parte de los daños alegados por los recurrentes. Es cierto que la existencia de esa relación de causalidad debe examinarse teniendo en cuenta esta obligación de comprobación, así como las demás obligaciones impuestas a Frontex para garantizar el respeto de las exigencias del Reglamento 2016/1624 y de los derechos fundamentales de las personas afectadas. Sin embargo, este examen debe efectuarse teniendo en cuenta todos los hechos pertinentes<sup>203</sup> y las apreciaciones jurídicas necesarias.

A continuación, por lo que respecta a la responsabilidad derivada de eventuales vulneraciones de derechos fundamentales cometidas durante un vuelo de retorno, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General incurrió en error al considerar que tales vulneraciones son responsabilidad exclusiva del Estado miembro de acogida, con exclusión de toda responsabilidad de Frontex. En efecto, habida cuenta de las obligaciones que incumben a Frontex en virtud del Reglamento 2016/1624, no puede excluirse *a priori* que un incumplimiento de estas obligaciones por parte de sus servicios o agentes, en el marco de una operación determinada, haya podido contribuir a que se produzcan vulneraciones de derechos fundamentales durante un vuelo de retorno en perjuicio de las personas expulsadas. Carece de relevancia a este respecto que, de conformidad con la Directiva 2008/115<sup>204</sup> y como se recuerda en el Reglamento 2016/1624,<sup>205</sup> el control de los retornos forzosos incumba a los Estados miembros. En efecto, en virtud de este último Reglamento, la asistencia prestada por Frontex o la coordinación u organización que lleva a cabo para las operaciones conjuntas de retorno deben hacerse de conformidad con dicha Directiva, y Frontex asume obligaciones de control complementarias a las de los Estados miembros.

Además, en la medida en que agentes de Frontex participan o pueden participar en tales operaciones, en calidad de agentes de coordinación o de expertos desplegados en el marco de dichas operaciones, no puede excluirse *a priori* que las acciones u omisiones ilícitas de esos agentes puedan tener una relación causal con la comisión de tales infracciones.

Por último, basándose en su jurisprudencia relativa al carácter directo de la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado, necesaria para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, el Tribunal de Justicia subraya que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho, por una parte, al considerar que el hecho de que el comportamiento reprochado constituyera una condición necesaria para que se produjera un daño, que no se habría producido de no haber existido dicho comportamiento, no basta para establecer una relación de causalidad y, por otra parte, al examinar, en el caso de autos, la posibilidad de que la relación de causalidad entre el comportamiento imputado a Frontex y los daños de que se trata se haya roto por determinados actos de los recurrentes.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que ese examen debe efectuarse necesariamente *in concreto*, tomando en consideración todas las circunstancias pertinentes que caracterizan la situación de la persona perjudicada. Por lo que respecta, en particular, a miembros de una familia que han huido de su país de origen para solicitar protección internacional y que se enfrentan a circunstancias excepcionales y riesgos imprevisibles, debe tenerse en cuenta que los solicitantes de asilo pueden ser especialmente vulnerables debido a su migración y a las

---

<sup>203</sup> Cuya constatación incumbe al Tribunal General.

<sup>204</sup> De conformidad, en este caso, con el artículo 8, apartado 6, de la Directiva 2008/115.

<sup>205</sup> Recordatorio que figura en su artículo 29, apartado 4.

experiencias traumáticas que han podido vivir, vulnerabilidad que puede afectar a su capacidad de juicio. En esa situación excepcional, la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado puede subsistir, incluso si la parte perjudicada ha tomado una decisión entre dicho comportamiento y perjuicio. Esta decisión puede considerarse razonable habida cuenta del conjunto de circunstancias que caracterizaron esa situación.

En consecuencia, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que las decisiones de los recurrentes, relativas a su instalación temporal en Turquía, a su fuga a Irak y a su instalación en este último país, habían roto toda relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento reprochado a Frontex y los daños alegados, sin llevar a cabo una apreciación *in concreto* del carácter razonable de esas decisiones a la luz del conjunto de circunstancias que caracterizaron el contexto en el que se tomaron dichas decisiones.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia decide anular parcialmente la sentencia recurrida <sup>206</sup> y, al no poder resolver sobre el fondo, dado que el Tribunal General no se pronunció sobre la mayor parte de los motivos de los recurrentes, devuelve el asunto a este último.

## VIII. Cooperación judicial en materia penal

### 1. Fiscalía Europea

**Sentencia de 8 de abril de 2025 (Gran Sala), Fiscalía Europea (Control jurisdiccional de actos procesales) (C-292/23, [EU:C:2025:255](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Fiscalía Europea — Reglamento (UE) 2017/1939 — Artículo 42, apartado 1 — Actos procesales destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros — Control jurisdiccional por los órganos jurisdiccionales nacionales de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el Derecho nacional — Alcance — Citación de testigos — Derecho nacional que no permite el control jurisdiccional directo de tal medida — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principios de equivalencia y de efectividad»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de Madrid, precisa el alcance del control jurisdiccional, por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, de los actos procesales de la Fiscalía Europea destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros y, más concretamente, de una decisión de dicho órgano de citar a testigos.

I. R. O. y F. J. L. R. eran directores de una sociedad española que obtuvo una subvención para la realización de un proyecto financiado con fondos de la Unión Europea. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) informó a la Fiscalía de Área de Getafe-Leganés (Madrid) de que los costes directos de personal que dicha sociedad había reclamado por dos investigadores, Y. C. e I. M. B., que había empleado para la realización de ese proyecto, no estaban suficientemente justificados. La Fiscalía de Área de Getafe-Leganés presentó ante un órgano jurisdiccional de primera instancia una querrela por fraude de subvenciones. El 20 de abril de 2021, dicho órgano

---

<sup>206</sup> Se anula la sentencia recurrida salvo en la medida en que, por una parte, descarta por inadmisibles determinados documentos presentados por los recurrentes y, por otra parte, declara que no existe relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los daños alegados por los recurrentes en relación con los gastos efectuados para desplazarse a Grecia.

jurisdiccional incoó diligencias previas contra I. R. O. En el marco de estas diligencias, Y. C. fue oído en calidad de testigo.

Mediante decreto de 26 de julio de 2022, los fiscales europeos delegados encargados del asunto en España ejercieron su facultad de avocación<sup>207</sup> e iniciaron una investigación respecto a I. R. O. y F. J. L. R. El 2 de febrero de 2023, mediante un decreto adoptado con arreglo a la normativa nacional,<sup>208</sup> dichos fiscales citaron a Y. C. y a I. M. B. para que prestaran declaración ante ellos en calidad de testigos. El 7 de febrero de 2023, la representación procesal de I. R. O. y F. J. L. R. presentó un escrito ante la Fiscalía Europea por el que impugnaba dicho decreto en lo relativo a la citación de Y. C. como testigo, alegando, en particular, que dicha diligencia de investigación no era útil. El 8 de febrero de 2023, esta impugnación fue notificada al órgano jurisdiccional remitente.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, con arreglo a la normativa nacional aplicable, la decisión de la Fiscalía Europea de citar a Y. C. e I. M. B. en calidad de testigos no puede ser impugnada.<sup>209</sup> Ahora bien, el artículo 42 del Reglamento 2017/1939 autoriza el control jurisdiccional de los actos procesales de ese órgano destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros. Al considerar que el decreto de 2 de febrero de 2023 constituye un acto de este tipo, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de tal normativa nacional con el Derecho de la Unión.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Para empezar, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2017/1939 prevé que los actos procesales de la Fiscalía Europea destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros deben ser objeto de control por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el Derecho nacional.<sup>210</sup>

A fin de determinar si esta disposición se opone a una normativa nacional que no permite a las personas que están siendo investigadas por la Fiscalía Europea impugnar directamente ante el órgano jurisdiccional nacional competente una decisión por la que el fiscal europeo delegado encargado del asunto de que se trate cita a testigos, es preciso comprobar si tal decisión está comprendida en el concepto de «actos procesales de la Fiscalía Europea destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros». A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que una disposición del Derecho de la Unión que no incluya una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que tenga en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

En este marco, el Tribunal de Justicia indica, en primer lugar, que, por lo que respecta al alcance del concepto de que se trata, el artículo 42 del Reglamento 2017/1939 no remite al Derecho de los Estados miembros. Además, esta disposición tiene por objeto, en particular, establecer un

---

<sup>207</sup> Derecho ejercitado con arreglo al artículo 27 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO 2017, L 283, p. 1).

<sup>208</sup> El artículo 43 de la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (BOE n.º 157, de 2 de julio de 2021, p. 78523; en lo sucesivo, «Ley Orgánica»).

<sup>209</sup> En virtud de los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica, en relación con su artículo 90, el control jurisdiccional de los actos procesales de la Fiscalía Europea solo es posible si está expresamente autorizado por dicha Ley Orgánica. Dado que la citación de testigos no figura entre los actos respecto de los cuales la referida Ley Orgánica autoriza tal control, dicho decreto no puede ser impugnado judicialmente.

<sup>210</sup> Esta disposición fue adoptada con arreglo al artículo 86 TFUE, apartado 3, que permite al legislador de la Unión establecer normas especiales aplicables al control jurisdiccional de los actos procesales realizados por la Fiscalía Europea en el desempeño de sus funciones.

reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales y los tribunales de la Unión a efectos del ejercicio del control jurisdiccional de la actividad de la Fiscalía Europea.<sup>211</sup> Así, mientras que el apartado 1 del artículo 42 atribuye a los órganos jurisdiccionales nacionales la competencia para controlar los actos procesales de la Fiscalía Europea destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros, los apartados 2 a 8 de dicho artículo enumeran los supuestos en los que el control jurisdiccional de la actividad de este órgano es, en cambio, competencia de los tribunales de la Unión. Por tanto, los «actos procesales», en el sentido del artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2017/1939, son aquellos cuya legalidad es controlada, en principio, por los órganos jurisdiccionales nacionales.<sup>212</sup>

De lo anterior resulta que el concepto de «actos procesales de la Fiscalía Europea destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros» constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión que debe interpretarse sobre la base de criterios uniformes. En efecto, solo tal interpretación puede garantizar, en toda la Unión, el reparto coherente de competencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales y los tribunales de la Unión a efectos del ejercicio del control jurisdiccional de la actividad de la Fiscalía Europea.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina si una decisión de citación de testigos adoptada por la Fiscalía Europea está comprendida en este concepto.

A este respecto, en primer término, la expresión «actos procesales» incluye, en particular, los adoptados por la Fiscalía Europea durante sus investigaciones.<sup>213</sup> Pues bien, consta que el decreto controvertido en el litigio principal constituye un «acto procesal» conforme al sentido habitual que debe darse a esta expresión y que dicho acto fue adoptado durante una investigación de la Fiscalía Europea.

En segundo término, en lo que atañe a la cuestión de si tal decreto debe considerarse un acto procesal «destinado a surtir efectos jurídicos frente a terceros», esta expresión corresponde al criterio utilizado en el artículo 263 TFUE, párrafo primero, para definir el ámbito de los actos impugnables ante los tribunales de la Unión en el marco del recurso de anulación al que se refiere dicho artículo. El Tribunal de Justicia deduce de ello que, al recurrir a un criterio análogo al que establece el artículo 263 TFUE, párrafo primero, el legislador de la Unión ha querido extender el control jurisdiccional obligatorio de los actos procesales de la Fiscalía Europea a cualquier acto de carácter procesal destinado a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de terceros, modificando sustancialmente su situación jurídica, en particular a los adoptados durante un procedimiento de investigación penal.<sup>214</sup> Además, para determinar, en un caso concreto, si el acto impugnado está destinado a producir efectos jurídicos obligatorios, es preciso atenerse a su esencia y apreciar sus efectos atendiendo a criterios objetivos.

En consecuencia, la cuestión de si una decisión de citación de testigos adoptada por un fiscal europeo delegado está destinada a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los derechos de las personas investigadas, como las personas que han impugnado el decreto de que se trata en el litigio principal, modificando sustancialmente su situación jurídica, no puede

---

<sup>211</sup> Véase el artículo 42 del Reglamento 2017/1939, a la luz de los considerandos 86, 87 y 89 de este.

<sup>212</sup> Excepto los actos procesales contemplados en el artículo 42, apartado 3, del Reglamento 2017/1939, por oposición a las decisiones relativas a la protección de datos personales y a las «decisiones administrativas» de la Fiscalía Europea, en el sentido del artículo 42, apartado 8, de dicho Reglamento, que están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 263 TFUE.

<sup>213</sup> Véase el considerando 87 del Reglamento 2017/1939.

<sup>214</sup> En este contexto, el término «tercero», contemplado en el artículo 42 del Reglamento 2017/1939, designa a una categoría de personas a la que no solo pertenecen el «sospechoso» y la «víctima», sino también «otros interesados cuyos derechos puedan verse negativamente afectados por tales medidas» (véase el considerando 87 del Reglamento 2017/1939).

resolverse de forma abstracta y general, sino que exige una valoración concreta. Tal apreciación debe tomar en consideración, en particular, la condición del «tercero» que impugna dicho acto, el contenido de este, el contexto en el que se adoptó y las facultades del órgano autor del mismo.

A este respecto, el control jurisdiccional de los actos procesales destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros permite garantizar el respeto, por parte de la Fiscalía Europea, de los derechos fundamentales de las personas frente a las cuales esos actos procesales producen tales efectos y, en particular, controlar que dicho órgano respeta la equidad en el proceso y el derecho de defensa de los sospechosos y acusados, de conformidad con los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>215</sup> Concretamente, tal control implica que se compruebe que se respetan no solo los derechos procesales de los sospechosos y acusados previstos en la legislación de la Unión, a los que se refiere el artículo 41, apartado 1, del Reglamento 2017/1939, sino también, con arreglo al artículo 41, apartado 3, de este, todos los derechos procesales conferidos a esas personas y a otras personas implicadas en los procesos de la Fiscalía Europea por la legislación nacional aplicable. Dado que el alcance de las garantías procesales conferidas a las diferentes categorías de personas puede variar en función de las normas procesales nacionales del Estado miembro de que se trate, el alcance de los actos procesales que esas personas están facultadas para impugnar ante los órganos jurisdiccionales nacionales también puede, en consecuencia, variar según el Derecho nacional aplicable. Por tanto, la apreciación de los efectos de una decisión de citación de testigos en los derechos de las personas investigadas depende, en cierta medida, de las normas procesales nacionales y del contexto específico de la investigación penal en el marco de la cual la Fiscalía Europea haya adoptado dicha decisión, de modo que los órganos jurisdiccionales nacionales competentes para llevar a cabo el control jurisdiccional previsto en el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2017/1939 son los que se encuentran en mejor situación para realizar este control.

De ello resulta que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes apreciar si una decisión de citación de testigos adoptada por un fiscal europeo delegado está destinada a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las personas que impugnan tal decisión, como, en el presente asunto, las personas investigadas, modificando sustancialmente su situación jurídica, en particular al afectar a sus derechos procesales. De ser así, dicha decisión está sujeta al control de esos órganos jurisdiccionales.

En tercer lugar, en lo que atañe a la cuestión de si ese control jurisdiccional debe efectuarse, en su caso, en el marco de un recurso directo contra tal decisión, el Tribunal de Justicia señala que el tenor del artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2017/1939 no exige a los Estados miembros que prevean tal recurso. En cambio, esta disposición preceptúa que el control jurisdiccional debe efectuarse «de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el Derecho nacional». Por lo tanto, siempre que estén plenamente garantizados los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, la citada disposición no excluye que tal control jurisdiccional pueda efectuarse de manera incidental.

Corroboración esta interpretación el considerando 88 del Reglamento 2017/1939, que señala que, por lo que respecta al control de legalidad antes mencionado, se deben garantizar vías de recurso efectivas de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.<sup>216</sup> Pues bien, aunque la citada disposición impone a los Estados miembros la obligación de asegurar que se reconozca a toda persona el derecho a impugnar en vía judicial un acto lesivo que pueda

---

<sup>215</sup> En lo sucesivo, «Carta».

<sup>216</sup> Esta disposición impone a los Estados miembros la obligación de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta obligación se corresponde con el derecho a la tutela judicial efectiva de toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados, consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

menoscabar los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión, no implica necesariamente que el titular de ese derecho disponga de una vía de recurso directo.

Así pues, el control jurisdiccional previsto en el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2017/1939 también puede adoptar la forma de un control incidental, en particular por parte del órgano jurisdiccional penal encargado de enjuiciar el asunto, siempre que dicha regulación procesal garantice el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que supone que el tribunal que conoce del litigio sea competente para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes para resolver el litigio.

Ahora bien, con arreglo al principio de equivalencia, cuando las disposiciones procesales nacionales relativas a recursos similares de carácter interno prevean la posibilidad de impugnar directamente una decisión análoga, también debe ofrecerse tal posibilidad, en el marco del control jurisdiccional previsto en el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2017/1939, a las personas que impugnen una decisión mediante la cual, en el marco de una investigación, el fiscal europeo delegado encargado del asunto de que se trate cite a testigos, como las personas que son objeto de dicha investigación.

## 2. Normas comunes de Derecho penal

### a. Indemnización de las víctimas de delitos

#### **Sentencia de 2 de octubre de 2025, Criminal Injuries Compensation Tribunal y otros (C-284/24, [EU:C:2025:741](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia penal — Directiva 2004/80/CE — Artículo 12, apartado 2 — Indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos — Indemnización justa y adecuada — Normativa nacional que excluye la indemnización por el dolor y el sufrimiento padecidos»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada ante él por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), el Tribunal de Justicia se pronuncia acerca de la conformidad con la Directiva 2004/80 <sup>217</sup> de un régimen de indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos que, como sucede con el régimen irlandés, excluye, en lo que se refiere al daño moral, toda indemnización por el dolor y el sufrimiento padecidos por esas víctimas.

El 12 de julio de 2015, LD fue víctima de una agresión criminal violenta cometida por un grupo de personas delante de su domicilio en Dublín (Irlanda). El 1 de octubre de ese año, presentó ante el Criminal Injuries Compensation Tribunal (Tribunal de Indemnización por Daños Resultantes de Infracciones Penales, Irlanda) una demanda de indemnización con arreglo al régimen de indemnización irlandés. En dicha demanda, LD indicó que había sufrido, como consecuencia de esta agresión, un traumatismo ocular importante que provocó una pérdida parcial de la visión de manera permanente. Por otra parte, alegó padecer trastornos psicológicos y ansiedad. Tras constatar que LD había sufrido daños corporales y perjuicios materiales derivados del delito doloso violento del que había sido víctima, el Tribunal de Indemnización por Daños Resultantes

---

<sup>217</sup> Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos (DO 2004, L 261, p. 15). En particular, con arreglo al artículo 12, apartado 2, de esta Directiva, todos los Estados miembros garantizarán que sus normas nacionales establecen la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios, que asegure a las víctimas una indemnización justa y adecuada.

de Infracciones Penales le concedió un importe de 645,62 euros en concepto de gastos asumidos por LD y que se derivaban directamente de dicho delito.

El 2 de agosto de 2019, LD interpuso un recurso ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), que es el órgano jurisdiccional remitente, en el que sostuvo que el régimen de indemnización irlandés es incompatible con la Directiva 2004/80, en la medida en que dicho régimen no prevé una indemnización justa y adecuada debido a que excluye daños «generales», incluidos el dolor y el sufrimiento padecidos.<sup>218</sup>

Al albergar dudas acerca de cómo debería interpretarse el artículo 12, apartado 2, de esta Directiva, el órgano jurisdiccional remitente remitió una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Por lo que respecta a la reparación del daño moral sufrido por las víctimas de delitos dolosos violentos, el Tribunal de Justicia precisa que, si bien es cierto que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no contiene una referencia explícita a tal daño, la formulación amplia de dicha disposición no limita en modo alguno el alcance de la indemnización prevista en ella en cuanto a los daños que puede contribuir a reparar.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no cabe establecer ninguna distinción en función de los tipos de daños que las víctimas de los delitos cometidos puedan haber sufrido o de las consecuencias a las que dichas víctimas puedan estar expuestas. Aun suponiendo que el tenor del artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2004/80 —que, concretamente en sus versiones francesa y rumana, se refiere únicamente a los «daños corporales»— pueda sugerir la existencia de tal distinción, procede señalar que, en muchas otras versiones lingüísticas de esta disposición, el término equivalente a «daños» no va acompañado de ningún adjetivo destinado a limitar su alcance. Pues bien, las disposiciones del Derecho de la Unión deben interpretarse y aplicarse de manera uniforme, a la luz de las versiones establecidas en todas las lenguas de la Unión, y, en caso de divergencia entre estas distintas versiones, la disposición de que se trate debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en la que se integra.

A este respecto, por una parte, el Tribunal de Justicia observa que ninguna otra disposición de la Directiva 2004/80 permite considerar que deba establecerse una distinción entre los tipos de perjuicios o de daños sufridos por las víctimas comprendidas en su ámbito de aplicación. Por otra parte, indica que las medidas para facilitar la indemnización a las víctimas de delitos deben formar parte de la realización del objetivo de garantizar la protección de la integridad de las personas en cuestión.<sup>219</sup> Además, esta Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reafirmados en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>220</sup> Pues bien, como se desprende del artículo 3, apartado 1, de la Carta, debe entenderse que la integridad de la persona comprende tanto la vertiente física como la psíquica. Por lo tanto, la indemnización prevista en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debe

---

<sup>218</sup> El régimen irlandés de indemnización de las víctimas preveía, en su configuración inicial, el pago de una indemnización de los daños denominados «generales» (*general damages*), incluidos los derivados del dolor y del sufrimiento padecidos (*pain and suffering*). A partir de una modificación de este régimen introducida el 1 de abril de 1986, no se concede ninguna indemnización por el dolor y el sufrimiento padecidos, en concepto de daños «generales», ya que el alcance de las disposiciones en cuestión antes de su modificación suponía una pesada carga para las finanzas del Estado irlandés, que atravesaba, en esa época, un período de profunda recesión económica.

<sup>219</sup> Véase el considerando 2 de la Directiva 2004/80.

<sup>220</sup> Véase el considerando 14 de la Directiva 2004/80.

poder contribuir, en su caso, a reparar cualquier daño moral, incluido el daño por el dolor y el sufrimiento padecidos.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debe interpretarse en el sentido de que se opone a un régimen nacional de indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos que, por principio, excluye, por lo que respecta al daño moral, cualquier indemnización por el dolor y el sufrimiento padecidos por dichas víctimas. A pesar de la necesidad de garantizar la viabilidad económica de los regímenes nacionales de indemnización, que justifica que los Estados miembros no deban necesariamente prever una reparación completa del daño material y moral sufrido por dichas víctimas, una indemnización justa y adecuada, en el sentido de dicha disposición, requiere que sean tenidas en cuenta, en el momento de su cálculo, tanto la gravedad de las consecuencias para las víctimas de los delitos cometidos como la reparación que tales víctimas pueden obtener en concepto de responsabilidad extracontractual del autor del delito.

### **b. Derecho a estar presente en el juicio**

#### **Sentencia de 16 de enero de 2025, VB II (Información sobre el derecho a un nuevo juicio) (C-400/23, [EU:C:2025:14](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia penal — Directiva (UE) 2016/343 — Derecho a estar presente en el juicio — Artículo 8, apartado 2 — Juicio que da lugar a una resolución condenatoria o absolutoria en rebeldía — Requisitos — Artículo 8, apartado 4 — Obligación de informar a la persona juzgada en rebeldía de los tipos de recurso disponibles — Artículo 9 — Derecho a un nuevo juicio, u otras vías de recurso, que permita una nueva apreciación del fondo del asunto y pueda desembocar en la revocación de la resolución original — Artículo 10, apartado 1 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Normativa nacional que supedita el reconocimiento del derecho a un nuevo juicio a la presentación de una solicitud de reapertura del proceso penal ante una autoridad judicial ante la que debe comparecer la persona juzgada en rebeldía»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía, Bulgaria), precisa las obligaciones de los Estados miembros en el marco de los procedimientos penales en rebeldía.

El órgano jurisdiccional remitente conoce de procedimientos penales incoados contra VB en relación con hechos constitutivos de delitos sancionables con penas privativas de libertad. VB no ha sido formalmente notificado de los cargos que se le imputan. Tampoco ha sido informado de la remisión de los autos a un tribunal sentenciador ni, con mayor motivo, de la fecha y del lugar de la vista o de las consecuencias de su incomparecencia. En efecto, las autoridades nacionales competentes no han logrado localizar a VB, ya que este se dio a la fuga durante la fase de instrucción, antes de la operación policial que se llevó a cabo para detener a los sospechosos.

Al considerar que, en el caso de autos, no concurren los requisitos para la celebración del juicio en ausencia del acusado establecidos en la Directiva 2016/343,<sup>221</sup> el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre el alcance de su obligación de informar a la persona juzgada en rebeldía de las vías de recurso disponibles.<sup>222</sup> Indica que, en Bulgaria, desde el momento en que transcurre el plazo para interponer recurso de apelación contra una condena dictada en rebeldía, la única vía de recurso disponible contra dicha resolución condenatoria es una solicitud de reapertura del procedimiento penal, que debe interponerse ante el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria). Pues bien, este «derecho a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso» no es comunicado ni se reconoce en el momento en que se informa al condenado en rebeldía de su condena. Por otra parte, el Derecho búlgaro impone a la persona que haya presentado una solicitud de reapertura del procedimiento penal la obligación de comparecer ante el tribunal que examinará su solicitud, so pena de que sea sobreseída.

Al albergar dudas sobre la compatibilidad del régimen procesal búlgaro con la Directiva 2016/343, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, en cuanto al derecho del condenado en rebeldía «a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso», en el sentido del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 2016/343, el Tribunal de Justicia indica que esta Directiva no se opone a que un Estado miembro establezca un régimen procesal que no conduce automáticamente a la reapertura del procedimiento penal, sino que exige a los condenados en rebeldía e interesados en tal reapertura presentar una solicitud al efecto ante otro órgano jurisdiccional, distinto del que dictó la condena en rebeldía, para que ese otro órgano jurisdiccional compruebe que se cumple el requisito que condiciona el derecho a un nuevo juicio, a saber, que no concurrían las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva. Eso es lo que se desprende, en particular, del tenor del artículo 8, apartado 4, de la Directiva mencionada. En efecto, por una parte, la presentación de la posibilidad de impugnar la resolución dictada en rebeldía como un elemento procesal autónomo y distinto del «derecho a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso» indica que los Estados miembros tienen la posibilidad de establecer un procedimiento que preceda a la celebración de un nuevo juicio o al ejercicio de la otra vía de recurso, cuyo objetivo pueda ser la comprobación de que no se cumplían las condiciones mencionadas. Por otra parte, el empleo de la conjunción coordinante «o» en la frase «derecho a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso» implica que los Estados miembros disponen de la opción de prever la reapertura del procedimiento penal mediante la celebración de un nuevo juicio o bien de establecer «otro tipo de recurso» equivalente a un nuevo juicio.

---

<sup>221</sup> Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio (DO 2016, L 65, p. 1). En virtud del artículo 8, apartado 2, de esta Directiva, «los Estados miembros pueden disponer que, aun en ausencia del sospechoso o acusado, pueda celebrarse un juicio que pueda dar lugar a una resolución de condena o absolución del sospechoso o acusado, siempre que:

- a) el sospechoso o acusado haya sido oportunamente informado del juicio y de las consecuencias de la incomparecencia, o
- b) el sospechoso o acusado, tras haber sido informado del juicio, esté formalmente defendido por un letrado designado o bien por el sospechoso o acusado o bien por el Estado».

<sup>222</sup> En efecto, el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 2016/343 establece que, en el supuesto de que se celebre un juicio sin que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva porque el sospechoso o acusado no puede ser localizado pese a haberse invertido en ello esfuerzos razonables, los Estados miembros garantizarán que, cuando se informe a los sospechosos o acusados de la resolución, en particular en el momento de su detención, también sean informados de la posibilidad de impugnarla y de su derecho a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso.

El Tribunal de Justicia considera que tal régimen procesal es compatible con la Directiva 2016/343 siempre que, por una parte, el procedimiento de solicitud de reapertura del procedimiento penal permita efectivamente la celebración de un nuevo juicio en todos los supuestos en los que se acredite, tras efectuar una comprobación, que no se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de esta Directiva y, por otra parte, que la persona condenada en rebeldía, cuando es informada de su condena, también sea informada de la existencia de dicho procedimiento.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda que corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si el régimen procesal establecido por el legislador búlgaro es compatible con la Directiva 2016/343 y, en particular, si el procedimiento de reapertura del procedimiento penal cumple todas las exigencias derivadas del principio de efectividad.

Por lo que respecta a la apreciación de si el régimen establecido por el legislador búlgaro respeta el principio de efectividad, en primer lugar, el Tribunal de Justicia afirma que es preciso que se garantice que el procedimiento de solicitud de reapertura del procedimiento penal conlleva el reconocimiento del derecho a un nuevo juicio en todos los supuestos en los que no se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva.

En segundo lugar, es preciso comprobar si la persona condenada en rebeldía recibe, en el momento en que es informada de la existencia de esa condena o rápidamente después, una copia completa de la resolución dictada en rebeldía y si se le comunican sus derechos procesales, incluida la posibilidad de presentar una solicitud de reapertura del procedimiento penal, así como el órgano jurisdiccional ante el que debe presentarse dicha solicitud y el plazo para ello.

En tercer lugar, todo procedimiento de solicitud de un nuevo juicio debe estar planteado de modo que esta solicitud se tramite con rapidez, para que se determine lo antes posible si el juicio en rebeldía se celebró sin que se cumplieran las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2016/343. Esta exigencia de celeridad es tanto más importante cuanto que las resoluciones dictadas en rebeldía pueden ser ejecutivas.

En último lugar, el principio de efectividad exige que el interesado pueda expresarse, personalmente o a través de un abogado, sobre si el juicio en rebeldía se ha celebrado a pesar de que no concurrían las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2016/343. Esta facultad no puede entenderse en el sentido de que implica la obligación del interesado de comparecer en persona ante el órgano jurisdiccional que examina dicha solicitud. En efecto, obligar al interesado que ha tenido conocimiento de su condena sin haber sido detenido a comparecer personalmente ante el órgano jurisdiccional ante el que presentó una solicitud de un nuevo juicio equivaldría a obligar a una persona aún en libertad a ingresar en prisión para poder disfrutar de su derecho a un nuevo juicio. Ello sería incompatible con el derecho fundamental a un juicio justo.

Por otra parte, por lo que respecta a la obligación de informar a la persona juzgada en rebeldía de su derecho a un nuevo juicio, el Tribunal de Justicia recuerda <sup>223</sup> que el legislador de la Unión no ha precisado la manera en que ha de facilitarse la información relativa al «derecho a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso». Si bien la Directiva 2016/343 no puede interpretarse en el sentido de que obliga al órgano jurisdiccional que tramita el proceso en rebeldía a pronunciarse, en su resolución, sobre el derecho a un nuevo juicio, <sup>224</sup> deja un amplio margen de apreciación a los Estados miembros en cuanto a su aplicación. Por lo tanto, tampoco puede

---

<sup>223</sup> Sentencia de 8 de junio de 2023, VB (Información del condenado en rebeldía) (C-430/22 y C-468/22, [EU:C:2023:458](#)), apartado 27.

<sup>224</sup> Sentencia de 8 de junio de 2023, VB (Información del condenado en rebeldía) (C-430/22 y C-468/22, [EU:C:2023:458](#)), apartado 31.

interpretarse en el sentido de que prohíbe a dicho órgano jurisdiccional examinar, en el curso de un juicio celebrado en rebeldía, si concurren las condiciones establecidas en su artículo 8, apartado 2, y, cuando no se cumplan tales condiciones, indicar en su resolución que el interesado tiene derecho a la celebración de un nuevo juicio. No obstante, en el marco del examen efectuado a este respecto por el órgano jurisdiccional que tramita un juicio en rebeldía, es preciso que este oiga al abogado que representa al interesado, estando este último, en tal supuesto, ausente. Así, las condiciones impuestas por la Directiva 2016/343 se cumplen cuando el propio órgano jurisdiccional que tramita un juicio en rebeldía, tras oír tanto a la acusación como a la defensa a este respecto, aprecia él mismo si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de esa Directiva y, en caso de respuesta negativa, indica, en la resolución dictada en rebeldía, de la que deberá entregarse una copia completa al interesado en el momento en que se le informe de dicha resolución o rápidamente después, que tiene derecho a un nuevo juicio.

### 3. Cooperación entre autoridades judiciales

#### a. Orden de detención europea <sup>225</sup>

**Sentencia de 20 de marzo de 2025, Procureur de la République (Concurrencia de una orden de detención europea y una solicitud de extradición) (C-763/22, [EU:C:2025:199](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Cooperación judicial en materia penal — Orden de detención europea — Decisión Marco 2002/584/JAI — Conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición presentada por un tercer Estado — Artículo 16, apartado 3 — Concepto de “autoridad competente” — Normativa nacional que atribuye a un órgano del poder ejecutivo la competencia para decidir sobre si debe darse preferencia a la orden de detención europea o a la solicitud de extradición, en caso de conflicto — Derecho a un recurso»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el tribunal judiciaire de Marseille (Tribunal de Primera Instancia de Marsella, Francia), el Tribunal de Justicia proporciona aclaraciones acerca de la autoridad competente para decidir sobre la preferencia, en caso de conflicto, entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición presentada por un tercer Estado, de conformidad con la Decisión Marco 2002/584, <sup>226</sup> y acerca de las garantías judiciales que deben concurrir en la adopción de tal decisión.

OP, nacional francés, estaba procesado por hechos constitutivos de organización criminal y diversos delitos relacionados con la falsificación de tarjetas de pago cometidos en Francia, Rumanía y Tailandia entre 2010 y 2012.

En septiembre de 2021, el órgano jurisdiccional remitente debía juzgar a OP por estos delitos. Sin embargo, su abogado informó a dicho órgano jurisdiccional de que había sido detenido y encarcelado en España con miras a la ejecución de una solicitud de extradición emitida por las autoridades suizas.

---

<sup>225</sup> Debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe la siguiente sentencia: sentencia de 3 de abril de 2025 (Gran Sala), **Alchaster II** (C-743/24, [EU:C:2025:230](#)), presentada en el epígrafe II.3 «Principio de legalidad de los delitos y las penas».

<sup>226</sup> Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1), en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009 (DO 2009, L 81, p. 24).

Tras haber solicitado OP comparecer en su juicio en Francia y haber manifestado su oposición a ser extraditado a Suiza, el órgano jurisdiccional remitente emitió, el 3 de junio de 2022, una orden de detención europea contra él.

No obstante, este órgano jurisdiccional fue informado, mediante auto de 2 de septiembre de 2022, de que el Consejo de Ministros español había decidido dar preferencia a la solicitud de extradición suiza y, por tanto, no dar curso a la orden de detención europea. De conformidad con el Derecho español,<sup>227</sup> en caso de concurrencia entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición presentada por un tercer Estado, la referida autoridad tiene la competencia exclusiva para determinar a cuál de esos actos debe darse preferencia, sin posibilidad de recurso.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial al objeto de determinar, en esencia, si, en tal situación, un órgano del poder ejecutivo puede decidir dar preferencia a uno de esos actos y, en su caso, si tal decisión debe ser objeto de recurso judicial.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina si un órgano del poder ejecutivo está comprendido en el concepto de «autoridad competente» en el sentido del artículo 16, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584.<sup>228</sup>

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que, habida cuenta del tenor de esta disposición, este concepto no se limita a las autoridades judiciales y, en principio, puede abarcar cualquier autoridad nacional, incluidos los órganos del poder ejecutivo.

El contexto en el que se inscribe el artículo 16 de la Decisión Marco 2002/584 confirma esta interpretación. En efecto, mientras que el apartado 1 de este artículo atribuye expresamente a la «autoridad judicial de ejecución» la decisión en caso de concurrencia entre varias órdenes de detención europea dictadas contra la misma persona, el apartado 3 del referido artículo dispone que, en caso de conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición, la decisión sobre a cuál de ellas debe darse preferencia recae en la «autoridad competente». De ello deduce el Tribunal de Justicia que los conceptos de «autoridad judicial» y de «autoridad competente», en el sentido de este artículo, no pueden equipararse.

Además, esta distinción es coherente con la que se realiza en el artículo 28 de esta Decisión Marco. Así, en las situaciones referidas exclusivamente a una o varias órdenes de detención europea, las decisiones corresponden a la autoridad judicial de ejecución, mientras que aquellas referidas a una solicitud de extradición a un tercer Estado se reservan a la «autoridad competente». El legislador de la Unión ha dejado así a los Estados miembros un margen de maniobra para designar a la autoridad competente para conocer de las decisiones relativas a las solicitudes de extradición.

Tal interpretación del artículo 16, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584 queda además corroborada por los objetivos que esta persigue, a saber, establecer un sistema de entrega basado en el reconocimiento mutuo entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, sin no obstante armonizar los procedimientos de extradición, los cuales se fundamentan en

---

<sup>227</sup> Artículo 57.2 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (BOE n.º 282, de 21 de noviembre de 2014, p. 95437).

<sup>228</sup> A tenor de esta disposición, «en caso de conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición presentada por un tercer Estado, la decisión sobre si debe darse preferencia a la orden de detención europea o a la solicitud de extradición recaerá en la autoridad competente del Estado miembro de ejecución, una vez consideradas todas las circunstancias, y en particular las contempladas en el apartado 1 y las mencionadas en el convenio o acuerdo aplicable».

mecanismos distintos como el principio de reciprocidad entre los Estados afectados, que implican en particular consideraciones políticas y diplomáticas y que, en algunos Estados miembros, son competencia de órganos del poder ejecutivo.

El Tribunal de Justicia declara así que, en caso de conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición, la decisión sobre a cuál de ellas debe darse preferencia puede basarse en consideraciones que no obedezcan exclusivamente a una lógica judicial. De lo anterior se sigue que un órgano del poder ejecutivo puede ser competente para adoptar tal decisión.

En segundo lugar, por lo que respecta a si la decisión sobre la preferencia que se contempla en el artículo 16, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584 debe ser objeto de recurso judicial, el Tribunal de Justicia subraya que esta disposición no regula exhaustivamente el procedimiento aplicable en caso de conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición, dejando a los Estados miembros un margen de apreciación en cuanto a las normas que rigen tal decisión.

No obstante, si bien la autoridad competente dispone de un margen de apreciación en la adopción de la decisión sobre la preferencia, está obligada a tener debidamente en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso, incluidos los intereses de la persona afectada. El Tribunal de Justicia recuerda a este respecto que el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), implica que esa persona disponga de un recurso judicial que permita garantizar el cumplimiento de las exigencias a que se sujeta el ejercicio de ese margen de apreciación.

De conformidad con el principio de autonomía procesal, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar las normas procesales de tal recurso, siempre que se respeten las exigencias derivadas de la Decisión Marco 2002/584 y los derechos fundamentales garantizados por el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia puntualiza que la efectividad del recurso judicial supone, en particular, por un lado, que el control se produzca antes de la ejecución de la orden de detención europea o de la solicitud de extradición y, por otro lado, que la decisión sobre la preferencia pueda controlarse tanto en lo relativo a los criterios pertinentes como en lo atinente a una posible vulneración de los derechos y libertades fundamentales de la persona afectada. A este respecto, la efectividad del recurso presupone que esa decisión esté debidamente motivada.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que un órgano del poder ejecutivo puede, en caso de conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición, decidir a cuál de esos actos debe darse preferencia. Por otra parte, tal decisión debe poder ser objeto de un recurso judicial efectivo en las condiciones procesales que corresponde determinar a los Estados miembros.

### **Sentencia de 4 de septiembre de 2025 (Gran Sala), C. J. (Ejecución de una condena a raíz de una ODE) (C-305/22, [EU:C:2025:665](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Cooperación judicial en materia penal — Decisión Marco 2002/584/JAI — Orden de detención europea dictada para la ejecución de una pena privativa de libertad — Artículo 4, punto 6 — Motivo de no ejecución facultativa de la orden de detención europea — Requisitos para que el Estado de ejecución asuma la ejecución de la pena — Artículo 3, punto 2 — Concepto de enjuiciamiento definitivo por los mismos hechos —*

*Decisión Marco 2008/909/JAI — Reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal a efectos de su ejecución en otro Estado miembro — Artículo 25 — Observancia de los requisitos y del procedimiento de esta Decisión Marco cuando un Estado miembro se compromete a ejecutar una condena impuesta mediante sentencia de un órgano jurisdiccional del Estado de emisión — Exigencia conforme a la cual el Estado de emisión tiene que prestar su consentimiento a que otro Estado miembro asuma la ejecución de tal condena — Artículo 4 — Posibilidad ofrecida al Estado de emisión de transmitir al Estado de ejecución la sentencia y el certificado a los que se refiere este artículo — Consecuencias de la falta de transmisión — Principio de cooperación leal — Artículo 22 — Derecho del Estado de emisión a ejecutar esa condena — Mantenimiento de la orden de detención europea — Obligación de la autoridad judicial de ejecución de ejecutar la orden de detención europea»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), el Tribunal de Justicia, en Gran Sala, se pronuncia sobre la articulación entre las Decisiones Marco 2002/584<sup>229</sup> y 2008/909<sup>230</sup> cuando, a raíz de una orden de detención europea (en lo sucesivo, «ODE»), el Estado de ejecución, pese al desacuerdo expreso manifestado por el Estado de emisión, ha decidido unilateralmente ejecutar una pena privativa de libertad.

El 25 de noviembre de 2020, el Tribunal Superior de Bucarest emitió una ODE contra C. J. a efectos de la ejecución de una pena de prisión. En diciembre de 2020, C. J. fue detenido en Italia. A petición de las autoridades italianas, la autoridad judicial de emisión les transmitió la sentencia condenatoria, aunque señaló que se oponía a que se reconociera esa sentencia y se asumiera en Italia la ejecución de la pena.

Por sentencia de 6 de mayo de 2021, la Corte d'appello di Roma (Tribunal de Apelación de Roma, Italia), sobre la base del motivo de no ejecución facultativa contemplado en el artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584, denegó la entrega de C. J., reconoció la sentencia condenatoria y ordenó la ejecución de la pena en Italia. Dicho tribunal consideró que la ejecución de la condena en Italia favorecería la reinserción social de C. J., que residía legalmente y de manera estable en este Estado.

Tras recibir el mandamiento de ejecución en que se detallaba la forma de ejecución de la pena en Italia, las autoridades judiciales rumanas declararon, en un escrito dirigido a las autoridades judiciales italianas, que, mientras no se les informara del inicio de la ejecución de la pena en Italia, conservaban su derecho a ejecutar la condena en Rumanía. También indicaron que la ODE emitida contra C. J. no se había anulado y seguía en vigor.

El 15 de octubre de 2021, la Oficina de Ejecución de Penas de la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Superior de Bucarest presentó una oposición a la ejecución referente a la sentencia condenatoria ante el órgano jurisdiccional remitente.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente, ante la necesidad de pronunciarse, en concreto, sobre la validez de la ODE, decidió plantear al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales relativas, en esencia, por una parte, a las consecuencias jurídicas de la denegación, fundada en el artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584, de entrega de una persona buscada en caso de incumplimiento de los requisitos y del procedimiento establecidos

---

<sup>229</sup> Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión Marco 2002/584»).

<sup>230</sup> Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea (DO 2008, L 327, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión Marco 2008/909»).

en la Decisión Marco 2008/909 por el Estado de ejecución y, por otra parte, a la calificación jurídica de tal decisión denegatoria.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer término, el Tribunal de Justicia examina la articulación entre la Decisión Marco 2002/584 y la Decisión Marco 2008/909. A este respecto, estas dos Decisiones Marco concretan, en el ámbito penal, los principios de confianza mutua y de reconocimiento mutuo. Pues bien, nada permite considerar que el legislador de la Unión haya querido establecer dos regímenes jurídicos distintos en lo que respecta al reconocimiento y a la ejecución de sentencias en materia penal en función de si se ha emitido o no una ODE. Por lo que se refiere, más concretamente, a la incidencia de la Decisión Marco 2008/909 en la aplicación del motivo de no ejecución facultativa contemplado en el artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584, considerando la identidad del objetivo que persiguen, por una parte, este motivo y, por otra parte, las reglas establecidas en la Decisión Marco 2008/909, que no es otro que facilitar la reinserción social de las personas condenadas en otro Estado miembro, cuando una autoridad judicial del Estado de ejecución desea aplicar dicho motivo, debe atender a esas reglas.

Así, el Tribunal de Justicia declara que, para respetar la eficacia del sistema de entrega entre los Estados miembros establecido por la Decisión Marco 2002/584, el reconocimiento de la sentencia condenatoria y la asunción de la ejecución de la pena deben efectuarse con observancia de los requisitos y el procedimiento de la Decisión Marco 2008/909. A este respecto, el Estado de emisión debe, en particular, prestar su consentimiento a que el Estado de ejecución asuma la ejecución de la pena. Tal consentimiento se materializa mediante la transmisión al Estado de ejecución, conforme al régimen contemplado en el artículo 4 de esta Decisión Marco, de la sentencia condenatoria junto con el certificado cuyo formulario figura en el anexo I de dicha Decisión Marco. Por tanto, cuando el Estado de emisión considere, a partir de circunstancias objetivas, que la pena no será efectivamente ejecutada en el Estado de ejecución o que la ejecución de esa pena en ese Estado no contribuirá al objetivo de reinserción social de la persona buscada una vez cumplida la pena privativa de libertad a la que haya sido condenada, puede rehusar la transmisión de la sentencia condenatoria y del certificado que debe acompañarla. Lo mismo sucede cuando el Estado de emisión estime, por consideraciones de política penal, que procede ejecutar la pena en su territorio. No obstante, el Estado de emisión debe velar por que la prerrogativa que le otorga la Decisión Marco 2008/909 de rehusar tal transmisión se ejerza de un modo que permita una cooperación eficaz entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito penal y que garantice que no se paralicen el funcionamiento de la ODE y el reconocimiento mutuo de las sentencias a efectos de su ejecución en otro Estado miembro. Además, las autoridades judiciales de emisión y de ejecución deben utilizar plenamente los instrumentos previstos en las Decisiones Marco 2002/584 y 2008/909 a fin de reforzar la confianza mutua en que se basa dicha cooperación.

En estas circunstancias, cuando no es posible que el Estado de ejecución asuma realmente la ejecución de la pena, incluso porque no se respeten los requisitos y el procedimiento de la Decisión Marco 2008/909, la ODE debe ejecutarse para evitar la impunidad de la persona buscada. En efecto, la ejecución de la ODE constituye el principio, mientras que la denegación de la ejecución de esta es una excepción, que debe ser objeto de interpretación estricta.

Por consiguiente, si la autoridad judicial de ejecución ha denegado, sobre la base del artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584, la ejecución de la ODE en violación de los requisitos y del procedimiento de la Decisión Marco 2008/909 referentes al reconocimiento de la sentencia que condena a una pena privativa de libertad y a la asunción de la ejecución de esa pena, el Estado de emisión conserva el derecho a ejecutar la referida pena y, por tanto, a mantener la

ODE.<sup>231</sup> La interpretación contraria abriría la puerta a la elusión de las normas fijadas en la Decisión Marco 2008/909 y menoscabaría el funcionamiento del sistema simplificado y eficaz de entrega de personas buscadas que se establece en la Decisión Marco 2002/584. No obstante, corresponde a la autoridad judicial de emisión examinar si, considerando las particularidades del caso, ese mantenimiento, que puede afectar a la libertad individual de la persona buscada, tiene carácter proporcionado. Tal examen habría en tal caso de tener en cuenta las consecuencias que para esa persona se derivan del mantenimiento de la ODE, así como las perspectivas de su ejecución.

En segundo término, el Tribunal de Justicia declara que una resolución mediante la cual la autoridad judicial de ejecución ha denegado, sobre la base del artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584, la ejecución de una ODE emitida para ejecutar una pena privativa de libertad, ha reconocido la sentencia por la que se condena a esa pena y ha ordenado ejecutar dicha pena en el Estado de ejecución no constituye enjuiciamiento definitivo por los mismos hechos, a los efectos del artículo 3, punto 2, de esta Decisión Marco. En efecto, el examen efectuado en el marco de esa resolución no implica la incoación de diligencias penales contra la persona condenada y no conlleva una apreciación sobre el fondo del asunto, en tanto en cuanto tal resolución solo tiene por objeto posibilitar que se ejecute, en el Estado de ejecución, la condena dictada en el Estado de emisión.

### **b. Orden europea de investigación en materia penal**

#### **Sentencia de 10 de julio de 2025, WBS GmbH (C-635/23, [EU:C:2025:546](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia penal — Orden europea de investigación — Directiva 2014/41/UE — Artículo 2, letra c), inciso ii) — Concepto de “otra autoridad competente que actúe en calidad de autoridad de investigación en procesos penales” — Competencia para ordenar la obtención de pruebas con arreglo al Derecho nacional — Medidas de registro que precisan la autorización de un juez de instrucción — Artículo 6, apartados 1 y 2 — Condiciones para la emisión de una orden europea de investigación»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Kammergericht (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Berlín, Alemania) en el marco de un procedimiento de reconocimiento y ejecución de una orden europea de investigación referente a determinadas medidas de investigación, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la interpretación del artículo 2, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/41,<sup>232</sup> en particular sobre el concepto de «otra autoridad competente que actúe en calidad de autoridad de investigación en procesos penales».

El 5 de abril de 2019, la Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción, Letonia; en lo sucesivo, «KNAB») incoó un procedimiento penal contra varios agentes que trabajaban al servicio de una fundación ubicada en Riga (Letonia) por fraude a gran escala, dilapidación ilícita de bienes ajenos a gran escala, falsificación de documentos y utilización de documentos falsos. En el marco de su investigación, la KNAB emitió

---

<sup>231</sup> En efecto, el artículo 22, apartado 1, de la Decisión Marco 2008/909, que establece que el Estado de emisión no puede proseguir la ejecución de la condena impuesta una vez iniciada su ejecución en el territorio del Estado de ejecución, no es aplicable cuando, como en el caso de autos, la denegación de la entrega por el Estado de ejecución en virtud del artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584 no se ha dictado con observancia de las normas de la Decisión Marco 2008/909.

<sup>232</sup> Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal (DO 2014, L 130, p. 1; corrección de errores en DO 2017, L 328, p. 142).

una orden europea de investigación al objeto de que se registrasen determinados locales comerciales de las empresas FF GmbH y WBS GmbH, establecidas en Berlín (Alemania). Para estos dos registros, la KNAB solicitó y obtuvo la autorización de la jueza de instrucción próxima a la Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (Tribunal de Primera Instancia del Distrito de Vidzeme de la Ciudad de Riga, Letonia).

Mediante la orden europea de investigación, la KNAB solicitó a las autoridades alemanas que interrogaran a dos testigos y ejecutaran las dos órdenes de registro. La Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (Fiscalía General de la República de Letonia) validó la orden europea de investigación en cuestión y la transmitió a la Staatsanwaltschaft Berlin (Fiscalía de Berlín, Alemania). Esta última elevó el asunto al Amtsgericht Berlin-Tiergarten (Tribunal de lo Civil y Penal de Berlín-Tiergarten, Alemania), que ordenó los registros, los cuales se practicaron el 13 de mayo de 2019 y dieron lugar a la incautación de una gran cantidad de pruebas.

En este contexto, WBS presentó ante el órgano jurisdiccional remitente una solicitud con el objeto de que se declarara que no podía admitirse la entrega a la República de Letonia de las pruebas recabadas en ejecución de la orden europea de investigación en cuestión. A tal efecto, WBS invocaba la sentencia Spetsializirana prokuratura (Datos relativos al tráfico y a la localización),<sup>233</sup> de la que, según afirmaba, se desprende que una orden europea de investigación relativa a una medida de investigación que, en virtud del Derecho del Estado miembro de emisión, únicamente puede ser ordenada por un órgano jurisdiccional solo puede ser válidamente emitida por una autoridad que ostente tal condición. Pues bien, WBS alegaba, por una parte, que la KNAB no es un órgano jurisdiccional y, por otra parte, en virtud del Derecho letón, que solo una autoridad con esa condición es competente para ordenar una medida de registro. Al tener dudas sobre la validez de estos argumentos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si los principios derivados de esa sentencia deben aplicarse al asunto de que conoce, lo que debería llevarlo a concluir que no puede admitirse la entrega de las pruebas en ejecución de la orden europea de investigación en cuestión.

El órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si el artículo 2, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/41 debe interpretarse en el sentido de que puede ser calificada de «autoridad de emisión», en el sentido de esta disposición, una autoridad administrativa según la defina el Estado de emisión que actúe en calidad de autoridad de investigación en procesos penales y cuyas medidas de investigación que supongan una injerencia en los derechos fundamentales del interesado deban ser previamente autorizadas, con arreglo al Derecho nacional, por una autoridad judicial.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

El Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 2, letra c), de la Directiva 2014/41 define, respectivamente en sus incisos i) y ii), el concepto de «autoridad de emisión», bien como «un juez, órgano jurisdiccional, juez de instrucción o fiscal competente en el asunto de que se trate», bien como «cualquier otra autoridad competente según la defina el Estado de emisión que, en el asunto específico de que se trate, actúe en calidad de autoridad de investigación en procesos penales y tenga competencia para ordenar la obtención de pruebas con arreglo al Derecho nacional». Por lo tanto, «autoridad de emisión», en el sentido de esta disposición, es aquella autoridad nacional que cumple los tres siguientes requisitos acumulativos.

En primer término, de la utilización del término «otra» se desprende que esa autoridad no es ninguna de las autoridades judiciales mencionadas en el artículo 2 de la Directiva 2014/41, sino una autoridad —como una autoridad administrativa— designada competente por el Estado

---

<sup>233</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2021, Spetsializirana prokuratura (Datos relativos al tráfico y a la localización) (C-724/19, [EU:C:2021:1020](#)).

miembro de emisión para emitir una orden europea de investigación. En segundo término, dicha autoridad debe ser la que, en el asunto específico de que se trate, actúe en calidad de autoridad de investigación en procesos penales. En tercer término, la referida autoridad debe tener competencia para ordenar la obtención de pruebas con arreglo al Derecho nacional.

Consta que la KNAB cumple los dos primeros requisitos. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si dicha autoridad cumple el tercero. A este respecto, el Tribunal de Justicia afirma que, puesto que el tenor del artículo 2, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/41 no permite, por sí solo, responder a esta cuestión, ha de tenerse en cuenta el contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte esa disposición.

En primer lugar, en cuanto al contexto en que se enmarca esta disposición, el Tribunal de Justicia indica que la Directiva 2014/41 impone a la autoridad de emisión la obligación de comprobar si la medida de investigación objeto de la orden europea de investigación es necesaria y proporcionada. En este sentido, del artículo 2, letra c), inciso ii), de esta Directiva resulta que, antes de su transmisión a la autoridad de ejecución, dicha orden debe ser validada, previo control de su conformidad con los requisitos para su emisión previstos, en particular las condiciones establecidas en su artículo 6, apartado 1, «por un juez, un órgano jurisdiccional, un fiscal o un magistrado instructor». Por consiguiente, la emisión de una orden europea de investigación por «otra autoridad competente según la defina el Estado de emisión» presupone un control de la necesidad y de la proporcionalidad de dicha orden, por una parte, en el momento de su adopción en el procedimiento de investigación nacional y, por otra parte, en el momento de su validación por una autoridad judicial antes de su transmisión a la autoridad de ejecución.

En este contexto, en primer término, el Tribunal de Justicia indica que, para ser considerada «autoridad de emisión» con arreglo a la Directiva 2014/41, la «otra autoridad» mencionada en el artículo 2, letra c), inciso ii), de esta Directiva debe ser la que actúe en calidad de autoridad de investigación penal. Tal posición le permite, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, letra a), de la citada Directiva, controlar la necesidad y la proporcionalidad de la medida de investigación que desea que se efectúe en otro Estado miembro en el marco de una orden europea de investigación. Pues bien, el mero hecho de que el Derecho del Estado miembro de emisión supedita la adopción de las medidas de investigación solicitadas por la autoridad de investigación al requisito de que las autorice previamente un juez de instrucción cuando supongan una injerencia en los derechos fundamentales del interesado no se opone a que se considere que la autoridad que asume el procedimiento de investigación tiene «competencia para ordenar la obtención de pruebas con arreglo al Derecho nacional» y, por consiguiente, a que pueda ser calificada de «autoridad de emisión», en el sentido de esa disposición.

En segundo término, la autoridad de emisión únicamente puede emitir una orden europea de investigación si la medida o medidas de investigación contempladas en esa orden podrían haberse dictado en las mismas condiciones para un caso interno similar. En efecto, el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 2014/41 hace depender únicamente del Derecho del Estado de emisión la determinación de los requisitos concretos exigidos para la emisión de una orden europea de investigación.

En tercer término, el Tribunal de Justicia subraya que el legislador de la Unión ha realizado una distinción entre las autoridades comprendidas, respectivamente, en el artículo 2, letra c), inciso i), y en el artículo 2, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/41. Esta distinción permite que las autoridades no judiciales que, con arreglo al Derecho nacional, asumen la investigación penal en un caso interno y tienen competencia para ordenar medidas de investigación puedan ser calificadas de «autoridad de emisión». Pues bien, considerar que la intervención de una autoridad judicial, exigida por el Derecho nacional para autorizar la adopción de algunas de esas

medidas, supondría forzosamente que solo esa autoridad judicial pudiera ser calificada de «autoridad de emisión» implicaría que únicamente las autoridades judiciales serían competentes para emitir una orden europea de investigación, aun cuando esas autoridades judiciales solo intervinieran puntualmente en el procedimiento de investigación penal nacional. Con ello, una interpretación de este tipo privaría al artículo 2, letra c), inciso ii), de la misma Directiva de su efecto útil.

En segundo lugar, por lo que respecta a los objetivos de la Directiva 2014/41, esta tiene por objeto reemplazar el marco fragmentario y complejo en materia de obtención de pruebas en los asuntos penales de dimensión transfronteriza y persigue, mediante el establecimiento de la orden europea de investigación, facilitar y acelerar la cooperación judicial para contribuir a la consecución del objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia. Por consiguiente, parece justificado que la autoridad nacional que asume efectivamente la investigación penal pueda ser calificada de «autoridad de emisión», aun cuando algunas de las medidas de investigación que desea que se efectúen deban, de conformidad con el Derecho nacional, ser autorizadas previamente por una autoridad judicial cuando supongan una injerencia en los derechos fundamentales del interesado. Tal interpretación del artículo 2, letra c), inciso ii), de dicha Directiva permite garantizar que, cuando esa autoridad contemple varias medidas de investigación en un mismo proceso penal, algunas de las cuales precisen ser autorizadas por un juez de instrucción y otras no, esa autoridad emita una única orden europea de investigación para todas las medidas citadas.

A la luz de las anteriores consideraciones, el Tribunal de Justicia concluye que el artículo 2, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/41 debe interpretarse en el sentido de que cabe calificar de «autoridad de emisión», con arreglo a esa disposición, a una autoridad administrativa según la defina el Estado de emisión que, en el asunto específico de que se trate, actúe en calidad de autoridad de investigación en procesos penales y cuyas medidas de investigación que supongan una injerencia en los derechos fundamentales del interesado deban ser previamente autorizadas, con arreglo al Derecho nacional, por una autoridad judicial.

## IX. Cooperación judicial en materia civil

### 1. Reglamento Bruselas I bis: normas de determinación de la competencia jurisdiccional

**Sentencia de 25 de febrero de 2025 (Gran Sala), BSH Hausgeräte (C-339/22, [EU:C:2025:108](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil — Reglamento (UE) n.º 1215/2012 — Artículo 4, apartado 1 — Competencia general — Artículo 24, punto 4 — Competencias exclusivas — Competencia en materia de inscripciones o validez de patentes — Acción por violación de patente — Patente europea validada en algunos Estados miembros y en un Estado tercero — Impugnación de la validez de la patente por vía de excepción — Competencia internacional del órgano jurisdiccional ante el que se haya ejercitado la acción por violación de patente»*

Preguntado con carácter prejudicial por el Svea hovrätt, Patent- och marknadsöverdomstolen (Tribunal de Apelación con sede en Estocolmo, como Tribunal de Apelación en Materia de Patentes, Marcas y Mercantil, Suecia), el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el ámbito de

aplicación del Reglamento n.º 1215/2012.<sup>234</sup> Declara que el órgano jurisdiccional del Estado miembro del domicilio del demandado ante el que se haya ejercitado una acción por violación de una patente expedida en otro Estado miembro seguirá siendo competente para conocer de esa acción cuando el demandado impugne, por vía de excepción, la validez de la citada patente, mientras que la competencia para pronunciarse sobre dicha validez corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales de ese otro Estado miembro.

BSH es titular de una patente europea que protege una invención en el sector de las aspiradoras. Esta patente fue validada en Suecia y en otros Estados miembros, así como en el Reino Unido y en Turquía, lo que dio lugar a la expedición de patentes nacionales en esos Estados.

En febrero de 2020, BSH ejercitó una acción contra Electrolux por violación de todas las partes nacionales de dicha patente europea ante el Patent- och marknadsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia en Materia de Patentes, Marcas y Mercantil, Suecia). Electrolux planteó la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a las violaciones de las partes nacionales de la patente distintas de la parte sueca alegando, tanto en virtud del Reglamento Bruselas I *bis* como de la Ley de Patentes sueca,<sup>235</sup> que las patentes extranjeras eran nulas y que, por tanto, los órganos jurisdiccionales suecos no eran competentes para pronunciarse sobre su violación.

El Tribunal de Primera Instancia en Materia de Patentes, Marcas y Mercantil se declaró incompetente para conocer de la acción por violación de patentes distintas de la validada en Suecia. BSH recurrió en apelación la referida resolución ante el tribunal remitente.

Este se pregunta si el artículo 24, punto 4,<sup>236</sup> del Reglamento Bruselas I *bis* debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional del Estado miembro del domicilio del demandado ante el que se haya ejercitado, en virtud del artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, una acción por violación de una patente expedida en otro Estado miembro sigue siendo competente para conocer de esa acción cuando el demandado impugna, por vía de excepción, la validez de la patente. También se pregunta si el artículo 24, punto 4, del Reglamento Bruselas I *bis* debe interpretarse en el sentido de que se aplica a los órganos jurisdiccionales de Estados terceros y les confiere, por consiguiente, competencia exclusiva para apreciar la validez de una patente expedida o validada en esos Estados.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el ámbito de aplicación respectivo de las normas de competencia de los órganos jurisdiccionales afectados, tal como resultan de los

---

<sup>234</sup> Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas I *bis*»).

<sup>235</sup> Véase el artículo 61, párrafo segundo, de la patentlagen (1967:837) [Ley de Patentes (1967:837)].

<sup>236</sup> Artículo 24 del Reglamento Bruselas I *bis*:

«Son exclusivamente competentes, sin consideración del domicilio de las partes, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que se indican a continuación:

[...]

4) en materia de inscripciones o validez de patentes, marcas, diseños o dibujos y modelos y demás derechos análogos sometidos a depósito o registro, independientemente de que la cuestión se haya suscitado por vía de acción o por vía de excepción, los órganos jurisdiccionales del Estado en que se haya solicitado, efectuado o tenido por efectuado el depósito o registro en virtud de lo dispuesto en algún instrumento de la Unión o en algún convenio internacional.

Sin perjuicio de la competencia de la Oficina Europea de Patentes según el Convenio sobre la Patente Europea, firmado en Múnich el 5 de octubre de 1973, los órganos jurisdiccionales de cada Estado miembro serán los únicos competentes en materia de registro o validez de una patente europea expedida para dicho Estado miembro;

[...].»

artículos 4, apartado 1,<sup>237</sup> y 24, punto 4, del Reglamento Bruselas I *bis*. Empieza señalando que del tenor del artículo 24, punto 4, de dicho Reglamento se desprende que los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de expedición de la patente son exclusivamente competentes para conocer de una impugnación en materia de inscripción o de validez de esa patente, independientemente de que tal impugnación se haya suscitado por vía de acción o por vía de excepción como motivo de oposición en el marco de una acción por violación de patente ejercitada ante un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro. Esta solución se justifica por el hecho de que la expedición de las patentes implica la intervención de la administración nacional y por el hecho de que esos órganos jurisdiccionales, que se pronuncian con arreglo a su Derecho nacional, se encuentran en mejores condiciones para decidirlo. El interés en una buena administración de justicia es tan importante que varios Estados miembros han instaurado un sistema de tutela judicial específico y reservan este tipo de litigios a tribunales especializados.

Así, cuando se haya ejercitado ante un órgano jurisdiccional del Estado miembro del domicilio del demandado, en virtud del Reglamento Bruselas I *bis*,<sup>238</sup> una acción por violación de una patente expedida por otro Estado miembro y la parte demandada impugne, por vía de excepción, la validez de esa patente, dicho órgano jurisdiccional no podrá constatar, con carácter incidental, la nulidad de dicha patente, sino que deberá declararse incompetente, de conformidad con el artículo 27 de ese Reglamento,<sup>239</sup> por lo que respecta a la cuestión de la validez de la patente, habida cuenta de la norma de la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de expedición de la patente establecida en el artículo 24, punto 4, del referido Reglamento.

No obstante, dado que esta norma de la competencia exclusiva se circunscribe a los litigios «en materia de inscripciones o validez de patentes», el órgano jurisdiccional del Estado miembro del domicilio del demandado ante el que se haya ejercitado, en virtud del artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento, una acción por violación de una patente expedida en otro Estado miembro seguirá siendo competente para conocer de esa acción cuando el demandado impugne, por vía de excepción, la validez de la patente.

En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si el artículo 24, punto 4, del Reglamento Bruselas I *bis* debe interpretarse en el sentido de que se aplica a los órganos jurisdiccionales de Estados terceros y les confiere, por ello, competencia exclusiva para apreciar la validez de una patente expedida o validada en esos Estados, el Tribunal de Justicia observa que el tenor de esta disposición se refiere a la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y que el régimen establecido por el Reglamento Bruselas I *bis* es un régimen de competencia interno de la Unión Europea, que persigue objetivos propios, como el buen funcionamiento del mercado interior y el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Dado que el artículo 24, punto 4, de dicho Reglamento no puede considerarse aplicable en una situación en la que las patentes de que se trate no se han expedido o validado en un Estado miembro, sino en un Estado tercero,<sup>240</sup> esta disposición no se aplica a los órganos jurisdiccionales de Estados terceros ni confiere, por consiguiente, competencia alguna, exclusiva

---

<sup>237</sup> Artículo 4, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis*:  
«Salvo lo dispuesto en el presente Reglamento, las personas domiciliadas en un Estado miembro estarán sometidas, sea cual sea su nacionalidad, a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado.»

<sup>238</sup> En virtud del artículo 4, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis*.

<sup>239</sup> Artículo 27 del Reglamento Bruselas I *bis*:  
«El órgano jurisdiccional de un Estado miembro que conozca a título principal de un litigio para el que los órganos jurisdiccionales de otro Estado miembro sean exclusivamente competentes en virtud del artículo 24 se declarará de oficio incompetente.»

<sup>240</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2022, IRnova (C-399/21, [EU:C:2022:648](#)), apartado 35.

o no, a esos órganos jurisdiccionales por lo que respecta a la apreciación de la validez de una patente expedida o validada en ese Estado.

No obstante, si bien el principio de competencia del órgano jurisdiccional del domicilio del demandado establecido en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis* puede verse limitado, por una parte, por normas especiales <sup>241</sup> y, por otra parte, por el Derecho internacional general, no parece que en el caso de autos deba tenerse en cuenta ninguna limitación establecida por estas últimas.

Por lo que respecta al Derecho internacional general, el Tribunal de Justicia recuerda que los actos adoptados en ejercicio de las competencias de la Unión, como el Reglamento Bruselas I *bis*, deben interpretarse, y su ámbito de aplicación circunscribirse, a la luz de las normas y principios del Derecho internacional general, que vinculan a las instituciones de la Unión. A este respecto, la competencia del órgano jurisdiccional del domicilio del demandado para pronunciarse sobre un litigio que esté vinculado, al menos parcialmente, a un Estado tercero no es contraria al principio de Derecho internacional del efecto relativo de los tratados.

Por otro lado, esta competencia debe ejercerse respetando el principio de no injerencia. En el ejercicio de sus competencias, la concesión por un Estado de una patente nacional, que confiere a su titular derechos exclusivos de propiedad intelectual en su territorio, depende de la soberanía nacional de dicho Estado. Pues bien, dado que una resolución judicial relativa a una patente afecta a la existencia o al contenido de esos derechos exclusivos, únicamente los órganos jurisdiccionales competentes de ese Estado pueden dictar tal resolución.

En cambio, el órgano jurisdiccional del Estado miembro del domicilio del demandado ante el que se haya ejercitado, sobre la base del artículo 4, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis*, una acción por violación de patente en cuyo marco se suscite, por vía de excepción, la cuestión de la validez de una patente expedida o validada en un Estado tercero es competente para pronunciarse sobre esta cuestión si no resulta aplicable ninguna limitación. En efecto, puesto que la resolución solicitada a este respecto solo produce efectos *inter partes*, no puede afectar a la existencia o al contenido de dicha patente en ese Estado tercero ni conllevar la modificación del registro nacional de ese Estado.

El Tribunal de Justicia concluye sobre el particular que el artículo 24, punto 4, del Reglamento Bruselas I *bis* debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a los órganos jurisdiccionales de Estados terceros ni les confiere, por consiguiente, competencia alguna, exclusiva o no, para apreciar la validez de una patente expedida o validada en esos Estados.

## **Sentencia de 2 de diciembre de 2025 (Gran Sala), Stichting Right to Consumer Justice y Stichting App Stores Claims (C-34/24, [EU:C:2025:936](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil — Reglamento (UE) n.º 1215/2012 — Artículo 7, punto 2 — Competencia especial en materia delictual o cuasidelictual — Determinación de la competencia territorial de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro — Lugar donde se ha producido el hecho dañoso — Lugar donde se ha materializado el daño — Acción de representación que tiene por objeto la reparación de los daños causados por prácticas contrarias a la competencia consistentes en la facturación por parte del gestor de una plataforma en línea, dirigida a todos los usuarios de un Estado miembro, de una comisión excesiva sobre el precio de las aplicaciones y productos digitales comercializados en dicha*

---

<sup>241</sup> Artículo 73 del Reglamento Bruselas I *bis*.

*plataforma — Acción ejercitada por una entidad habilitada para defender los intereses colectivos de una pluralidad de usuarios no identificados, pero identificables»*

Al conocer de una petición de decisión prejudicial planteada por el rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, interpreta el artículo 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012<sup>242</sup> con el fin de identificar, en un mercado de un Estado miembro supuestamente afectado por la realización de prácticas contrarias a la competencia, el órgano jurisdiccional territorialmente competente para conocer de una acción de representación que tiene por objeto la reparación de los daños causados por las compras realizadas en línea, ejercitada por una entidad habilitada para defender los intereses colectivos.

Las demandantes en el litigio principal, dos fundaciones neerlandesas, ejercitaron acciones de representación contra Apple Inc. y Apple Distribution International Ltd (en lo sucesivo, conjuntamente, «Apple»), con el fin de que se declarara la existencia de prácticas contrarias a la competencia llevadas a cabo por Apple y que se la condenara a reparar el perjuicio supuestamente causado por dichas prácticas a los usuarios de la aplicación App Store, plataforma de venta en línea desarrollada y gestionada por Apple.

Esta plataforma ofrece aplicaciones gratuitas y de pago desarrolladas por Apple o por terceros. Los terceros desarrolladores de aplicaciones reciben su remuneración previa deducción por Apple de una comisión igual al 15 % o al 30 % del precio de venta de la aplicación. Para acceder a la App Store, los usuarios de dispositivos Apple deben crear un perfil de usuario haciendo constar un país o una región. Cuando se indiquen los Países Bajos, el usuario es dirigido por defecto a la tienda en línea específicamente concebida para ese país (en lo sucesivo, «App Store NL»).

Las acciones ejercitadas por las fundaciones tienen por objeto el perjuicio que, según ellas, consiste, en esencia, en los sobrecostes pagados por los usuarios de los dispositivos Apple al comprar en la App Store NL una aplicación, debido a la repercusión en el precio de compra de una comisión excesiva impuesta por Apple a los desarrolladores de aplicaciones.

El órgano jurisdiccional remitente señala que, en la medida en que las acciones se dirigen contra Apple Distribution International, establecida en Irlanda, los litigios principales están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012. Pues bien, el artículo 7, punto 2, de dicho Reglamento ofrece al demandante la opción de ejercitar la acción contra el demandado bien ante el órgano jurisdiccional del lugar del hecho causal que haya originado el daño alegado, bien ante el órgano jurisdiccional del lugar donde se haya materializado dicho daño.

A este respecto, por lo que atañe, en primer lugar, a su competencia internacional, el órgano jurisdiccional remitente, por una parte, hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y constata que el hecho causal del daño alegado en el presente asunto se sitúa en los Países Bajos.<sup>243</sup> Considera que tiene competencia internacional debido, en particular, a que la App Store NL se dirige específicamente al mercado neerlandés y utiliza la lengua neerlandesa.

---

<sup>242</sup> Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1).

<sup>243</sup> Se trata, más concretamente, de la imputación realizada por las fundaciones basada en la infracción del artículo 102 TFUE, ya que el órgano jurisdiccional consideró que no puede declararse competente para conocer de la parte de las acciones que se refiere a una infracción del artículo 101 TFUE, al no haberse identificado un hecho concreto que hubiera tenido lugar en los Países Bajos.

Por lo que se refiere, por otra parte, al lugar de materialización del daño, el órgano jurisdiccional remitente señala que el daño alegado se ha sufrido en los Países Bajos, dado que la mayoría de los usuarios que han realizado compras en la App Store NL residen o están establecidos en los Países Bajos y han pagado sus compras a través de cuentas bancarias neerlandesas. Sobre la base de la misma jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente considera, por tanto, que también tiene competencia internacional por razón del lugar en que se ha materializado el daño.

En segundo lugar, en cuanto a su competencia territorial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, no obstante, dónde se encuentra en el presente asunto, en los Países Bajos, el lugar de materialización del daño alegado. Por lo que respecta a las compras efectuadas a través de una plataforma en línea de aplicaciones que pueden descargarse en todo el mundo, resulta difícil establecer un lugar de compra. En efecto, es preciso determinar el órgano jurisdiccional territorialmente competente atendiendo al domicilio del comprador/usuario. Sin embargo, tal criterio de conexión podría llevar a repartir la competencia entre una multitud de órganos jurisdiccionales neerlandeses, ya que cada uno de estos órganos jurisdiccionales solo es competente respecto de los compradores/usuarios que residen o están establecidos en su demarcación territorial.

Por último, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta también sobre los criterios de conexión que deben tomarse en consideración en caso de una acción de representación ejercitada por una persona jurídica que defiende intereses colectivos y que no actúa en calidad de cesionario o de mandatario, sino que goza de un derecho propio a actuar en representación de un conjunto indeterminado de personas.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de «lugar donde se haya producido el hecho dañoso» se refiere a la vez al lugar en donde haya sobrevenido el daño y al lugar del hecho causal que originó dicho daño. Esos dos lugares pueden constituir una conexión relevante desde el punto de vista de la competencia judicial en materia delictual o cuasidelictual.

El Tribunal de Justicia precisa que, en el caso de daños patrimoniales causados por una explotación abusiva de una posición dominante, en el sentido del artículo 102 TFUE, el hecho causal reside en la ejecución de esa explotación, es decir, en los actos llevados a cabo por la empresa dominante para ponerla en práctica. En cuanto al lugar en que se materializa ese daño, cuando el mercado afectado por las prácticas contrarias a la competencia de que se trate se encuentra en el Estado miembro en cuyo territorio sobrevino el daño alegado, ese lugar se encuentra en dicho Estado miembro.

En este contexto, el Tribunal de Justicia precisa, en primer término, que se debe distinguir entre, por un lado, el daño inicial, directamente derivado del hecho causal, cuyo lugar de producción podría justificar la competencia del juez de ese lugar, y, por otro lado, las consecuencias adversas posteriores que no pueden fundamentar la atribución de competencia sobre la base del artículo 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012.

En segundo término, por lo que respecta al lugar de materialización del daño, el Tribunal de Justicia señala que el órgano jurisdiccional remitente estima que los órganos jurisdiccionales de los Países Bajos son internacionalmente competentes, aunque se pregunta qué órgano u órganos jurisdiccionales de los Países Bajos son territorialmente competentes para conocer de los litigios principales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que en el caso de una acción de indemnización del daño causado por acuerdos contrarios a la competencia sobre los precios de los bienes materiales, el órgano jurisdiccional competente puede ser bien el tribunal en cuya demarcación compró los bienes objeto de tales acuerdos la persona jurídica que alega el perjuicio, bien, en caso de compras realizadas por esta en varios lugares, el tribunal en cuya demarcación se encuentre el domicilio social de dicha persona.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisa que en el presente asunto, para preservar el efecto útil del artículo 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012, es necesario adaptar los criterios de conexión habida cuenta de las dificultades para aplicar los referidos criterios a la adquisición de productos digitales en una plataforma en línea por un número indefinido de personas físicas o jurídicas no identificadas en el momento de ejercitarse la acción. Señala que el daño sufrido con ocasión de las compras realizadas en el espacio virtual de la App Store NL puede materializarse en todo el territorio de los Países Bajos, con independencia del lugar en el que se encuentren los usuarios afectados en el momento de la compra de que se trate.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia observa que las demandantes en el litigio principal no invocan una pluralidad de créditos indemnizatorios cedidos por las víctimas identificadas de una práctica contraria a la competencia, sino que actúan como promotores independientes de los intereses de personas que tienen intereses similares. En virtud del Derecho neerlandés, esas fundaciones ejercen un derecho propio, a saber, el de representar y defender los intereses colectivos de un grupo estrictamente definido que reúne a personas no identificadas, pero identificables.

En tales circunstancias, no cabe exigir a un órgano jurisdiccional que identifique para cada supuesta víctima de una práctica contraria a la competencia el lugar preciso de materialización del daño potencialmente sufrido ni que proceda a identificar a esas víctimas.

En tercer lugar, la imposibilidad de determinar, respecto de cada supuesta víctima, el lugar donde se ha materializado el daño no excluye la aplicación de la competencia especial establecida en el artículo 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012, porque ese lugar corresponde a un espacio geográfico bien definido, a saber, la totalidad del territorio donde se encuentra el mercado afectado por las prácticas contrarias a la competencia de que se trata.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que, en situaciones como las controvertidas en los litigios principales, cualquier órgano jurisdiccional con competencia material para conocer de una acción de representación ejercitada por una entidad habilitada para defender los intereses colectivos de una pluralidad de usuarios no identificados, pero identificables, tiene competencia internacional y territorial, por razón del lugar de materialización del daño, para conocer de esa acción en su totalidad.

El Tribunal de Justicia subraya que tal conclusión es conforme con los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1215/2012, a saber, la proximidad y previsibilidad de las reglas de competencia, así como la buena administración de justicia.

Para empezar, habida cuenta de las particularidades de las acciones ejercitadas en los litigios principales, cada órgano jurisdiccional con competencia material para conocer de tal acción tiene, respecto del objeto de dicha acción, la misma relación de proximidad. A continuación, en la medida en que la App Store NL se dirige específicamente al mercado neerlandés, es previsible que una acción de representación para exigir responsabilidad por las compras realizadas en dicha plataforma se ejercite ante cualquier órgano jurisdiccional neerlandés competente por razón de la materia. Por último, la solución adoptada se inscribe en el objetivo de la buena administración de la justicia porque permite, al mismo tiempo, una gestión procesal eficaz del

litigio, la práctica y la valoración de la prueba por un único órgano jurisdiccional y la prevención del riesgo de decisiones divergentes.

El Tribunal de Justicia añade que en los asuntos comprendidos en el ámbito del Derecho de la competencia, que requieren un análisis fáctico y económico complejo, la agrupación de pretensiones individuales puede facilitar tanto el ejercicio del derecho a resarcimiento por parte de los perjudicados como la tarea que incumbe al órgano jurisdiccional que conoce del asunto, en particular cuando se trate de prácticas de operadores que explotan plataformas digitales. Por lo tanto, el artículo 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012 no se opone a la aplicación de normas nacionales que tengan por objeto garantizar una concentración de competencias cuando sean varios los órganos jurisdiccionales ante los que entidades habilitadas ejerciten acciones de representación.

## 2. Convenio de Roma sobre la Ley Aplicable a las Obligaciones Contractuales

### Sentencia de 11 de diciembre de 2025, Locatrans (C-485/24, [EU:C:2025:955](#))

*«Procedimiento prejudicial — Convenio de Roma sobre la Ley Aplicable a las Obligaciones Contractuales — Artículo 6 — Contrato de trabajo — Elección de las partes — Disposiciones imperativas de la ley que sería aplicable a falta de elección — Determinación de dicha ley — Lugar de trabajo habitual — Cambio del lugar de trabajo habitual durante la relación laboral — Vínculos más estrechos del contrato de trabajo con otro país — Criterios de apreciación — Consideración del último lugar de trabajo habitual»*

El Tribunal de Justicia, que conocía de una petición de decisión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia), precisó los criterios de determinación de la ley aplicable, establecidos en el Convenio de Roma,<sup>244</sup> en el marco de un contrato de trabajo.

En 2002, ES fue contratado como conductor por Locatrans, una sociedad de transporte establecida en Luxemburgo. En su contrato de trabajo, se estipulaba que la ley aplicable sería la luxemburguesa y que los países a los que se extenderían principalmente las operaciones de transporte realizadas por ES eran Alemania, los pertenecientes al Benelux, Italia, España, Portugal y Austria.

En 2014, Locatrans comunicó a ES que había constatado que, durante los últimos dieciocho meses, este había llevado a cabo una parte sustancial de su actividad por cuenta ajena, a saber, más del 50 %, en Francia y que, por consiguiente, debía afiliarlo a la seguridad social francesa.

Ese mismo año finalizó la relación laboral entre Locatrans y ES debido a la negativa de este a aceptar la reducción de su jornada laboral, de la que había sido informado a principios de año.

En 2015, ES presentó una demanda ante el conseil de prud'hommes de Dijon (Tribunal Laboral Paritario de Dijón, Francia) impugnando la resolución de su contrato de trabajo y reclamando una indemnización por varios conceptos.

Mediante sentencia de 4 de abril de 2017, el conseil de prud'hommes (Tribunal Laboral Paritario) desestimó las pretensiones de ES al considerar que la ley aplicable a la ejecución y a la resolución

---

<sup>244</sup> Convenio sobre la Ley aplicable a las Obligaciones Contractuales, abierto a la firma en Roma el 19 de junio de 1980 (DO 1980, L 266, p. 1; texto consolidado en DO 1998, C 27, p. 34).

de su contrato de trabajo era la ley luxemburguesa y que dicha resolución constituía la consecuencia de la renuncia de ES y no la de una resolución abusiva por parte de Locatrans.

ES interpuso un recurso de apelación contra esa sentencia ante la cour d'appel de Dijon (Tribunal de Apelación de Dijón, Francia), que la anuló en 2019. Por lo que respecta a la elección de la ley aplicable al contrato de trabajo, la cour d'appel (Tribunal de Apelación) consideró que, habida cuenta del artículo 6 del Convenio de Roma,<sup>245</sup> la elección por las partes de la ley luxemburguesa no podía tener por resultado que se privara a ES de la protección de las disposiciones imperativas de la ley francesa relativas a la modificación y a la resolución de su contrato de trabajo. Por ello, calificó la resolución del contrato de trabajo de despido no basado en una causa real y sería y condenó a Locatrans a abonar a ES una indemnización por varios conceptos.

Locatrans interpuso un recurso de casación contra la resolución del tribunal de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente albergaba dudas sobre la determinación de la ley aplicable al contrato de trabajo. Se preguntaba, en esencia, si, cuando el trabajador, tras haber realizado su trabajo durante un determinado período de tiempo en un lugar concreto, debía ejercer sus actividades en un lugar distinto, destinado a convertirse en su nuevo lugar de trabajo habitual, procedía tener en cuenta este último lugar para definir la ley aplicable.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

El Tribunal de Justicia comenzó recordando que, según la regla general contenida en el artículo 3 del Convenio de Roma, los contratos se regirán por la ley elegida por las partes.

Como excepción a esta regla general, el artículo 6 del Convenio de Roma, que dicta normas de conflicto especiales relativas al contrato individual de trabajo, dispone, en su apartado 1, que la elección de la ley aplicable no podrá tener por resultado el privar al trabajador de la protección que le proporcionen las disposiciones imperativas de la ley que sería aplicable, a falta de elección, en virtud del apartado 2 de dicho artículo.

Según el Tribunal de Justicia, los criterios de conexión del contrato de trabajo sobre cuya base debe determinarse la *lex contractus* mencionados en el citado apartado 2 no son únicamente pertinentes a falta de elección de las partes, sino también cuando las partes, como en el caso de autos, han escogido dicha ley, pero esta priva al trabajador de la protección de las disposiciones imperativas de la ley aplicable en virtud de tales criterios.

Esos criterios son el del país en el que el trabajador realice habitualmente su trabajo y, a falta de tal lugar, el del domicilio del establecimiento que haya contratado al trabajador. Además, según el artículo 6, apartado 2, última parte de la frase, de este Convenio, estos dos criterios de conexión no son aplicables cuando del conjunto de circunstancias resulte que el contrato de trabajo tiene vínculos más estrechos con otro país, en cuyo caso será aplicable la ley de este otro país.

En lo referente al criterio del país en el que el trabajador realice habitualmente su trabajo, al que se refiere el artículo 6, apartado 2, letra a), del Convenio de Roma, el Tribunal de Justicia señaló que el tenor de este artículo no proporciona ninguna aclaración sobre el período de la relación laboral que debe tomarse en consideración para determinar ese país en el supuesto de que el lugar de trabajo habitual de un trabajador que ejerce sus actividades en varios Estados se haya

---

<sup>245</sup> El artículo 6 del Convenio de Roma establece, en su apartado 1, que «no obstante lo dispuesto en el artículo 3, en el contrato de trabajo, la elección por las partes de la ley aplicable no podrá tener por resultado el privar al trabajador de la protección que le proporcionen las disposiciones imperativas de la ley que sería aplicable, a falta de elección, en virtud del apartado 2 del presente artículo».

desplazado al territorio de otro Estado destinado a convertirse en el nuevo lugar de trabajo habitual de dicho trabajador. A falta de tales aclaraciones, procede, por tanto, tener en cuenta la relación laboral en su conjunto.

Pues bien, cuando, durante una relación considerada en su conjunto, se haya producido un cambio relativo al lugar de trabajo habitual, el criterio del país en el que se realiza habitualmente el trabajo no permite identificar ningún país.

A este respecto, el Tribunal de Justicia explicó que no cabía una interpretación de este criterio análoga a la del criterio del lugar en el que el trabajador desempeña habitualmente su trabajo, en el sentido del artículo 5, punto 1, del Convenio de Bruselas,<sup>246</sup> de conformidad con su sentencia Weber.<sup>247</sup>

En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que debería tenerse en cuenta el período de trabajo más reciente cuando el trabajador, tras haber realizado su trabajo durante un determinado período en un lugar concreto, ejerce sus actividades de manera duradera en un lugar distinto y, según la voluntad clara de las partes, este último lugar está destinado a convertirse en el nuevo lugar de trabajo habitual a efectos del citado artículo 5, punto 1.

Pues bien, contrariamente al artículo 5, punto 1, del Convenio de Bruselas, actualmente artículo 19 del Reglamento Bruselas I,<sup>248</sup> que se refiere expresamente tanto al «lugar en el que el trabajador desempeñare habitualmente su trabajo» como al «último lugar en que lo hubiere desempeñado», el artículo 8 del Reglamento Roma I,<sup>249</sup> que sustituyó al artículo 6 del Convenio de Roma, no establece tal distinción, dado que el legislador no alineó esta disposición con el artículo 19 del Reglamento Bruselas I.

Por lo tanto, en la medida en que, en el caso de autos, no sea posible determinar el país en el que el trabajador realice habitualmente su trabajo, procede remitirse al criterio del domicilio del establecimiento que haya contratado al trabajador, contemplado en el artículo 6, apartado 2, letra b), del Convenio de Roma, en este caso Luxemburgo.

No obstante, con arreglo al artículo 6, apartado 2, última parte de la frase, del mismo Convenio, corresponde al juez nacional dejar de lado dichos criterios de conexión específicos cuando de la totalidad de las circunstancias resulte que el contrato de trabajo presenta vínculos más estrechos con otro país y aplicar la ley de ese otro país.

A tal efecto, el juez nacional debe tener en cuenta la totalidad de los elementos que caracterizan la relación laboral y apreciar el elemento o elementos que, a su juicio, son más significativos. En el marco de dicho examen, el lugar en el que el trabajador realice su trabajo durante el último período de ejecución de su contrato de trabajo, que está destinado a convertirse en un nuevo lugar de trabajo habitual, constituye uno de los elementos pertinentes<sup>250</sup> que deben tomarse en consideración.

---

<sup>246</sup> Convenio de Bruselas de 1968 relativo a la Competencia Judicial y a la Ejecución de Resoluciones Judiciales en Materia Civil y Mercantil, hecho el 27 de septiembre de 1968 (DO 1972, L 299, p. 32; texto consolidado en DO 1998, C 27, p. 1), en su versión modificada por los convenios sucesivos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a dicho Convenio.

<sup>247</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2002, Weber (C-37/00, [EU:C:2002:122](#)).

<sup>248</sup> El Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas I»), sustituyó al Convenio de Bruselas.

<sup>249</sup> El Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento Roma I»), sustituyó al Convenio de Roma.

<sup>250</sup> Véase la sentencia de 12 de septiembre de 2013, Schlecker (C-64/12, [EU:C:2013:551](#)), apartados 40 y 41.

En el caso de autos, incumbía por tanto al órgano jurisdiccional remitente determinar si el contrato de trabajo presentaba vínculos más estrechos con Francia que con Luxemburgo, teniendo en cuenta todos los elementos que caracterizaban la relación laboral, en particular el último lugar de trabajo habitual de ES y su obligación de afiliación a la seguridad social francesa.

## X. Competencia

### 1. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE) <sup>251</sup>

Sentencia de 25 de febrero de 2025 (Gran Sala), Alphabet y otros (C-233/23, [EU:C:2025:110](#))

*«Procedimiento prejudicial — Competencia — Posición dominante — Artículo 102 TFUE — Mercados digitales — Plataforma digital — Negativa de una empresa en situación de posición dominante que ha desarrollado una plataforma digital a permitir el acceso a esta plataforma a una empresa tercera que ha desarrollado una aplicación, garantizando la interoperabilidad de dicha plataforma y de la referida aplicación — Apreciación del carácter indispensable del acceso a una plataforma digital — Efectos del comportamiento reprochado — Justificación objetiva — Necesidad de que la empresa en situación de posición dominante desarrolle una plantilla para una categoría de aplicaciones con el fin de permitir el acceso — Determinación del mercado descendente pertinente»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, que conocía de una petición de decisión prejudicial presentada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), precisó las condiciones en las que la negativa de una empresa en situación de posición dominante a garantizar la interoperabilidad entre su plataforma digital y una aplicación de un tercero puede ser abusiva y producir efectos contrarios a la competencia. También aclaró las circunstancias que pueden invocarse como justificación objetiva de tal negativa, así como las obligaciones que incumben a la empresa en situación de posición dominante cuando esa negativa no está justificada.

Google LLC es una filial de Alphabet Inc., que controla Google Italy Srl, establecida en Italia. En 2015, Google lanzó Android Auto, que permite a los usuarios de dispositivos móviles que funcionan con el sistema operativo Android acceder a las aplicaciones presentes en esos dispositivos directamente en la pantalla del sistema de infoentretenimiento de un vehículo automóvil.

En 2018, Enel X Italia Srl, una sociedad del grupo Enel, que gestiona más del 60 % de los puntos de recarga disponibles para vehículos automóviles eléctricos en Italia, solicitó a Google que emprendiera las acciones necesarias para garantizar la interoperabilidad de JuicePass, su aplicación de recarga de vehículos automóviles eléctricos, con Android Auto.

Ante la negativa de Google, Enel X Italia presentó una denuncia ante la autoridad italiana de defensa de la competencia. En una decisión de 2021, esta consideró que el comportamiento de Google consistente en obstaculizar y retrasar la disponibilidad de la aplicación JuicePass en

---

<sup>251</sup> Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 1 de agosto de 2025 (Gran Sala), **Royal Football Club Seraing** (C-600/23, [EU:C:2025:617](#)), presentada en el epígrafe II.2 «Estado de Derecho, derecho a la tutela judicial efectiva e independencia judicial», y sentencia de 2 de diciembre de 2025 (Gran Sala), **Stichting Right to Consumer Justice y Stichting App Stores Claims** (C-34/24, [EU:C:2025:936](#)), presentada en el epígrafe IX.1 «Reglamento Bruselas I bis: normas de determinación de la competencia jurisdiccional».

Android Auto constituía un abuso de posición dominante en el sentido del artículo 102 TFUE e impuso una multa de más de 100 millones de euros a Alphabet, Google y Google Italy.

Estas sociedades interpusieron un recurso contra la referida decisión ante un tribunal de lo contencioso-administrativo italiano. Al ser desestimado dicho recurso, interpusieron recurso de apelación ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del concepto de «abuso de posición dominante», en el sentido del artículo 102 TFUE, por lo que respecta a una denegación de acceso como la controvertida en el presente asunto.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Tras haber declarado admisible la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia abordó, en primer lugar, la cuestión de si la negativa, por parte de una empresa dominante que ha desarrollado una plataforma digital, a garantizar la interoperabilidad de esta con una aplicación desarrollada por una empresa tercera, cuando se lo solicita esta última, puede constituir un abuso de posición dominante, aunque dicha plataforma no sea indispensable para la explotación comercial de la referida aplicación en un mercado descendente en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia Bronner.<sup>252</sup>

El Tribunal de Justicia comenzó recordando que el artículo 102 TFUE reprime los comportamientos de empresas en situación de posición dominante que impiden, por medios distintos de los que rigen una competencia basada en los méritos, el mantenimiento o el desarrollo de la competencia en un mercado en el que el grado de competencia ya está debilitado, en razón precisamente de la presencia de una o varias empresas en situación de posición dominante.

En este contexto, el Tribunal de Justicia había declarado, en la sentencia Bronner, que una denegación de acceso a una infraestructura desarrollada y gestionada por una empresa dominante para las necesidades de sus propias actividades puede constituir un abuso de posición dominante siempre que no solo la denegación pueda eliminar toda competencia en el mercado de referencia por parte de quien solicita el servicio y no pueda justificarse objetivamente, sino, además, que la infraestructura, en sí misma, sea indispensable para el ejercicio de la actividad de este, en el sentido de que no haya ninguna alternativa real o potencial a la citada infraestructura.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que la imposición de estos requisitos estaba justificada por las circunstancias propias del asunto Bronner, que consistían en la negativa de una empresa dominante a dar acceso a un competidor a una infraestructura que había desarrollado para las necesidades de su propia actividad, con exclusión de cualquier otro comportamiento.

En efecto, el hecho de obligar a una empresa en situación de posición dominante, debido al carácter abusivo de su negativa, a contratar con un competidor para permitirle el acceso a dicha infraestructura restringe particularmente su libertad de contratar y su derecho de propiedad. Además, si se concediera dicho acceso con demasiada facilidad, una empresa dominante sería menos proclive a invertir en infraestructuras eficaces y en el desarrollo de productos y servicios de calidad, en interés de los consumidores, y las demás empresas no se verían estimuladas a crear unas instalaciones similares.

En cambio, cuando una empresa en situación de posición dominante ha desarrollado una infraestructura con la perspectiva de permitir una utilización de esa infraestructura por

---

<sup>252</sup> Sentencia de 26 de noviembre de 1998, Bronner (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

empresas terceras, no se aplica el requisito establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Bronner, relativo al carácter indispensable de dicha infraestructura para el ejercicio de la actividad del solicitante de acceso, ya que no está justificado ni por la preservación de la libertad de contratar y del derecho de propiedad de la empresa en situación de posición dominante ni por la necesidad de incentivar que dicha empresa invierta. El hecho de obligar a una empresa en situación de posición dominante a dar acceso a una infraestructura desarrollada para su utilización por empresas terceras no altera fundamentalmente el modelo económico que presidió dicho desarrollo.

En el presente asunto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, parece que la plataforma digital no fue desarrollada por la empresa titular de esta únicamente para las necesidades de su propia actividad, ya que el acceso a dicha plataforma digital está abierto a empresas terceras. Por consiguiente, la negativa a permitir el acceso a la referida plataforma digital puede constituir un abuso de posición dominante, aunque dicha plataforma no sea indispensable para la explotación comercial de la aplicación de que se trate en el mercado descendente, pero la haga más atractiva para los consumidores.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia consideró que, si bien tanto la empresa que solicitó a una empresa dominante que garantizara la interoperabilidad de su plataforma digital como competidores de la primera empresa siguieron activos en el mercado de que se trata y desarrollaron su posición en este, aunque no se beneficiaran de tal interoperabilidad, esta circunstancia no basta por sí sola para indicar que la negativa de la empresa dominante a acceder a dicha solicitud no podía producir efectos contrarios a la competencia.

El Tribunal de Justicia recordó que el comportamiento de una empresa en situación de posición dominante puede calificarse de abusivo siempre que se demuestre que, por medios distintos de la competencia basada en los méritos, este comportamiento tiene por efecto real o potencial restringir la competencia excluyendo a empresas competidoras igualmente eficaces del mercado o de los mercados en cuestión, o impidiendo su desarrollo en estos mercados.

Sin embargo, esta calificación no requiere que se demuestre que el resultado esperado de tal comportamiento, consistente en la exclusión de los competidores del mercado de que se trate, ha sido alcanzado. Por consiguiente, una autoridad de defensa de la competencia puede declarar la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE acreditando, sobre la base de pruebas tangibles, que el comportamiento en cuestión tenía la capacidad efectiva de producir efectos contrarios a la competencia.

En efecto, el mantenimiento del mismo grado de competencia en el mercado de que se trate, o incluso el desarrollo de la competencia en dicho mercado, no significa necesariamente que el comportamiento reprochado no pueda producir efectos contrarios a la competencia. En particular, el Tribunal de Justicia señaló que el carácter abusivo de tal comportamiento no depende de la capacidad de los competidores para mitigar esos efectos.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia examinó las justificaciones objetivas que pueden invocarse para fundamentar una denegación de acceso como la controvertida y las eventuales obligaciones que recaen sobre la empresa en situación de posición dominante cuando tal denegación no está justificada. A este respecto, observó que la negativa a garantizar la interoperabilidad de una aplicación de un tercero con la plataforma digital de una empresa en situación de posición dominante puede estar objetivamente justificada cuando la concesión de tal interoperabilidad ponga en peligro la integridad de la plataforma de que se trate o la seguridad de su utilización, o cuando otras razones técnicas hagan imposible dicha interoperabilidad.

De no ser así, la empresa en situación de posición dominante está obligada a garantizar la interoperabilidad en un plazo razonable, teniendo en cuenta tanto las dificultades a las que se

enfrenta dicha empresa para este desarrollo como las necesidades de la empresa tercera, y a cambio, en su caso, de una contrapartida económica adecuada, que debe ser justa y proporcionada a la luz del coste real del desarrollo y del derecho de la empresa en situación de posición dominante a obtener un beneficio adecuado.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia señaló que, para apreciar la existencia de un abuso consistente en la negativa de una empresa en situación de posición dominante a garantizar la interoperabilidad de una aplicación de un tercero con su plataforma digital, una autoridad de defensa de la competencia puede limitarse a identificar el mercado en el que dicha negativa es susceptible de producir efectos contrarios a la competencia, es decir, el mercado descendente, aun cuando este solo sea potencial. Esta identificación no requiere necesariamente una definición precisa del mercado de productos y del mercado geográfico en cuestión, en particular cuando el mercado descendente aún está en desarrollo o evoluciona rápidamente, de modo que su alcance no está completamente definido en el momento en que se lleva a cabo el comportamiento supuestamente abusivo.

## 2. Autoridades nacionales de defensa de la competencia

**Sentencia de 30 de enero de 2025, Caronte & Tourist (C-511/23, [EU:C:2025:42](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Competencia — Artículo 102 TFUE — Abuso de posición dominante — Dotación de las autoridades nacionales de competencia de medios para la aplicación de las normas sobre competencia — Directiva (UE) 2019/1 — Independencia de las autoridades nacionales de competencia — Artículo 4, apartado 5 — Establecimiento de prioridades en los procedimientos de aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE — Multas a empresas y asociaciones de empresas — Artículo 13 — Procedimientos de infracción de las normas del Derecho de la competencia — Observancia del plazo razonable — Normativa nacional que obliga a la autoridad nacional a notificar el pliego de cargos en un plazo de caducidad de noventa días desde que se tenga conocimiento de los elementos esenciales de la infracción — Anulación íntegra y automática de la decisión de la autoridad nacional de competencia en caso de incumplimiento de ese plazo — Principio non bis in idem — Pérdida de la facultad de iniciar un nuevo procedimiento de infracción por los mismos hechos — Principio de efectividad — Derecho de defensa de las empresas»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), el Tribunal de Justicia declara que la Directiva 2019/1<sup>253</sup> y el artículo 102 TFUE se oponen a una normativa nacional que obliga a la autoridad nacional de competencia a iniciar la fase de instrucción contradictoria de los procedimientos en materia de competencia que tramita en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción.

El 24 de marzo de 2018, la Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado, Italia; en lo sucesivo, «ADCM») recibió una queja que cuestionaba los precios aplicados por la sociedad Caronte & Tourist SpA (en lo sucesivo, «C&T»), que presta servicios de transporte en ferri en el estrecho de Mesina (Italia).

---

<sup>253</sup> Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (DO 2019, L 11, p. 3).

Tras ponerse en contacto con la autoridad portuaria de Mesina para obtener información adicional, la ADCM notificó a C&T, el 4 de agosto de 2020, su decisión de incoar un procedimiento para constatar una infracción en materia de competencia.

Mediante resolución de 11 de abril de 2022, la ADCM constató, sobre la base de la normativa nacional, la existencia de un abuso de posición dominante por parte de C&T en virtud de la imposición de precios excesivos por el servicio de transporte de vehículos en ferri en el estrecho de Mesina. En consecuencia, esa autoridad requirió a C&T para que cesara tal práctica en el futuro y le impuso una multa.

C&T impugnó la resolución de 11 de abril de 2022 ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio alegando, en particular, la extemporaneidad del inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento que había dado lugar a esa resolución.

A este respecto, dicho tribunal explica que, de conformidad con la normativa nacional, tal como la interpreta el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), la ADCM debe iniciar la fase de instrucción contradictoria de los procedimientos en materia de competencia mediante la notificación del pliego de cargos en el plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción (en lo sucesivo, «plazo en cuestión»). Todo incumplimiento de este plazo da lugar a la anulación íntegra de la resolución de la ADCM adoptada al término del procedimiento de infracción, sin que la empresa afectada esté obligada a demostrar la existencia de un perjuicio como consecuencia del incumplimiento del plazo en cuestión. Con arreglo al principio *non bis in idem*, la ADCM tampoco podrá iniciar un nuevo procedimiento de infracción relativo a la misma práctica, incluso cuando la empresa afectada nunca haya puesto fin a esta.

Dado que el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio duda de la compatibilidad de tal normativa con el Derecho de la competencia de la Unión, ha decidido preguntar al Tribunal de Justicia al respecto.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señala que, en el caso de autos, la decisión de la ADCM de iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento de infracción respecto de C&T fue adoptada durante el plazo de transposición de la Directiva 2019/1, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. Pues bien, de reiterada jurisprudencia resulta que, durante el período de transposición de una directiva, los Estados miembros destinatarios deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha directiva.

Habida cuenta de esta precisión, el Tribunal de Justicia declara que, mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2019/1 y el artículo 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal.

A este respecto, el Tribunal de Justicia comienza recordando que, si bien, a falta de normativa específica de la Unión, la fijación y la aplicación de las normas que regulan los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales de competencia corresponde a los Estados miembros, estos deben ejercer tal competencia respetando el Derecho de la Unión.

De ese modo, las normas nacionales que fijan tales plazos deben tender, con observancia del principio de seguridad jurídica, a que los asuntos sean tramitados dentro de un plazo razonable

por las autoridades de competencia, si bien sin conllevar que se ponga en peligro la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE y de la Directiva 2019/1 en el ordenamiento jurídico interno.

Pues bien, a fin de cumplir eficazmente su obligación de aplicar el Derecho de la Unión en materia de competencia, las autoridades nacionales de competencia deben poder establecer un orden de prioridades entre las denuncias que se presenten ante ellas y disponen, para ello, de un amplio margen de apreciación. Por otro lado, el reconocimiento de ese amplio margen de apreciación también se justifica a la luz de la Directiva 2019/1.

En este contexto, tanto de la propia finalidad de la fase anterior a la notificación del pliego de cargos de un procedimiento de infracción en materia de competencia como del amplio margen de apreciación de que deben disponer las autoridades nacionales de competencia en el establecimiento de las prioridades en sus procedimientos de aplicación del artículo 102 TFUE resulta que, en esta fase del procedimiento, esas autoridades no solo deben poder realizar todas las diligencias de prueba previas y las apreciaciones fácticas y jurídicas a menudo complejas que precisen para evaluar si está justificado el inicio de la fase de instrucción contradictoria, sino que también deben poder elegir, en los procedimientos de infracción en curso, en función del orden de prioridades que deseen establecer, en ejercicio de su independencia operativa, el momento más oportuno para iniciar, en su caso, la fase de instrucción contradictoria de dichos procedimientos.

Así pues, las autoridades nacionales de competencia deben tener la posibilidad de retrasar temporalmente el inicio de la fase de instrucción contradictoria en un procedimiento dado, una vez que ya hayan determinado la existencia de los elementos esenciales de la supuesta infracción. Sin embargo, tal aplazamiento temporal no puede conllevar que se incumpla el plazo razonable en el que se debe concluir la fase anterior a la notificación del pliego de cargos de un procedimiento de infracción.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia observa que la aplicación del plazo en cuestión en la fase preliminar de los procedimientos de instrucción tramitados por la ADCM podría obligarla a tener que tramitar de forma indiferenciada todos los procedimientos de infracción de los que conoce sin tomar en consideración las circunstancias propias de cada procedimiento y siguiendo, en cambio, únicamente un orden cronológico, lo que le impediría establecer y ejecutar prioridades en sus procedimientos de aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

Además, las consecuencias relacionadas con el incumplimiento del plazo en cuestión pueden impedir a la ADCM cooperar plenamente en el seno de la red europea de competencia, que, como resulta de la Directiva 2019/1, está formada por las autoridades nacionales de competencia y la Comisión Europea con vistas a una estrecha cooperación en lo relativo a la aplicación y ejecución de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia señala, por una parte, que no se puede vulnerar en ningún caso el derecho de defensa de las empresas que son objeto de un procedimiento de infracción simplemente porque se incumpla el plazo en cuestión. Por otra parte, las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento del plazo en cuestión, tal como las describe el tribunal remitente, parece que pueden generar un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones del Derecho de la competencia de la Unión, lo que sería contrario al principio de efectividad.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declara que la aplicación del plazo en cuestión a la actividad de la ADCM puede suponer un menoscabo de la independencia operativa de dicha autoridad y crear un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones

del artículo 102 TFUE. De ello se deduce que las disposiciones nacionales que establecen el plazo en cuestión pueden comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por la Directiva 2019/1.

En virtud de lo anterior, el Tribunal de Justicia concluye que la Directiva 2019/1 y el artículo 102 TFUE, a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica contraria a la competencia tramitado por una autoridad nacional de competencia, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria de ese procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

Por otro lado, dado que, de conformidad con el Derecho italiano, el plazo de caducidad de noventa días controvertido en el presente asunto también es aplicable a la fase previa de examen, por parte de la ADCM, de prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores, el Tribunal de Justicia, en respuesta a una petición de decisión prejudicial paralela planteada por el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, concluyó, mediante sentencia del mismo día <sup>254</sup> y por razones análogas a las antes mencionadas, que los artículos 11 y 13 de la Directiva 2005/29, <sup>255</sup> a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que obliga, en las mismas condiciones que las descritas anteriormente, a la autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores a iniciar la fase de instrucción contradictoria de los procedimientos de infracción que tramita en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción.

### 3. Acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia

Sentencia de 28 de enero de 2025 (Gran Sala), ASG 2 (C-253/23, [EU:C:2025:40](#))

*«Procedimiento prejudicial — Competencia — Artículo 101 TFUE — Directiva 2014/104/UE — Acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia — Artículo 2, punto 4 — Concepto de “acción por daños” — Artículo 3, apartado 1 — Derecho al pleno resarcimiento del perjuicio sufrido — Cesión de créditos indemnizatorios a un prestador de servicios jurídicos — Derecho nacional que se opone al reconocimiento de la legitimación activa de tal prestador de servicios para el cobro de dichos créditos mediante acciones colectivas — Artículo 4 — Principio de efectividad — Artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a la tutela judicial efectiva»*

<sup>254</sup> Sentencia de 30 de enero de 2025, Trenitalia (C-510/23, [EU:C:2025:41](#)).

<sup>255</sup> Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO 2005, L 149, p. 22).

Al conocer de una petición de decisión prejudicial planteada por el Landgericht Dortmund (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Dortmund, Alemania; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronuncia sobre la cuestión de en qué medida el Derecho nacional puede excluir la posibilidad de que las personas que se consideren perjudicadas por una infracción del Derecho de la competencia cedan sus derechos a resarcimiento a un prestador de servicios jurídicos para que este ejerza una acción colectiva por daños.

En 2009, la autoridad alemana de defensa de la competencia adoptó una decisión sobre compromisos dirigida, en particular, al estado federado de Renania del Norte-Westfalia, en relación con un cártel de fijación de precios en el sector de la madera en rollo.

Un conjunto de aserraderos establecidos en Alemania, Bélgica y Luxemburgo, al considerar haber sufrido un perjuicio como consecuencia del cártel en cuestión, cedieron sus derechos de resarcimiento a un prestador de servicios jurídicos, que ejercitó ante el órgano jurisdiccional remitente una acción colectiva por daños en nombre propio, pero por cuenta de los cedentes. Sin embargo, conforme a una interpretación jurisprudencial de la normativa alemana aplicable, tal acción colectiva no es admisible en el ámbito del resarcimiento de los daños y perjuicios causados por una presunta infracción del Derecho de la competencia.

No obstante, el órgano jurisdiccional remitente considera que la acción colectiva de cobro es la única vía de recurso prevista por el Derecho alemán que permite garantizar el ejercicio efectivo del derecho a resarcimiento en asuntos relacionados con cárteles.

En este contexto, plantea tres cuestiones prejudiciales que tienen por objeto, en esencia, que se dilucide si el Derecho nacional puede excluir, en los litigios en materia de Derecho de la competencia, la acción colectiva de cobro, cuando la inexistencia de una vía de recurso equivalente haga prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de una acción de resarcimiento, en particular por daños de escasa cuantía que afecten a un número elevado de perjudicados.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En un primer momento, el Tribunal de Justicia declara inadmisibles la primera cuestión prejudicial, que versa sobre el supuesto en el que las personas que se consideran perjudicadas por una infracción del Derecho de la competencia desean ceder sus derechos a resarcimiento a efectos de una acción colectiva por daños consecutiva a una resolución firme de una autoridad de la competencia por la que se declara tal infracción (acción denominada «follow-on»).

En efecto, una decisión sobre asunción de compromisos, como la adoptada en el presente asunto por la autoridad alemana de defensa de la competencia, no contiene ninguna declaración firme de infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Por lo tanto, la primera cuestión prejudicial carece manifiestamente de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina si el Derecho de la Unión se opone a la interpretación de una normativa nacional que tiene por efecto impedir a los presuntos perjudicados por una infracción del Derecho de la competencia ceder sus derechos a resarcimiento a un prestador de servicios jurídicos para que este los ejerza conjuntamente en el marco de una acción por daños «autónoma», es decir, una acción por daños que no es consecuencia de una resolución firme y vinculante, concretamente en lo que respecta a la determinación de los hechos, de una autoridad de la competencia que declara tal infracción (acción denominada «stand-alone»).

Comienza recordando que el derecho a resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por una infracción del Derecho de la competencia ha sido codificado en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2014/104,<sup>256</sup> que establece que los Estados miembros velarán por que cualquier perjudicado pueda solicitar y obtener el pleno resarcimiento de los mismos. A tenor del considerando 4 de dicha Directiva, este derecho a resarcimiento exige que cada Estado miembro disponga de normas procesales que garanticen el ejercicio efectivo del mismo, exigencia que se deriva también del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A este respecto, la Directiva 2014/104 establece determinadas normas en materia de acciones por daños para que cualquier persona que haya sufrido un perjuicio ocasionado por una infracción del Derecho de la competencia pueda ejercer eficazmente su derecho al pleno resarcimiento. En este contexto, la referida Directiva define el concepto de «acción por daños» en el sentido de que incluye la acción ejercitada por una persona física o jurídica que se haya subrogado en los derechos de la parte supuestamente perjudicada, incluida la persona que haya adquirido la acción. Así pues, la Directiva 2014/104 contempla la posibilidad de que tal acción sea ejercitada por un tercero al que se haya cedido el derecho de la parte supuestamente perjudicada a reclamar el resarcimiento.

No obstante, el Tribunal de Justicia observa que la Directiva 2014/104 no impone a los Estados miembros ninguna obligación de establecer un mecanismo de acción colectiva para el cobro, como el mencionado en el litigio principal, ni regula los requisitos de validez de una cesión por el perjudicado, con vistas a tal acción colectiva, de su derecho a resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por una infracción del Derecho de la competencia. Por consiguiente, tanto el establecimiento de tal mecanismo como los requisitos de validez de tal cesión forman parte de las modalidades del ejercicio de ese derecho a resarcimiento, que no se rigen por la Directiva 2014/104, sino que se rigen por el ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, respetando los principios de equivalencia y de efectividad.

En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la conformidad con el principio de efectividad y con el derecho a la tutela judicial efectiva de una interpretación jurisprudencial del Derecho nacional que impide a las personas que se consideren perjudicadas por una infracción del Derecho de la competencia recurrir a la acción colectiva de cobro. A este respecto, indica que una acción colectiva es la única vía que permite a estas personas ejercer conjuntamente su derecho a resarcimiento, mientras que una acción individual no les permitiría ejercer ese derecho de manera efectiva, habida cuenta de su carácter particularmente complejo, largo y costoso.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que corresponde únicamente al órgano jurisdiccional remitente verificar si la interpretación antes mencionada hace imposible o excesivamente difícil el ejercicio del derecho a resarcimiento del perjuicio derivado de una infracción del Derecho de la competencia. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente debe tomar en consideración el conjunto de los elementos pertinentes relativos a los recursos previstos por el Derecho nacional para el ejercicio de dicho derecho a resarcimiento.

Por lo tanto, la interpretación del Derecho alemán que excluye la acción colectiva de cobro por los daños derivados de una infracción del Derecho de la competencia solo sería contraria al Derecho de la Unión si el órgano jurisdiccional remitente concluyera, por un lado, que los demás mecanismos colectivos previstos por el Derecho nacional no permiten ejercer, de manera efectiva, el derecho a resarcimiento de los perjudicados y, por otro lado, que los requisitos del

---

<sup>256</sup> Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO 2014, L 349, p. 1).

ejercicio de una acción individual establecidos por el Derecho nacional hacen imposible o excesivamente difícil el ejercicio de ese derecho a resarcimiento y menoscaban así su derecho a la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisa que los costes procesales inherentes a una acción individual por daños no permiten por sí solos concluir que el ejercicio del derecho a resarcimiento resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil en el marco de tal acción. Para llegar a esta conclusión, el órgano jurisdiccional remitente debería, en efecto, identificar qué determinados elementos concretos del Derecho nacional obstaculizan el ejercicio de dichas acciones individuales.

El Tribunal de Justicia añade que, si dicho órgano jurisdiccional comprobara que la acción colectiva de cobro constituye, en el litigio principal, la única vía procesal que permite a los aserraderos afectados ejercer de manera efectiva su derecho al resarcimiento, tal comprobación no obstaría a la aplicación de las disposiciones nacionales que regulan la actividad de los prestadores de servicios jurídicos con el fin, en particular, de garantizar la calidad de esos servicios y el carácter objetivo y proporcionado de las remuneraciones percibidas por tales prestadores y de prevenir conflictos de intereses y actuaciones procesales abusivas.

Por último, en cuanto a las consecuencias que deben extraerse de la eventual declaración, por parte del órgano jurisdiccional remitente, de que las disposiciones nacionales de que se trata no son conformes con el derecho a la tutela judicial efectiva, dicho órgano jurisdiccional deberá determinar, en primer lugar, tomando en consideración la totalidad del Derecho nacional y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, si puede dar a las disposiciones pertinentes una interpretación conforme con los requisitos del Derecho de la Unión, sin proceder, no obstante, a una interpretación *contra legem* de esas disposiciones. El órgano jurisdiccional remitente solo deberá dejar inaplicadas dichas disposiciones en caso de que no sea posible ninguna interpretación conforme.

### **Sentencia de 4 de septiembre de 2025, Nissan Iberia (C-21/24, [EU:C:2025:659](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Artículo 101 TFUE — Principio de efectividad — Acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea — Plazo de prescripción — Determinación del dies a quo — Conocimiento de la información indispensable para el ejercicio de la acción por daños — Publicación en el sitio de Internet de una autoridad nacional de competencia de su resolución en la que se declara la existencia de una infracción de las normas sobre competencia — Efecto vinculante de una resolución de una autoridad nacional de competencia que aún no es firme — Suspensión o interrupción del plazo de prescripción — Suspensión del procedimiento ante el juez que conoce de una acción por daños — Directiva 2014/104/UE — Artículo 10 — Aplicación temporal»*

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Zaragoza, el Tribunal de Justicia precisa el inicio del cómputo del plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños ejercitadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales por infracciones del Derecho de la competencia declaradas por una autoridad nacional de competencia.

En 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) adoptó una resolución en la que declaró que varias empresas, entre ellas Nissan Iberia, S. A., habían infringido el artículo 101 TFUE y las normas españolas del Derecho de la competencia. Esta resolución fue

objeto de una nota de prensa, publicada en el sitio de Internet de la CNMC el 28 de julio de 2015. El 15 de septiembre de 2015, dicha resolución fue publicada íntegramente en dicho sitio de Internet.

La resolución de la CNMC fue objeto de varios recursos de anulación interpuestos por los autores de la supuesta infracción, entre ellos Nissan, pero fue confirmada, en lo que respecta a esta última, por el Tribunal Supremo en 2021.

En marzo de 2023, CP ejerció ante el órgano jurisdiccional remitente una acción por daños con objeto de que se condenara a Nissan a reparar el perjuicio que alegaba haber sufrido como consecuencia de la adquisición de un vehículo cuyo precio se había visto afectado por la infracción declarada por la CNMC.

En su escrito de contestación, Nissan alegó la prescripción de la acción por daños.

A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente explica que, con arreglo al Derecho nacional, los plazos de prescripción aplicables a las acciones por daños por infracciones de las normas sobre competencia no pueden empezar a correr antes de que haya cesado la infracción de que se trate y de que la persona perjudicada tenga conocimiento o haya podido razonablemente tener conocimiento de la información indispensable para el ejercicio de la acción por daños.

En los casos en que esta infracción haya sido declarada por una resolución de la CNMC, dicho órgano jurisdiccional estima que puede considerarse que las partes perjudicadas tuvieron conocimiento de esa información en el momento de la publicación de la resolución de la CNMC en su sitio de Internet, con independencia de que dicha resolución haya adquirido firmeza. Según esta interpretación, la acción por daños ejercitada por CP ha prescrito en el presente asunto.

No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala que también existe una línea jurisprudencial nacional según la cual el plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños por comportamientos contrarios a la competencia declarados por una resolución de la CNMC objeto de un recurso de anulación no empieza a correr sino a partir del momento en que dicha resolución adquiriera firmeza tras haber sido sometida a control jurisdiccional.

En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente plantea tres cuestiones prejudiciales que tienen por objeto, en esencia, que se dilucide si el artículo 101 TFUE, leído a la luz del principio de efectividad, y, en su caso, el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2014/104, se oponen a una normativa nacional, tal como es interpretada por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, según la cual, a efectos de la determinación del momento a partir del que comienza a correr el plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños por infracciones de las normas sobre competencia ejercitadas a raíz de una resolución de la autoridad nacional de competencia por la que se declara la existencia de una infracción de esas normas, puede considerarse que la persona que se estima perjudicada ha tenido conocimiento de la información indispensable que le permite ejercitar la acción por daños antes de que dicha resolución sea firme.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En un primer momento, el Tribunal de Justicia comprueba la aplicabilidad temporal del artículo 10 de la Directiva 2014/104 al litigio principal. Este artículo dispone, en su apartado 2, que los plazos de prescripción aplicables a las acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia no empiezan a correr antes de que haya cesado tal infracción y de que el demandante tenga conocimiento o haya podido razonablemente tener conocimiento de la información indispensable para ejercitar su acción por daños.

A fin de comprobar la aplicabilidad de esta disposición al litigio principal, el Tribunal de Justicia examina si, en la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2014/104, a saber, el 27 de diciembre de 2016, se había agotado el plazo de prescripción nacional aplicable a la acción por daños ejercitada por CP.

Sobre tal extremo, el Tribunal de Justicia señala que, aun antes de la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2014/104, una normativa nacional que fijara la fecha a partir de la cual se inicia el plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia, la duración y las condiciones de la suspensión o de la interrupción de este debía adaptarse a las particularidades del Derecho de la competencia y a los objetivos de la aplicación de las normas de este Derecho por las personas afectadas a fin de no socavar la plena efectividad de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

El Tribunal de Justicia recuerda, además, que el efecto útil de la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, se vería en entredicho si no fuera posible que cualquier persona solicitara la reparación del perjuicio que le hubiera causado una infracción del Derecho de la competencia. Así, cualquier persona tiene derecho a solicitar la reparación del daño sufrido cuando exista una relación de causalidad entre dicho daño y un acuerdo o una práctica prohibidos por el artículo 101 TFUE.

Según la jurisprudencia, el ejercicio del derecho a reclamar tal reparación resultaría prácticamente imposible o excesivamente difícil si los plazos de prescripción empezaran a correr antes de que hubiera cesado la infracción y de que la persona perjudicada tuviera conocimiento o hubiera podido razonablemente tener conocimiento de la información indispensable para ejercitar su acción por daños, que incluye la existencia de una infracción del Derecho de la competencia, la existencia de un perjuicio, el nexo de causalidad entre el perjuicio y la infracción y la identidad del autor de esta.

En este contexto, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que una resolución de la CNMC por la que se declara la existencia de una infracción de las normas sobre competencia, cuya validez ha sido impugnada en vía judicial, no reviste carácter vinculante para el juez que conoce de una acción por daños ejercitada a raíz de dicha resolución. Así, según indica dicho órgano jurisdiccional, la persona perjudicada por la infracción de que se trate no puede invocar efectivamente dicha resolución en apoyo de su acción por daños. De ello se deduce que, dado que el juez que conoce de la acción por daños solo está vinculado por la declaración de la existencia de la infracción de que se trate cuando esa misma resolución sea firme, no puede estimarse razonablemente que la persona perjudicada ha tenido conocimiento de la información indispensable para ejercitar la acción hasta que la resolución de la CNMC haya adquirido firmeza a raíz del control judicial. Por tanto, el plazo de prescripción de la acción por daños de la persona perjudicada no puede comenzar a correr antes de la fecha en la que dicha resolución haya adquirido firmeza.

Dicho esto, el Tribunal de Justicia señala, por otra parte, que el requisito relativo al conocimiento de la información indispensable para el ejercicio de una acción por daños a raíz de una resolución de una autoridad nacional de competencia no solo exige que dicha resolución adquiera firmeza, sino también que la información que resulte de la resolución firme se haya hecho pública de manera adecuada. A estos efectos, es preciso que la sentencia que haya conferido firmeza a la resolución de la autoridad nacional de competencia sea publicada oficialmente, que sea de libre acceso para el público en general y que la fecha de su publicación figure de manera clara en ella.

A la vista de cuanto antecede, el Tribunal de Justicia recuerda que, en el asunto principal, CP ejercitó la acción por daños en marzo de 2023 a raíz de una resolución de la CNMC que adquirió

firmeza por lo que respecta a Nissan mediante una sentencia del Tribunal Supremo. Habida cuenta de que dicha sentencia no fue dictada hasta 2021, puede considerarse razonablemente que, en la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2014/104, a saber, el 27 de diciembre de 2016, no solo no había expirado el plazo de prescripción aplicable a la acción por daños ejercitada por CP, sino que ni siquiera había comenzado a correr.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia considera que el contenido del artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2014/104, por lo que concierne a la determinación del momento a partir del cual comienza el cómputo del plazo de prescripción, refleja, en esencia, su jurisprudencia relativa a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, así como al principio de efectividad.

Así, el Tribunal de Justicia declara que sus consideraciones referidas al inicio del plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños por infracciones de las normas sobre competencia antes de la entrada en vigor de la Directiva 2014/104 también son aplicables a la interpretación del artículo 10, apartado 2, de dicha Directiva.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia responde a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 101 TFUE, leído a la luz del principio de efectividad, y el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2014/104 <sup>257</sup> se oponen a una normativa nacional, tal como es interpretada por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, según la cual, a efectos de la determinación del momento a partir del que comienza a correr el plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños por infracciones de las normas sobre competencia ejercitadas a raíz de una resolución de la autoridad nacional de competencia por la que se declara la existencia de una infracción de esas normas, puede considerarse que la persona que se estima perjudicada ha tenido conocimiento de la información indispensable que le permite ejercitar la acción por daños antes de que dicha resolución sea firme.

#### 4. Ayudas de Estado

##### **Sentencia de 29 de abril de 2025 (Gran Sala), Prezydent Miasta Mielca (C-453/23, [EU:C:2025:285](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Ayudas otorgadas por los Estados miembros — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Concepto de “ayuda de Estado” — Selectividad de una medida fiscal — Criterios de apreciación — Determinación del marco de referencia — Impuesto sobre bienes inmuebles — Exención de los terrenos, los edificios y las construcciones que formen parte de la infraestructura ferroviaria»*

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), precisa su jurisprudencia relativa a la determinación del marco de referencia a la luz del cual debe apreciarse la selectividad de las medidas fiscales para determinar si constituyen una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, más concretamente en lo que respecta a los regímenes de exención.

La sociedad E. sp. z o.o. (en lo sucesivo, «sociedad E») posee en sus terrenos un ramal de desviación privado y es también propietaria de una parte de la infraestructura de dicho ramal.

---

<sup>257</sup> Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO 2014, L 349, p. 1).

Durante el año 2021, manifestó su intención de poner ese ramal a disposición de un transportista ferroviario, que realizaría transportes por su cuenta.

Dicha sociedad consideró que, a partir de la fecha de dicha puesta a disposición, podría acogerse a la exención del impuesto sobre bienes inmuebles prevista en la Ley sobre Impuestos y Tasas Locales de Polonia, respecto de la totalidad de los terrenos en los que se asientan las partes de la infraestructura ferroviaria y respecto de los terrenos que tenía previsto adquirir y que cuentan parcialmente con un ramal de desviación privado. En estas circunstancias, solicitó al alcalde de la ciudad de Mielec un acuerdo tributario previo que confirmara que, a partir de esa fecha, podría acogerse a dicha exención.

Mediante acuerdo tributario previo de 14 de junio de 2021, el alcalde de Mielec excluyó la posibilidad de que la sociedad E se acogiera a dicha exención. Indicó que, aunque esta sociedad cumple, desde un punto de vista formal, los requisitos establecidos en la ley, la concesión de tal exención habría tenido por efecto concederle una ayuda de Estado que no se habría sometido al procedimiento de control previo de la Comisión Europea.

Dado que la decisión del alcalde fue confirmada en apelación por el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Voivodato de Rzeszów, Polonia), la sociedad E interpuso un recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente.

Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en esencia, si la exención controvertida en el litigio principal constituye una ayuda de Estado a la luz, en particular, del requisito relativo a la ventaja selectiva. Explica que, aunque esta exención se refiere, en principio, a un círculo ilimitado de beneficiarios, se aplica únicamente a las empresas que disponen de un determinado tipo de infraestructura, lo que, en la práctica, beneficia a empresas que operan en determinados sectores. Así pues, se pregunta si la exención controvertida en el litigio principal no da lugar a un caso de selectividad «oculta».

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, en el marco del análisis de las medidas fiscales desde el punto de vista del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado, el examen del requisito relativo a la ventaja selectiva implica, en un primer momento, identificar el marco de referencia, es decir, el régimen tributario «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate, y posteriormente demostrar, en un segundo momento, que la medida fiscal en cuestión supone una excepción a ese marco de referencia, en la medida en que introduce diferenciaciones entre operadores que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable en relación con el objetivo perseguido por dicho marco, sin que sea posible encontrarle justificación a la luz de la naturaleza o la estructura del citado marco.

El Tribunal de Justicia precisa que la determinación del marco de referencia reviste especial importancia en el caso de las medidas fiscales, ya que la existencia de una ventaja económica a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, solo puede acreditarse en relación con una tributación considerada «normal».

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa, además, que, fuera de los ámbitos en los que el Derecho tributario de la Unión es objeto de armonización, es el Estado miembro de que se trate el que determina, mediante el ejercicio de sus propias competencias en materia de fiscalidad directa, las características constitutivas del impuesto, que definen, en principio, el marco de referencia o régimen tributario «normal», a la luz del cual debe efectuarse el examen del requisito de selectividad. Esta determinación de las características constitutivas del impuesto

incluye la base imponible de este y su hecho imponible, pero también las eventuales exenciones que se hayan previsto.

De ello se deduce que una exención general y abstracta que acompaña a un impuesto directo, como la controvertida en el litigio principal, no puede calificarse normalmente de «ayuda de Estado», ya que dicha exención debe presumirse inherente al régimen tributario «normal». Así pues, por regla general, no puede conferir una ventaja selectiva en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Así se desprende de la autonomía reconocida a los Estados miembros en materia de fiscalidad directa, autonomía que implica que estos disponen de la facultad de recurrir a las categorías fiscales y, en particular, a las exenciones fiscales que consideren más adecuadas para alcanzar los objetivos de interés general que persiguen, tengan carácter fiscal o no, y que, en su caso, constituyan conjuntamente el objetivo del marco de referencia pertinente. Pues bien, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de la Comisión para considerar que determinadas ayudas son compatibles con el mercado interior, si el ejercicio de esta facultad cubriera toda exención fiscal general y abstracta, existiría el riesgo de que tal apreciación sustituyera sistemáticamente a la de los Estados miembros en la materia e invadiese, por ello, su autonomía fiscal.

No obstante, el hecho de que se considere que una exención general y abstracta que acompaña a un impuesto directo forma parte del régimen tributario «normal» se entiende sin perjuicio de la posibilidad de declarar, por un lado, que el propio marco de referencia, tal como se desprende del Derecho nacional, es incompatible con el Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado, cuando el sistema fiscal en cuestión se haya configurado con arreglo a parámetros manifiestamente discriminatorios, destinados a eludir ese Derecho.

Por otro lado, no puede considerarse que tal exención esté comprendida en el régimen tributario «normal» cuando los requisitos establecidos por la normativa pertinente para acogerse a dicha exención se refieren, de hecho o de Derecho, a una o varias características específicas de la única categoría de empresas que pueden acogerse a ella, características que están indisolublemente vinculadas a la naturaleza de esas empresas o a la de sus actividades, lo que permite considerar que dichas empresas constituyen una categoría coherente de empresas.

En efecto, el hecho de que solo una categoría coherente de empresas pueda acogerse a una exención fiscal puede acreditar el carácter potencialmente discriminatorio y contrario a la competencia de dicha exención, aunque el propio marco de referencia no se haya configurado con arreglo a parámetros manifiestamente discriminatorios. Tal es el caso, en particular, de las exenciones fiscales generales y abstractas que están reservadas, de hecho o de Derecho, a las empresas que disponen de una determinada estructura de capital, que operan en un sector geográfico o económico determinado, que tienen un tamaño reducido o que, por el contrario, disponen de importantes recursos financieros, o incluso que no emplean a ningún trabajador por cuenta ajena en el territorio nacional.

En cambio, cuando los requisitos establecidos por un régimen de exención fiscal no se refieren, de hecho o de Derecho, a características específicas de la única categoría de empresas que pueden acogerse a él, indisolublemente vinculadas a la naturaleza de esas empresas o de sus actividades, dicho régimen está comprendido en el régimen tributario «normal». En efecto, los requisitos para la concesión de tal exención fiscal resultan neutros desde el punto de vista de la competencia y el hecho de que algunas empresas cumplan esos requisitos y otras no constituye una circunstancia que carece de pertinencia a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado.

Ello implica, en particular, que una exención fiscal cuya aplicación depende de los resultados de las empresas no resulta, como tal, selectiva. Lo mismo sucede con las exenciones fiscales cuya aplicación está supeditada, por ejemplo, a una determinada política de contratación de personal o a determinadas gestiones medioambientales.

A la luz de todas estas consideraciones, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar si la exención del impuesto sobre bienes inmuebles controvertida en el litigio principal puede conferir una ventaja selectiva a los beneficiarios de dicha exención, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, de entrada, que el régimen jurídico del impuesto sobre bienes inmuebles constituye el régimen tributario normal y, por consiguiente, el marco de referencia aplicable en el presente asunto.

A continuación, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, la exención controvertida en el litigio principal forma parte de este marco de referencia. En efecto, esta exención se concede a las personas sujetas al impuesto sobre bienes inmuebles a condición de que posean un terreno, un edificio o una construcción que forme parte de la infraestructura ferroviaria y que se ponga a disposición de los transportistas ferroviarios. Pues bien, no parece que este requisito esté vinculado, de hecho o de Derecho, a una o varias características específicas de las empresas beneficiarias de dicha exención, que permita agrupar a todas esas empresas en una categoría coherente.

Por el contrario, la citada exención parece basarse en un criterio neutro y parece estar a disposición de cualquier contribuyente que cumpla dicho requisito, con independencia de que ejerza o no una actividad económica. Así pues, la categoría de los beneficiarios de la exención controvertida en el litigio principal parece un conjunto heterogéneo, compuesto tanto por operadores no económicos como por empresas, pudiendo estas últimas, además, adoptar formas jurídicas y tamaños muy diversos y operar en sectores de actividad muy distintos.

Asimismo, este marco de referencia parece tener una lógica jurídica autónoma que dispone de objetivos propios, ya que el régimen del impuesto sobre bienes inmuebles no solo persigue una finalidad presupuestaria, sino también, mediante la exención fiscal controvertida, un objetivo de carácter medioambiental.

Por último, de ningún elemento de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que este marco de referencia se haya configurado con arreglo a parámetros manifiestamente discriminatorios destinados a eludir el Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado.

Por lo tanto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, la exención del impuesto sobre bienes inmuebles prevista en la Ley sobre Impuestos y Tasas Locales de Polonia no concede una ventaja selectiva a las empresas beneficiarias de dicha exención.

### **Sentencia de 11 de septiembre de 2025 (Gran Sala), Austria/Comisión (Central nuclear Paks II) (C-59/23 P, [EU:C:2025:686](#))**

*«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículos 107 TFUE, apartado 3, letra c), y 108 TFUE — Ayuda prevista para el desarrollo de dos nuevos reactores nucleares en la central de Paks (Hungría) — Adjudicación directa del contrato de construcción — Directiva 2014/25/UE — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior siempre que se cumplan determinados*

*compromisos — Conformidad de la ayuda con el Derecho de la Unión más allá de las normas sobre ayudas estatales — Objeto de la ayuda — Modalidades indisociables de la ayuda — Desarrollo paralelo de un procedimiento por incumplimiento — Obligación de motivación»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anula la sentencia del Tribunal General <sup>258</sup> que confirma la Decisión de la Comisión Europea relativa a la ayuda de Estado que Hungría tenía previsto ejecutar en apoyo de la construcción de dos nuevos reactores en la central nuclear de Paks. <sup>259</sup> Resolviendo a continuación él mismo definitivamente el litigio, el Tribunal de Justicia anula dicha Decisión y declara, en este contexto, que la Comisión incurrió en error de Derecho al examinar la compatibilidad de la medida de ayuda notificada con el mercado interior sin tomar en consideración determinadas modalidades indisociables de dicha medida.

Mediante la Decisión controvertida, la Comisión aprobó, en favor de la empresa estatal MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (en lo sucesivo, «sociedad Paks II»), la ayuda a la inversión notificada por Hungría el 22 de mayo de 2015, relativa a la explotación de dos nuevos reactores nucleares en la central nuclear de Paks, que se añaden a los cuatro reactores nucleares ya explotados en esa central.

Esta ayuda, consistente, en esencia, en la puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de los nuevos reactores nucleares para su explotación, se financió en gran parte mediante un préstamo en forma de línea de crédito renovable de 10 000 millones de euros concedida por la Federación de Rusia a Hungría en el marco de un acuerdo intergubernamental relativo a la cooperación en materia de uso pacífico de la energía nuclear y mediante una suma adicional de 2 500 millones de euros pagada por Hungría. Según dicho acuerdo, la construcción de los nuevos reactores se encomendó, mediante adjudicación directa (por tanto, sin licitación pública), a la sociedad Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (en lo sucesivo, «JSC NIAEP»), designada por la Federación de Rusia.

Mediante la Decisión controvertida y con arreglo a los requisitos que figuran en ella, la Comisión declaró la ayuda en cuestión compatible con el mercado interior, de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En virtud de esta disposición, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas pueden considerarse compatibles con el mercado interior, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común.

Al haber desestimado el Tribunal General su recurso contra la Decisión controvertida, la República de Austria interpuso recurso de casación contra la sentencia del citado Tribunal.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En apoyo de su recurso de casación, la República de Austria alega, en esencia, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la medida en que, por una parte, excluyó la construcción de los dos nuevos reactores nucleares de la definición del objeto de la medida de ayuda de que se trata. Por otra parte, según la República de Austria, el Tribunal General dio por válida, erróneamente, la conclusión de la Comisión de que la adjudicación directa del contrato de construcción a la sociedad JSC NIAEP no constituía una modalidad indisociable del objeto de la ayuda en cuestión, de modo que una posible infracción de la normativa de la Unión en materia

<sup>258</sup> Sentencia de 30 de noviembre de 2022, Austria/Comisión (T-101/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», [EU:T:2022:728](#)).

<sup>259</sup> Decisión (UE) 2017/2112 de la Comisión, de 6 de marzo de 2017, sobre la medida/el régimen de ayudas/la ayuda estatal SA.38454 — 2015/C (ex 2015/N) que Hungría tiene previsto ejecutar en apoyo de la construcción de dos nuevos reactores en la central nuclear Paks II (DO 2017, L 317, p. 45; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

de contratación pública no habría tenido efectos en la evaluación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior.

Antes de nada, el Tribunal de Justicia examina si el Tribunal General declaró fundadamente que el objeto de la ayuda de que se trata consistía en la mera «puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación», excluyendo con ello de dicho objeto su construcción.

El Tribunal de Justicia hace constar que el objetivo de la ayuda en cuestión era respaldar la actividad de producción de energía nuclear mediante un proyecto que tenía por objeto el desarrollo de dos nuevos reactores nucleares. Según el acuerdo intergubernamental, el desarrollo de estos reactores incluía su diseño y su construcción, operación cuyos elementos esenciales —esto es, en particular, la identidad del fabricante y las especificaciones técnicas de dichos reactores nucleares— se desprendían de la notificación de la medida de ayuda controvertida. Pues bien, no puede excluirse del objeto de la medida de ayuda de que se trata una operación cuyos elementos esenciales se desprenden de la notificación de dicha medida y que forma parte integrante de esta, dado que constituye un elemento necesario para la realización de la referida medida y, por tanto, para la consecución de su objetivo.

En cuanto al importe de la ayuda en cuestión, por una parte, esta comprendía una línea de crédito renovable de 10 000 millones de euros proporcionada mediante el préstamo concedido a Hungría por la Federación de Rusia, que únicamente podía destinarse al diseño, la construcción y la puesta en servicio de los dos nuevos reactores nucleares. Por otra parte, incluía una suma adicional de 2 500 millones de euros abonada por Hungría. El importe total de 12 500 millones de euros invertido por Hungría en el contexto del proyecto de que se trata correspondía, como confirmó la Comisión, en particular, al coste de la construcción de estos dos nuevos reactores nucleares.

En la medida en que la construcción de dichos reactores era, por un lado, un elemento necesario para la consecución del objetivo perseguido por la medida notificada en cuestión y, por otro lado, una operación financiada, al menos indirectamente, mediante recursos de Hungría, dicha construcción formaba parte integrante de la medida de ayuda notificada por el citado Estado miembro y, por tanto, el Tribunal General no podía excluirla válidamente del objeto de la misma medida.

Así pues, al afirmar, en la sentencia recurrida, que el único objeto de la ayuda controvertida era «la puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación», el Tribunal General llevó a cabo una calificación jurídica errónea de los hechos pertinentes.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina si, a pesar de esta calificación jurídica errónea de los hechos, el Tribunal General confirmó acertadamente la conclusión de la Comisión en la Decisión controvertida de que la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares a la sociedad JSC NIAEP, sin procedimiento de licitación pública, no constituía una modalidad indisociable del objeto de dicha ayuda.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que la Comisión debe apreciar, en el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, las modalidades indisociables del objeto de una ayuda, esto es, las que estén tan indisolublemente vinculadas a este objeto que no sea posible apreciarlas aisladamente, de modo que su efecto sobre la compatibilidad o no de dicha ayuda en su conjunto con el mercado interior debe apreciarse necesariamente en el marco de tal procedimiento.

En cambio, las modalidades que no sean concretamente necesarias para la realización del objeto o el funcionamiento de una ayuda no constituyen modalidades indisociables del objeto de dicha ayuda, aunque formen parte de la medida de ayuda en cuestión.

En el presente asunto, la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares constituye una modalidad indisociable del objeto de la medida de ayuda notificada por Hungría a la Comisión, que tenía por objeto desarrollar estos reactores para ponerlos a disposición de la sociedad Paks II de forma gratuita. En efecto, esta modalidad era indispensable para la realización del objeto de la ayuda así definido.

Esta conclusión se ve corroborada por la fórmula de financiación ideada en el acuerdo intergubernamental, destinada específicamente al desarrollo de estos reactores con vistas a su puesta a disposición y que preveía, a petición de la sociedad Paks II, una liberación gradual de los fondos en favor de la sociedad JSC NIAEP, a medida que fueran avanzando las obras de construcción de estos reactores nucleares.

De ello se deduce que la eventual infracción, por esta modalidad indisociable de la medida de ayuda controvertida, de disposiciones o principios generales del Derecho de la Unión, como la normativa de la Unión en materia de contratación pública, podía obstar a que dicha medida fuera declarada compatible con el mercado interior en un procedimiento tramitado con arreglo al artículo 108 TFUE.

Un análisis de la conformidad de la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares con esta normativa era tanto más necesario cuanto que la organización de un procedimiento de licitación abierto, imparcial e incondicional para la adjudicación de un contrato relativo a la construcción de una infraestructura puede incidir, en particular, en el coste de la inversión requerida para dicha construcción y en las propiedades de esa infraestructura y, por tanto, en la amplitud de la ventaja eventualmente concedida a una empresa o a un grupo de empresas por esa vía.

Así pues, el Tribunal General declaró de manera errónea que la Comisión había podido considerar fundadamente que la legalidad de la Decisión controvertida no dependía de que Hungría respetase las normas de la Unión sobre contratación pública.

Adolece también de error la afirmación de que «una infracción de las normas sobre contratación pública únicamente surtiría efectos sobre el mercado de las obras de construcción de centrales nucleares y no tendría consecuencias en el mercado a que se refiere el objeto de la medida de ayuda». En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, a la hora de evaluar si una ayuda prevista cumple el requisito <sup>260</sup> de no alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común, la Comisión debe tener en cuenta los efectos negativos que esta ayuda puede tener sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros en general.

Por tanto, no puede descartarse que la infracción de una disposición del Derecho de la Unión que pueda falsear la competencia en un mercado diferente, pero vinculado al mercado al que se refiere la ayuda notificada, deba ser tenida en cuenta por la Comisión al examinar la compatibilidad de esta con el mercado interior. Así sucede, en el presente asunto, con el posible falseamiento de la competencia que haya podido resultar, en el mercado de la construcción de centrales nucleares, de la adjudicación del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares en la central de Paks infringiendo la normativa de la Unión en materia de contratación

---

<sup>260</sup> Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

pública, puesto que dicha adjudicación constituía una modalidad indisociable del objeto de la medida de ayuda controvertida.

Por último, la República de Austria impugna el examen realizado por el Tribunal General de la conclusión formulada a mayor abundamiento por la Comisión, según la cual la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares no suponía, en ningún caso, un incumplimiento de los procedimientos en materia de contratación pública recogidos en la Directiva 2014/25.<sup>261</sup> A este respecto, el Tribunal de Justicia hace constar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que esta conclusión estaba motivada de modo suficiente en Derecho por la mera remisión que hizo la Comisión a su apreciación efectuada en el marco de un procedimiento por incumplimiento incoado contra Hungría en 2015.

En este contexto, el Tribunal de Justicia señala que un procedimiento por incumplimiento y un procedimiento tramitado en virtud del artículo 108 TFUE pueden acumularse en el caso de que una medida estatal esté comprendida al mismo tiempo en el ámbito de aplicación de las disposiciones en materia de ayudas de Estado y de otras disposiciones del Tratado. No obstante, la Comisión no tiene la facultad de determinar de manera definitiva, en el marco del procedimiento por incumplimiento, los derechos y obligaciones de un Estado miembro o de darle garantías sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un comportamiento determinado, dado que el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.

Portanto, el hecho de que la Comisión archive un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro, lo cual supone el ejercicio de una facultad de apreciación discrecional de esta, sobre la que, por lo demás, el Tribunal de Justicia no puede ejercer un control jurisdiccional, no puede ser determinante a efectos de apreciar la conformidad con el Derecho de la Unión de la normativa o de la medida nacional que haya sido objeto de dicho procedimiento.

En el presente asunto, nada impedía a la Comisión remitirse, en la Decisión controvertida, al procedimiento por incumplimiento de 2015 y, en particular, a las conclusiones que había extraído al término de las apreciaciones efectuadas en esa ocasión. En cambio, la mera remisión a tal procedimiento por incumplimiento y a la disposición de la normativa de la Unión en materia de contratación pública que, según la Comisión, es aplicable en el presente asunto, sin indicación alguna de los demás elementos concretos considerados por dicha institución ni de la metodología por medio de la cual llegó a su conclusión, no cumple la obligación de motivación del artículo 296 TFUE.

Pues bien, los motivos expuestos por la Comisión en la Decisión controvertida no contienen ningún elemento que pueda mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de dicha institución que le permitió llegar a la conclusión de que la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores en la central de Paks era conforme con la Directiva 2014/25.

Estos motivos tampoco permiten deducir la razón por la que la Comisión se basó en dicha Directiva en la Decisión controvertida, pese a que el plazo para su transposición se había fijado

---

<sup>261</sup> Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243).

en el 18 de abril de 2016 y la Directiva 2004/17 <sup>262</sup> solo fue derogada con efectos a partir de esa fecha.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia anula la sentencia recurrida, considera que el estado del litigio permite resolverlo y, pronunciándose sobre este, anula la Decisión controvertida.

## XI. Disposiciones fiscales: régimen fiscal común aplicable a las sociedades de Estados miembros diferentes

**Sentencia de 1 de agosto de 2025, Banca Mediolanum (asuntos acumulados C-92/24 a C-94/24, [EU:C:2025:599](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Fiscalidad — Régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes — Directiva 2011/96/UE — Artículo 4, apartado 1, letra a) — Prohibición de gravar los beneficios recibidos por la matriz — Prevención de la doble imposición de los dividendos — Ámbito de aplicación — Impuesto regional sobre las actividades productivas — Inclusión del 50 % de los dividendos percibidos por matrices en la base imponible de dicho impuesto»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia (Tribunal Tributario de Segunda Instancia de Lombardía, Italia), precisa el alcance de la supresión de la doble imposición transfronteriza de los beneficios de dos sociedades vinculadas por un régimen matriz-filial, a la luz de la Directiva 2011/96. <sup>263</sup>

Durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015, Banca Mediolanum, banco con residencia fiscal en Italia, poseía participaciones en varias sociedades con residencia fiscal en otros Estados miembros de la Unión. Por ello, percibía dividendos de dichas filiales. El 5 % de dichos dividendos se incluía en la base imponible el impuesto italiano sobre sociedades (en lo sucesivo, «IRES»), de conformidad con lo previsto en la normativa nacional que regula este.

En su condición de intermediaria financiera, Banca Mediolanum incluía también dichos dividendos en la base imponible del impuesto regional sobre actividades productivas (en lo sucesivo, «IRAP»), en un importe igual al 50 %, con arreglo a la disposición de la normativa italiana sobre el IRAP que se refiere específicamente a los intermediarios financieros.

Posteriormente, al estimar que la referida disposición es contraria al artículo 4 de la Directiva 2011/96, Banca Mediolanum presentó ante la Administración Tributaria sendas solicitudes de devolución de la parte del IRAP que se derivaba de la inclusión en la base imponible de dicho impuesto de los importes correspondientes al 50 % de los dividendos recibidos de filiales residentes en otros Estados miembros.

La Administración Tributaria denegó esas solicitudes, al entender que la referida disposición no era contraria al artículo 4 de la Directiva 2011/96, por ser dicho artículo de aplicación únicamente a los impuestos sobre la renta, como el IRES, y no al IRAP.

<sup>262</sup> Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1).

<sup>263</sup> Directiva 2011/96/UE del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (DO 2011, L 345, p. 8).

A raíz de la confirmación de las referidas resoluciones desestimatorias por la Commissione tributaria provinciale di Milano (Comisión Tributaria Provincial de Milán, Italia), Banca Mediolanum interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Tributario de Segunda Instancia de Lombardía, que es el órgano jurisdiccional remitente.

El referido órgano jurisdiccional acordó suspender el procedimiento y preguntar al Tribunal de Justicia, en esencia, si el artículo 4 de la Directiva 2011/96 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional mediante la cual un Estado miembro que hubiera elegido el método de la exención establecido en dicha Directiva puede gravar, en una medida superior al 5 % de su importe, los dividendos que los intermediarios financieros residentes en ese Estado miembro perciban, como sociedades matrices a efectos de la citada Directiva, de aquellas de sus filiales que residen en otros Estados miembros, incluso cuando tal tributación se produzca mediante un impuesto que no es un impuesto sobre los rendimientos de las sociedades, pero que incluye en su base imponible dichos dividendos o una fracción de ellos.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia responde afirmativamente a esa cuestión prejudicial.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda, con carácter preliminar, que, por lo que respecta al tratamiento fiscal de los beneficios distribuidos por una filial a su matriz, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/96 deja expresamente a los Estados miembros la elección entre el método previsto en dicho apartado 1, letra a) (en lo sucesivo, «método de la exención»), y el método previsto en el referido apartado 1, letra b) («método de la imputación»). A ese respecto, señala que la República Italiana aplica el método de la exención.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia indica que, en virtud del artículo 4, apartado 3, de la referida Directiva, los Estados miembros conservan la facultad de establecer, en particular, que los gastos que se refieran a la participación de la matriz en el capital de la filial no sean deducibles del beneficio imponible de la matriz. Los gastos de gestión referidos a la participación pueden quedar fijados a tanto alzado en un importe que no podrá exceder de un 5 % de los beneficios distribuidos por la filial.

En cuanto a la interpretación del artículo 4 de la Directiva 2011/96, en primer lugar, el Tribunal de Justicia observa, desde el punto de vista literal, que del tenor de su apartado 1, letra a), se desprende claramente que el Estado miembro que hubiera elegido el método de la exención deberá abstenerse de gravar los beneficios que una matriz residente en dicho Estado miembro percibiera de aquellas de sus filiales que residan en otros Estados miembros.

Siguiendo la línea de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia destaca que la aplicación de la referida disposición no se limita a un impuesto concreto.<sup>264</sup> En consecuencia, desde el punto de vista literal, el artículo 4, apartado 1, letra a), de la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que el método de la exención que establece se refiere a cualquier impuesto que incluya en su base imponible los dividendos que las matrices perciban de aquellas de sus filiales que residan en otros Estados miembros.

En segundo lugar, en el plano contextual, el Tribunal de Justicia puntualiza que el artículo 2 de la Directiva 2011/96 únicamente define el ámbito *ratione personae* de aplicación de dicha Directiva y no su ámbito *ratione materiae*. Por consiguiente, el hecho de que el IRAP no forme parte de los

---

<sup>264</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de mayo de 2017, AFEP y otros (C-365/16, [EU:C:2017:378](#)), apartados 5, 33 y 35, y de 12 de mayo de 2022, Schneider Electric y otros (C-556/20, [EU:C:2022:378](#)), apartado 47.

impuestos mencionados en su anexo I, parte B, al que remite su artículo 2, letra a), inciso iii), no significa que dicho impuesto quede fuera del ámbito material de aplicación de la Directiva.

En tercer y último lugar, en el plano teleológico, el Tribunal de Justicia señala que, para alcanzar el objetivo de neutralidad, en el plano fiscal, de la distribución de beneficios por una filial, situada en un Estado miembro, a su matriz, establecida en otro Estado miembro, la Directiva 2011/96 pretende evitar, en particular, mediante la norma prevista en su artículo 4, apartado 1, letra a), la doble imposición de dichos beneficios en términos económicos. Así pues, los beneficios distribuidos no pueden ser gravados la primera vez en la filial y una segunda vez en la matriz.<sup>265</sup>

El Tribunal de Justicia deduce de ello que el artículo 4 de la Directiva 2011/96 se opone a una normativa nacional mediante la cual un Estado miembro que hubiera elegido el método de la exención pueda gravar, en una medida superior al 5 % de su importe, los dividendos que los intermediarios financieros residentes en ese Estado miembro percibieran de aquellas de sus filiales que residen en otros Estados miembros, incluso cuando tal tributación se produzca mediante un impuesto que no es un impuesto sobre los rendimientos de las sociedades, como es el caso del IRES, pero que incluye en su base imponible dichos dividendos o una fracción de ellos, como es el caso del IRAP.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia recuerda que el principio de igualdad de trato consagrado por el Derecho de la Unión no puede invocarse en una situación puramente interna, como la que puede derivarse de que la respuesta a la presente cuestión prejudicial no se refiera a los dividendos que una matriz residente en Italia percibe de sus filiales italianas. Por consiguiente, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales valorar si se da una discriminación inversa prohibida por el Derecho interno y, en su caso, determinar cómo debe eliminarse.

## XII. Propiedad intelectual: dibujos o modelos comunitarios

### Sentencia de 4 de septiembre de 2025, LEGO (Concepto de usuario informado de un dibujo o modelo) (C-211/24, [EU:C:2025:648](#))

*«Procedimiento prejudicial — Dibujo o modelo comunitario — Reglamento (CE) n.º 6/2002 — Artículo 8, apartado 3 — Dibujo o modelo que permite el ensamble o la conexión múltiples de productos mutuamente intercambiables dentro de un sistema modular — Alcance de la protección conferida por tal dibujo o modelo — Artículo 10 — Concepto de “usuario informado” — Artículo 89, apartado 1 — Sanciones por infracción — Motivos especiales que permiten al juez nacional no dictar las resoluciones indicadas en esta disposición — Infracción de los elementos de un juego de construcción, cuantitativamente poco numerosos en relación con el conjunto de los componentes de dicho juego»*

El Tribunal de Justicia, que conoce del asunto planteado por el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría) con carácter prejudicial, precisa el concepto de «usuario informado» en el contexto de la protección de los dibujos o modelos que permiten el ensamblaje o la conexión múltiples de productos intercambiables dentro de un sistema modular.<sup>266</sup> Además, aclara el alcance del concepto de «motivos especiales» que permiten a un tribunal de dibujos y

<sup>265</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de marzo de 2025, John Cockerill (C-135/24, [EU:C:2025:176](#)), apartado 33, y de 12 de mayo de 2022, Schneider Electric y otros (C-556/20, [EU:C:2022:378](#)), apartado 45.

<sup>266</sup> En el sentido de los artículos 8, apartado 3, y 10 del Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, sobre los dibujos y modelos comunitarios (DO 2002, L 3, p. 1).

modelos comunitarios no dictar resoluciones en el marco de una acción de infracción o de intento de infracción.<sup>267</sup>

Lego A/S es titular de dos dibujos o modelos comunitarios que tienen por objeto, respectivamente, un elemento modular y un elemento de conexión para un juego de construcción. Pozitív Energiaforrás Kft. intentó importar en Hungría, con otra marca, juegos de construcción compuestos también de elementos modulares de plástico. Tras la denuncia de LEGO, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Veszprém Megyei Adó- és Vámigazgatósága (Dirección de Hacienda y Aduanas de Veszprém, perteneciente a la Administración Nacional de Hacienda y Aduanas, Hungría) ordenó el embargo de dichos juegos y, a continuación, incoó contra Pozitív Energiaforrás un procedimiento de infracción por sospecha de vulneración de los derechos de propiedad intelectual de Lego.

En 2022, Lego presentó ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría) una demanda de medida provisional para que se mantuviera dicho embargo. Esta fue desestimada debido, en particular, a que los dibujos o modelos controvertidos producían una impresión general distinta en el usuario informado, en la medida en que este los veía con un ojo particularmente atento al menor detalle. En cambio, el Fővárosi Ítéltábla (Tribunal Superior de la Capital, Hungría), pronunciándose en apelación, ordenó el embargo de los juegos controvertidos, al considerar que los dibujos o modelos Lego no producían en el usuario informado una impresión general distinta de la producida por los elementos de que se trata. Esta decisión fue confirmada por la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría).

Posteriormente, Lego ejerció ante el Tribunal General de la Capital una acción por infracción contra Pozitív Energiaforrás. Al albergar dudas sobre la interpretación del concepto de «usuario informado» en el sentido del artículo 10 del Reglamento n.º 6/2002 en el contexto del artículo 8, apartado 3, de este Reglamento, así como sobre el concepto de «motivos especiales» en el sentido del artículo 89, apartado 1, de dicho Reglamento, el citado órgano jurisdiccional decidió suspender el procedimiento y plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que del artículo 10 del Reglamento n.º 6/2002 se desprende que la protección conferida por un dibujo o modelo comunitario se extiende a cualesquiera otros dibujos y modelos que no produzcan en los «usuarios informados» una «impresión general distinta», debiendo apreciarse este alcance de la protección teniendo en cuenta el «grado de libertad del autor al desarrollar su dibujo o modelo». Esta disposición también se aplica cuando el titular de dibujos o modelos comunitarios a los que se refiere el artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento, disposición específicamente consagrada a los sistemas modulares entre los que se encuentran los juegos de construcción, ejercita una acción por infracción contra un tercero con el fin de que se prohíba a este la utilización de dibujos o modelos que no produzcan una impresión general distinta en los usuarios informados.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en primer término, que el concepto de «impresión general», contemplado en el artículo 10 del Reglamento n.º 6/2002, al igual que el contemplado en el artículo 6 de dicho Reglamento, al que remite expresamente su artículo 8, apartado 3, consiste en la percepción visual, por parte del usuario informado, de la apariencia del producto de que se trate conferida, en particular, por las características enumeradas en el artículo 3, letra a), de dicho Reglamento.

En segundo término, el Tribunal de Justicia observa que el concepto de «usuario informado» designa un usuario que, sin ser un diseñador ni un experto técnico, conoce diferentes dibujos o

---

<sup>267</sup> En el sentido del artículo 89, apartado 1, del Reglamento n.º 6/2002.

modelos existentes en el sector de que se trata, dispone de un determinado grado de conocimiento sobre los elementos que normalmente contienen esos dibujos o modelos y, debido a su interés por los productos en cuestión, presta un grado de atención relativamente elevado al utilizarlos. Además, subraya que ningún elemento indica que este concepto deba interpretarse de manera diferente cuando la protección conferida por un dibujo o modelo comunitario esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 6/2002. En efecto, si bien el nivel de atención de un usuario puede variar en función del sector en cuestión, incluso cuando se trata de dibujos o modelos comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha disposición, no procede tomar en consideración la percepción de un usuario experto en el sector de que se trate ni considerar que la impresión general producida en él deba derivarse principalmente de un dictamen técnico.

En tercer término, por lo que respecta al «grado de libertad del autor al desarrollar su dibujo o modelo», que debe tenerse en cuenta para apreciar el alcance de la protección conferida por un dibujo o modelo, el Tribunal de Justicia señala que, cuando la libertad se ve restringida por un número elevado de características de la apariencia del producto o de la parte del producto de que se trate dictadas exclusivamente por la función técnica de este, la presencia de diferencias menores entre los dibujos o modelos en conflicto puede bastar para producir una impresión general distinta en los usuarios informados. Si bien esta interpretación del concepto de «grado de libertad del autor» se aplica en caso de acción por infracción ejercitada por el titular de dibujos o modelos comunitarios comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 6/2002, debe garantizarse el efecto útil de esta última disposición tomando en consideración las características de apariencia que permitan la interconexión al apreciar la «impresión general» a que se refiere el artículo 10 de dicho Reglamento. Por consiguiente, la presencia de elementos de interconexión protegidos por el artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento en el dibujo o modelo comunitario de que se trate puede ir en contra de la constatación de una impresión visual distinta, de modo que, a falta de diferencias suficientemente significativas en la apariencia general de los dibujos o modelos en conflicto, la existencia de puntos de conexión que tengan la misma forma y las mismas dimensiones puede excluir tal constatación.

A la vista de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia concluye que el ámbito de protección de un dibujo o modelo debe apreciarse teniendo en cuenta la impresión general producida por ese dibujo o modelo en un usuario informado que, sin ser diseñador ni experto técnico, conoce los diferentes dibujos o modelos existentes en el sector de que se trata, dispone de un determinado grado de conocimiento sobre los elementos que normalmente contienen esos dibujos o modelos y, debido a su interés por los productos de que se trata, presta un grado de atención relativamente elevado al utilizarlos como elementos del sistema modular del que forman parte, y no en un usuario que, disponiendo de conocimientos técnicos análogos a los de un profesional, examina minuciosamente el dibujo o modelo de que se trata y cuya impresión general descansa principalmente en consideraciones técnicas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que el concepto de «motivos especiales» en el sentido del artículo 89, apartado 1, del Reglamento n.º 6/2002, que permite a un tribunal de dibujos y modelos comunitarios no dictar una o varias de las resoluciones a las que se refiere esa disposición, debe ser objeto de una interpretación uniforme y estricta en el ordenamiento jurídico de la Unión. Este concepto solo se refiere a situaciones excepcionales en las que, a la vista de las características particulares del comportamiento reprochado al tercero, un tribunal de dibujos y modelos comunitarios no está obligado a dictar una resolución que prohíba a tal tercero que continúe tales actos. La circunstancia de que una infracción solo afecte a determinados elementos de un sistema modular, cuantitativamente poco numerosos en relación con el conjunto de los componentes de ese sistema, no está comprendida en dicho concepto.

## XIII. Salud pública

### 1. Asistencia sanitaria transfronteriza

**Sentencia de 11 de septiembre de 2025, Österreichische Zahnärztekammer (C-115/24, [EU:C:2025:694](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Salud pública — Asistencia sanitaria transfronteriza — Directiva 2011/24/UE — Artículo 3, letras d) y e) — Prestación de asistencia sanitaria mediante telemedicina — Concepto de “telemedicina” — Asistencia sanitaria transfronteriza prestada mediante telemedicina — Tratamiento médico complejo que incluye asistencia sanitaria prestada mediante telemedicina y presencial — Estado miembro de tratamiento — Directiva 2000/31/CE — Servicio de la sociedad de la información — Directiva 2005/36/CE — Cualificaciones profesionales — Libre prestación de servicios — Ámbito de aplicación — Artículo 56 TFUE»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria), se pronuncia sobre la interpretación de varios actos de Derecho derivado de la Unión Europea en un ámbito en expansión —la telemedicina— aún poco abordado en su jurisprudencia.

UJ, odontóloga establecida en Austria y autorizada para proporcionar allí tratamientos dentales, participa, como asociada, en actividades ortodónticas ejercidas en dicho Estado por dos sociedades alemanas que forman parte de un grupo de empresas que se dedica a la odontología y que está presente en todo el mundo. Una de esas sociedades, Urban Technology GmbH, promociona en su sitio de Internet alineadores dentales constituidos por férulas bucales y comercializados bajo la marca DrSmile. A través de ese sitio de Internet, los potenciales clientes pueden solicitar una cita con un «odontólogo asociado» en Austria, como UJ. Una vez fijada una cita, el odontólogo asociado lleva a cabo, en su consulta, una anamnesis, una entrevista informativa y un escaneado 3D de la mandíbula, así como los cuidados previos que puedan ser necesarios para la futura colocación de las férulas bucales. Seguidamente, envía a otra sociedad, DZK Deutsche Zahnklinik GmbH, las imágenes y una recomendación sobre el procedimiento de ortodoncia.

DZK Deutsche Zahnklinik es titular, con arreglo al Derecho alemán, de una licencia y de las demás autorizaciones necesarias para gestionar una clínica dental en Alemania. Solo esta sociedad celebra con los pacientes un contrato de tratamiento. Obtiene las férulas dentales de Urban Technology, que las encarga a terceros, y garantiza, tras la colocación de un alineador dental, el seguimiento posterior de los pacientes mediante una aplicación. Tiene una relación contractual con el odontólogo asociado y le retribuye por los servicios prestados.

En este contexto, la Österreichische Zahnärztekammer (Colegio de Odontólogos de Austria) ejerció ante el Landesgericht Klagenfurt (Tribunal Regional de Klagenfurt, Austria) una acción de cesación contra UJ, acompañada de una demanda de medidas provisionales dirigida a prohibirle toda participación directa o indirecta en actividades de odontología desarrolladas en Austria por sociedades extranjeras que no dispongan de las autorizaciones previstas por el Derecho austriaco. Tras la desestimación de dicha demanda, interpuso recurso de apelación ante el Oberlandesgericht Graz (Tribunal Superior Regional de Graz, Austria), que estimó la demanda de medidas provisionales, y posteriormente UJ interpuso un recurso de casación ante el Tribunal

Supremo de lo Civil y Penal, que planteó una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el concepto de asistencia sanitaria transfronteriza prestada mediante telemedicina en el sentido de la Directiva 2011/24.<sup>268</sup>

Tras señalar que el término «telemedicina» constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión, en primer lugar, el Tribunal de Justicia subraya que, según la interpretación literal, el sentido habitual de este término, por su propia etimología, hace referencia a prestaciones de medicina realizadas a distancia, ya que el prefijo «tele» remite precisamente a la idea de distancia. Del mismo modo, para que una atención sanitaria prestada en el caso de la telemedicina esté comprendida en el concepto de asistencia sanitaria transfronteriza, es necesario que sea prestada o recetada en un Estado miembro distinto del Estado miembro de afiliación.

En segundo lugar, por lo que respecta a la interpretación contextual, el Tribunal de Justicia señala que la Directiva 2011/24 establece la regla general que se aplica, en principio, a toda asistencia sanitaria y en virtud de la cual el Estado miembro de tratamiento es aquel en cuyo territorio se preste efectivamente la asistencia sanitaria. Sin embargo, respecto a la telemedicina, la asistencia sanitaria se considerará prestada en el Estado miembro donde esté establecido el prestador. Esta excepción, de interpretación estricta, implica que el Estado miembro de tratamiento en caso de asistencia distinta de la comprendida en la telemedicina debe determinarse sobre la base del territorio en el que se preste efectivamente dicha asistencia.

Observa asimismo que, en la medida en que el concepto de asistencia sanitaria puede abarcar una amplia variedad de servicios, un servicio prestado en el marco de la telemedicina puede, por tanto, estar comprendido en el ámbito de la asistencia sanitaria transfronteriza. Además, las disposiciones de la Directiva 2011/24 establecen claramente que la asistencia sanitaria prestada o recetada mediante telemedicina puede estar comprendida en la «asistencia sanitaria transfronteriza», definida en dicha Directiva.<sup>269</sup>

Además, apoyándose en el concepto de servicios de la sociedad de la información,<sup>270</sup> el Tribunal de Justicia precisa que los servicios sanitarios transfronterizos proporcionados por un prestador a un paciente, presentes simultáneamente en el mismo lugar, aun cuando impliquen la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación, no pueden considerarse servicios de la sociedad de la información y de la comunicación y, por tanto, no pueden estar comprendidos en el concepto de telemedicina en el sentido de la Directiva 2011/24. En cambio, los servicios sanitarios que se prestan efectivamente a distancia, es decir, fuera de una situación de presencia física simultánea del prestador y del paciente en el mismo lugar, mediante estas tecnologías, pueden estar comprendidos en el concepto de servicio de la sociedad de la

---

<sup>268</sup> Artículo 3, letras d) y e) de la Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (DO 2011, L 88, p. 45).

<sup>269</sup> Véase el artículo 7, apartado 7, de la Directiva 2011/24, que establece que el Estado miembro de afiliación puede imponer al asegurado que pida el reembolso de gastos de asistencia sanitaria transfronteriza, «incluida la asistencia sanitaria recibida mediante telemedicina», las mismas condiciones impuestas para asistencia sanitaria prestada en ese Estado. La expresión «incluida la asistencia sanitaria recibida mediante telemedicina» confirma esta afirmación.

<sup>270</sup> En virtud del artículo 2 de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1), en relación con el artículo 1, apartado 1, letra b), y el anexo I, de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1).

información y, por tanto, en el de «telemedicina», aun cuando se presten en el marco de un tratamiento médico complejo que incluya también la asistencia sanitaria ofrecida por un prestador que se encuentre físicamente en el mismo lugar que el paciente.

En tercer lugar, por lo que se refiere a la interpretación teleológica, el Tribunal de Justicia subraya que la telemedicina es una práctica médica, en este caso transfronteriza, que permite alcanzar uno de los objetivos de la Directiva 2011/24, a saber, facilitar el acceso a la asistencia sanitaria proporcionada en un Estado miembro en el que está establecido el prestador de dicha asistencia distinto del Estado miembro de afiliación en el que se encuentran los pacientes destinatarios de la misma. En este contexto, observa que, debido a la naturaleza y a las particularidades de esta práctica, relativas, en particular, a la prestación de asistencia sanitaria a distancia, es decir, sin la presencia simultánea del profesional sanitario y del paciente en el mismo lugar, así como al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, el legislador de la Unión estableció una normativa que prevé excepciones en lo que atañe a la determinación del Estado miembro de tratamiento y al derecho aplicable a tal práctica.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia señala que la génesis de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2011/24, y más concretamente la definición del concepto de «telemedicina» en los trabajos preparatorios, respalda también la conclusión de que el elemento determinante de este concepto reside en el hecho de que el servicio sanitario es proporcionado a un paciente por un prestador de asistencia sanitaria establecido en un Estado miembro distinto del Estado miembro de afiliación, a distancia y, por tanto, sin la presencia física simultánea en el mismo lugar de ese paciente y de ese prestador, por medio de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Así pues, el Tribunal de Justicia concluye que, en virtud de la Directiva 2011/24, el concepto de asistencia sanitaria transfronteriza prestada en el caso de la telemedicina corresponde únicamente a la asistencia sanitaria proporcionada a un paciente por un prestador de asistencia sanitaria establecido en un Estado miembro distinto del Estado miembro de afiliación de ese paciente, a distancia y, por tanto, sin la presencia física simultánea en el mismo lugar del citado paciente y del referido prestador, exclusivamente por medio de las tecnologías de la información y de la comunicación.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia aporta precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/24.

A este respecto, por una parte, indica que tanto del objetivo como de la propia estructura de esta Directiva se desprende que su ámbito de aplicación y, por tanto, el alcance de la disposición de esta Directiva que define el «Estado miembro de tratamiento»<sup>271</sup> no se limitan al reembolso de los costes de la asistencia sanitaria transfronteriza. Por otro lado, concluye que, dado que la asistencia sanitaria transfronteriza comprendida en el ámbito de la telemedicina se considera prestada en el Estado miembro en el que está establecido el prestador de dicha asistencia, debe ser conforme con la legislación y con las normas y directrices sobre calidad y seguridad de dicho Estado miembro, así como con la normativa de la Unión en materia de normas de seguridad. Además, el Tribunal de Justicia observa que, en virtud tanto de la Directiva 2011/24 como de la Directiva 2000/31, la prestación de asistencia sanitaria en el caso de la telemedicina se rige por la legislación del Estado miembro en el que está establecido el prestador, en la medida en que puede corresponder al concepto de «servicio de la sociedad de la información».

---

<sup>271</sup> Artículo 3, letra d), de la Directiva 2011/24.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el ámbito de aplicación, en el marco del reconocimiento de cualificaciones profesionales, del principio de libre prestación de servicios, contemplado en la Directiva 2005/36.<sup>272</sup>

A este respecto, señala que esta Directiva no se aplica ni a un prestador de asistencia sanitaria transfronteriza en el caso de la telemedicina ni a un prestador establecido en un Estado miembro que, sin desplazarse él mismo, encarga que un prestador establecido en otro Estado miembro proporcione asistencia sanitaria presencialmente en favor de un paciente residente en este último Estado miembro.

En efecto, por una parte, la Directiva 2005/36 prevé expresamente que sus disposiciones relativas a la libre prestación de servicios se aplican únicamente en caso de desplazamiento del prestador al territorio del Estado miembro de acogida. Sin embargo, la telemedicina implica necesariamente que el servicio sanitario se preste sin desplazamiento alguno. Por otra parte, el Tribunal de Justicia concluye que, en el caso de autos, ningún elemento permite considerar que un prestador de asistencia sanitaria se desplace al territorio de un Estado miembro de acogida cuando dicho prestador dispensa allí tal asistencia a través de otro prestador establecido en ese Estado.

## 2. Normas sobre la fabricación y distribución de productos

### a. Medicamentos para uso humano

**Sentencia de 27 de febrero de 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, [EU:C:2025:122](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Medicamentos para uso humano — Directiva 2001/83/CE — Artículo 86, apartado 1 — Concepto de “publicidad de medicamentos” — Artículo 87, apartado 3 — Publicidad de medicamentos sujetos a receta médica — Publicidad de toda la gama de medicamentos de una farmacia — Vales de compra correspondientes a una determinada cantidad de dinero o a un porcentaje de rebaja para la compra posterior de otros productos — Rebajas sobre precios y pagos con efecto inmediato — Libre circulación de mercancías — Artículo 34 TFUE — Libre prestación de servicios — Comercio electrónico — Directiva 2000/31/CE — Artículo 3, apartados 2 y 4, letra a) — Restricción — Justificación — Protección de los consumidores»*

Al conocer de una petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Federal de lo Civil y Penal, Alemania), el Tribunal de Justicia aporta precisiones sobre el concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido de la Directiva 2001/83,<sup>273</sup> en el contexto de acciones publicitarias llevadas a cabo por una farmacia en el momento de la compra, por sus clientes, de medicamentos sujetos a receta médica.

DocMorris NV es una farmacia neerlandesa de venta por correspondencia que suministra medicamentos sujetos y no sujetos a receta médica a clientes situados en Alemania. Desde 2012,

<sup>272</sup> Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22).

<sup>273</sup> Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (DO 2001, L 311, p. 67), en su versión modificada por la Directiva 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011 (DO 2011, L 174, p. 74).

ha llevado a cabo diversas acciones publicitarias para la compra de medicamentos sujetos a receta médica que forman parte de toda su gama de productos.

Al considerar que estas acciones publicitarias infringían el sistema de precios vinculantes que se aplica a los medicamentos sujetos a receta médica, el Apothekerkammer Nordrhein (Colegio de Farmacéuticos de Renania del Norte, Alemania) obtuvo, durante los años 2013 a 2015, medidas provisionales de cesación de dichas acciones publicitarias. Estas últimas se llevaban a cabo, en esencia, a través de rebajas sobre precios y pagos o de vales para la compra posterior de medicamentos no sujetos a receta médica u otros productos sanitarios y de cuidado personal.

Tras la anulación, en marzo de 2017, de casi todas esas medidas provisionales, DocMorris presentó una demanda de indemnización de daños y perjuicios contra el Colegio de Farmacéuticos de Renania del Norte alegando que esas medidas, en el marco de las cuales se le habían impuesto multas elevadas, carecían de fundamento. Tras ser desestimada por el órgano jurisdiccional de primera instancia, esta demanda fue estimada en apelación.

Al conocer de un recurso de casación interpuesto contra esa sentencia por el Colegio de Farmacéuticos de Renania del Norte, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las acciones publicitarias relativas a la compra de medicamentos sujetos a receta médica que forman parte de toda la gama de productos de una farmacia están comprendidas en el concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido del artículo 86, apartado 1, de esa Directiva 2001/83, o si, por el contrario, únicamente pretenden influir en la elección de la farmacia en la que un cliente compra tales medicamentos, elección que queda fuera del ámbito de aplicación de esa Directiva. También se pregunta si esta Directiva se opone a una interpretación de las disposiciones pertinentes de la normativa nacional sobre la publicidad relativa a los medicamentos <sup>274</sup> según la cual están autorizadas las acciones publicitarias para la compra de medicamentos sujetos a receta médica llevadas a cabo mediante rebajas sobre precios y pagos de un importe determinado y con efecto inmediato, mientras que están prohibidas aquellas acciones que dan lugar a una gratificación de entre 2,50 y 20 euros por receta médica o a vales para la compra posterior de otros productos.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisa el concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido del artículo 86, apartado 1, de la Directiva 2001/83, en el contexto de las acciones publicitarias para la compra de medicamentos sujetos a receta médica.

A este respecto, indica, de entrada, que la finalidad del mensaje es la que determina si una acción publicitaria está o no comprendida en este concepto. Cae en el ámbito de este concepto, por tanto, una acción publicitaria que tiene por objeto promover la prescripción, la dispensación, la venta o el consumo de medicamentos. En cambio, no es el caso cuando una acción no tiene por objeto influir en la elección por el cliente de un medicamento determinado, sino en la elección, que es posterior, de la farmacia en la que dicho cliente compra ese medicamento.

En el caso de autos, para determinar si una acción publicitaria llevada a cabo para la compra de medicamentos sujetos a receta médica procedentes de toda la gama de productos de una farmacia está comprendida en el concepto de «publicidad de medicamentos», es preciso diferenciar las acciones publicitarias en función de si su mensaje se limita a los medicamentos sujetos a receta médica o si también se refiere a medicamentos no sujetos a tal receta.

---

<sup>274</sup> Artículo 7, apartado 1, primera frase, de la Gesetz über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens (Heilmittelwerbegesetz) (Ley sobre la Publicidad de Medicamentos; en lo sucesivo, «normativa nacional controvertida en el litigio principal»).

Por un lado, en cuanto a las acciones publicitarias llevadas a cabo mediante rebajas sobre precios y pagos de un importe determinado y con efecto inmediato, y a aquellas que dan lugar a una gratificación de entre 2,50 y 20 euros por receta médica (que también debe considerarse que dan lugar a un pago), el Tribunal de Justicia constata que el mensaje de estas se refiere a medicamentos indeterminados sujetos a receta médica, sin incluir otros tipos de medicamentos.

Así pues, puesto que la decisión de recetar tales medicamentos es responsabilidad exclusiva del médico, que debe realizar esta tarea de modo totalmente objetivo,<sup>275</sup> este mensaje no promueve la prescripción o el consumo de medicamentos indeterminados sujetos a receta médica. En cuanto al paciente, cuando recibe una receta médica, lo único que le queda por elegir en relación con el medicamento sujeto a receta médica es la farmacia en la que adquirir el medicamento. Por tanto, las acciones publicitarias llevadas a cabo mediante rebajas sobre precios y pagos de un importe determinado y con efecto inmediato y aquellas que dan lugar a una gratificación de un determinado importe por receta médica no están comprendidas en el concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido del artículo 86, apartado 1, de la Directiva 2001/83, en la medida en que se refieren a la elección de la farmacia en la que un paciente compra un medicamento sujeto a receta médica.

Por otro lado, en cuanto a las acciones publicitarias llevadas a cabo mediante vales para la compra posterior de medicamentos no sujetos a receta médica o de productos sanitarios y de cuidado personal, el Tribunal de Justicia indica que tales acciones promueven la compra de esos medicamentos. A falta de obligación de recurrir a un médico prescriptor, el destinatario de los vales de compra, atraído por la ventaja económica que suponen, puede utilizarlos para adquirir medicamentos no sujetos a receta médica a un precio reducido. Por tanto, al promover el consumo de tales medicamentos, estas acciones publicitarias están comprendidas en el concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido del artículo 86, apartado 1, de la Directiva 2001/83.

En segundo lugar, en la medida en que una acción publicitaria que da lugar a una gratificación de entre 2,50 y 20 euros, sin que sea posible conocer el importe exacto de tal gratificación, no está incluida en el concepto de «publicidad de medicamentos» y está prohibida por la normativa nacional controvertida en el litigio principal,<sup>276</sup> el Tribunal de Justicia examina la compatibilidad de tal normativa con otras disposiciones del Derecho de la Unión. Más concretamente, en la medida en que no se desprende claramente de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia si tal acción publicitaria se lleva a cabo únicamente mediante soportes físicos o si, por el contrario, se realiza tanto a través del sitio de Internet de la farmacia correspondiente como a través de esos soportes, el Tribunal de Justicia analiza la compatibilidad de dicha normativa nacional con, por un lado, el artículo 34 TFUE y, por otro, las disposiciones pertinentes de la Directiva 2000/31.<sup>277</sup>

En cuanto a la compatibilidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con el artículo 34 TFUE, el Tribunal de Justicia recuerda que tal normativa debe considerarse como reguladora de una modalidad de venta que puede estar excluida del ámbito de aplicación de esta disposición del Tratado FUE si cumple el doble requisito de que se aplique a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y que afecte del mismo

---

<sup>275</sup> En virtud del considerando 50 de la Directiva 2001/83.

<sup>276</sup> Artículo 7, apartado 1, primera frase, de la normativa nacional controvertida en el litigio principal.

<sup>277</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1).

modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de aquellos procedentes de otros Estados miembros.<sup>278</sup>

Por lo que respecta al primero de estos requisitos, el Tribunal de Justicia señala que la normativa nacional controvertida en el litigio principal se aplica indistintamente a todas las farmacias que venden medicamentos en el territorio alemán, tanto si están establecidas en tal territorio como en otro Estado miembro. En cuanto al segundo, el Tribunal de Justicia subraya que la competencia a través de los precios puede constituir un parámetro competitivo más importante para las farmacias que operan por correspondencia que para las farmacias tradicionales, y que una acción publicitaria que da lugar a una gratificación comprendida entre 2,50 y 20 euros por receta médica tiene por objeto establecer una competencia a través de los precios con las farmacias tradicionales. Así pues, el Tribunal de Justicia concluye que dicha normativa, que prohíbe tal acción publicitaria, grava más a las farmacias establecidas en un Estado miembro distinto de la República Federal de Alemania, lo cual podría obstaculizar más el acceso al mercado de los productos procedentes de otros Estados miembros que el de los productos provenientes de la República Federal de Alemania, de manera que tal prohibición constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.

Respecto a la compatibilidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con la Directiva sobre el comercio electrónico, el Tribunal de Justicia subraya que, en virtud de la Directiva 2001/83,<sup>279</sup> los Estados miembros velarán por que los medicamentos se ofrezcan al público por venta a distancia mediante servicios de la sociedad de la información. No obstante, esta obligación se entenderá sin perjuicio de la legislación nacional que prohíba la oferta al público de medicamentos sujetos a receta médica por venta a distancia mediante dichos servicios. Así, cuando el Estado miembro de destino permite tal oferta, lo que parece ser el caso en el presente asunto, ese Estado no puede, en relación con esos servicios, restringir la libre circulación de los servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro.<sup>280</sup> En el presente asunto, la prohibición de una acción publicitaria como la que impone la normativa nacional controvertida en el litigio principal puede restringir la posibilidad de que una farmacia establecida en otro Estado miembro se dé a conocer a una potencial clientela de ese primer Estado miembro y, por tanto, debe considerarse como restrictiva de la libre prestación de servicios de la sociedad de la información.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que la prohibición de la acción publicitaria por la normativa nacional controvertida en el litigio principal está comprendida, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, en el ámbito de la protección de los consumidores, que constituye una razón imperiosa de interés general que puede justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías. En efecto, por una parte, en cuanto al objetivo de proteger a los consumidores, esta normativa permite evitar el riesgo de sobrestimación del importe de la gratificación en cuestión, que puede ser importante para los consumidores que compran medicamentos que tienen un precio elevado o que, padeciendo una enfermedad crónica, deben comprarlos de manera regular. Por otra, esta normativa no excede de lo necesario para proteger ese objetivo, en la medida en que prohíbe la acción publicitaria controvertida, que establece una horquilla de niveles de gratificación, sin que un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, pueda conocer el método de cálculo de esta gratificación o calcular su importe exacto.

---

<sup>278</sup> Sentencia de 15 de julio de 2021, DocMorris (C-190/20, [EU:C:2021:609](#)), apartados 35, 37 y 38.

<sup>279</sup> Más específicamente, el artículo 85 *quater*, apartado 1, de la Directiva 2001/83.

<sup>280</sup> Artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre el comercio electrónico.

Por todo ello, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 34 TFUE y el artículo 3, apartado 4, letra a), de la Directiva sobre comercio electrónico <sup>281</sup> no se oponen a una normativa nacional que, para proteger a los consumidores, prohíbe una acción publicitaria mediante la cual se ofrece a los clientes de una farmacia que opera por correspondencia una gratificación comprendida entre 2,50 y 20 euros por receta médica, sin que sea posible conocer el importe exacto de esa gratificación.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia afirma que el artículo 87, apartado 3, de la Directiva 2001/83 no se opone a una normativa nacional que prohíbe acciones publicitarias para la compra de medicamentos indeterminados sujetos a receta médica llevadas a cabo mediante vales por una determinada cantidad de dinero o un porcentaje de rebaja para la compra posterior de otros productos, como medicamentos no sujetos a tal receta.

En efecto, estas acciones publicitarias, aunque se llevan a cabo para la compra de medicamentos sujetos a receta médica, solo promueven el consumo de medicamentos no sujetos a tal receta. Pues bien, aunque está autorizada la publicidad de estos últimos medicamentos, <sup>282</sup> los Estados miembros deben prohibir, para prevenir riesgos para la salud pública, la inclusión, en la publicidad destinada al público sobre estos medicamentos, de elementos que puedan favorecer su utilización irracional.

En el caso de autos, utilizando los vales de compra controvertidos en el litigio principal, el consumidor puede obtener, a un precio reducido, productos procedentes de toda la gama de productos de la farmacia de que se trata y escoger, por ejemplo, entre la compra de medicamentos no sujetos a receta médica y la compra de otros productos de consumo, como productos sanitarios y de cuidado personal. La asimilación de los medicamentos no sujetos a receta médica a otros productos de consumo ofrecidos por una farmacia, mediante las acciones publicitarias controvertidas, puede conducir a una utilización irracional y excesiva de tales medicamentos en la medida en que, por una parte, disimula el carácter muy peculiar de estos medicamentos, cuyos efectos terapéuticos los distinguen sustancialmente de otras mercancías, y, por otra, desvía al consumidor de la evaluación objetiva de la necesidad de tomar dichos medicamentos. Por todo ello, una prohibición como la que establece la normativa nacional controvertida en el litigio principal responde al objetivo esencial de la salvaguardia de la salud pública, al impedir la distribución de elementos publicitarios que incitan a la utilización irracional y excesiva de medicamentos no sujetos a receta médica.

## **b. Productos del tabaco**

### **Sentencia de 26 de junio de 2025, PJ Carroll y Nicoventures Trading (C-759/23, [EU:C:2025:477](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Salud pública — Directiva 2014/40/UE — Artículo 7, apartado 12 — Artículo 11, apartado 6 — Directiva Delegada (UE) 2022/2100 — Validez — Fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco — Delegación de poderes en la Comisión Europea — Productos del tabaco novedosos — Productos de tabaco calentado — Facultad de retirar las excepciones relativas a las prohibiciones de aromas y a las obligaciones de etiquetado — Cambio sustancial de circunstancias»*

---

<sup>281</sup> En virtud del artículo 3, apartado 4, letra a), de la Directiva sobre el comercio electrónico, los Estados miembros pueden, en determinadas condiciones, restringir la libre circulación de determinados servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro.

<sup>282</sup> Artículo 88, apartado 2, de la Directiva 2001/83.

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), el Tribunal de Justicia confirma la validez de la Directiva Delegada 2022/2100.<sup>283</sup> Así, el Tribunal de Justicia declara que, al adoptar esta Directiva, la Comisión no se extralimitó en el ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 7, apartado 12, y 11, apartado 6, de la Directiva 2014/40,<sup>284</sup> que la facultan para adoptar actos delegados, en caso de que se produzca un cambio sustancial de circunstancias, con el fin de retirar las excepciones aplicables a determinados productos del tabaco contemplados en dichas disposiciones. El Tribunal de Justicia señala asimismo que la Comisión habría podido apreciar la existencia de un cambio sustancial de circunstancias respecto de una categoría de productos del tabaco específica sobre la base, bien del número de unidades del producto en cuestión vendidas, bien de la cantidad de tabaco presente en él.

PJ Carroll & Company Ltd y Nicoventures Trading Ltd (en lo sucesivo, conjuntamente, «PJ Carroll») comercializan o tienen previsto comercializar, en toda la Unión Europea, productos de tabaco calentado que contienen aromas característicos o aromatizantes en sus componentes. PJ Carroll estima que la Comisión no estaba facultada para adoptar la Directiva Delegada 2022/2100 y que, al ser esta inválida, la normativa que la transpone al Derecho irlandés es ilegal.

En enero de 2023, el órgano jurisdiccional remitente autorizó a PJ Carroll a interponer un recurso jurisdiccional dirigido, en particular, a obtener una declaración de invalidez de la normativa que transpone al Derecho irlandés la Directiva Delegada 2022/2100. Ese órgano jurisdiccional estima que PJ Carroll ha formulado alegaciones dirigidas a demostrar que, al adoptar la Directiva Delegada 2022/2100, la Comisión ejerció las competencias del legislador de la Unión en violación del artículo 290 TFUE. También indica que dicha institución no evaluó válidamente la existencia de un cambio sustancial de circunstancias, en el sentido del artículo 2, punto 28, de la Directiva 2014/40.

A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que al definir, en la Directiva Delegada 2022/2100, una nueva categoría de productos del tabaco —a saber, los productos de tabaco calentado— y al prohibir tal categoría de productos, que no existía en la fecha de adopción de la Directiva 2014/40 y que no ha sido objeto de evaluación política y sanitaria específica por parte del legislador de la Unión, la Comisión adoptó de manera ilícita una decisión política que es competencia exclusiva de dicho legislador. Por lo que respecta a la apreciación de la concurrencia de un cambio sustancial de circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente considera que un método de la Comisión enfocado en el contenido total de tabaco de los productos que hubiera consistido en la evaluación del volumen de ventas sobre esta base habría sido más coherente con el objetivo de proteger la salud contemplado en la Directiva 2014/40.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal confirma la validez de la Directiva Delegada 2022/2100, en el contexto del examen de si la Comisión se extralimitó en las facultades que se le confieren en los artículos 7, apartado 12, y 11, apartado 6, de la Directiva 2014/40, que la facultan para adoptar actos delegados, en caso de que se produzca un cambio sustancial de circunstancias, con el fin

---

<sup>283</sup> Directiva Delegada (UE) 2022/2100 de la Comisión, de 29 de junio de 2022, por la que se modifica la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la retirada de determinadas excepciones aplicables a los productos de tabaco calentado (DO 2022, L 283, p. 4).

<sup>284</sup> Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO 2014, L 127, p. 1).

de retirar las excepciones aplicables a determinados productos del tabaco contemplados en dichas disposiciones.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que la atribución de un poder delegado tiene como objeto la adopción de normas que se encuadran dentro del marco reglamentario definido por el acto legislativo de base, adoptado por el legislador de la Unión. Así, el Tribunal de Justicia señala que el marco reglamentario en el que deben insertarse los poderes delegados a la Comisión en los artículos 7, apartado 12, y 11, apartado 6, de la Directiva 2014/40 se basa en las elecciones políticas expresadas por el legislador de la Unión en los artículos 7, apartados 1 y 7, 9, 10 y 19, apartado 4, de esta.

Así, el legislador de la Unión optó, en primer lugar, por establecer un régimen general de utilización de los aromas y de obligaciones de etiquetado, prohibiendo la utilización de aromas característicos en los productos del tabaco y el uso de los aromatizantes en sus componentes y obligando a colocar un mensaje informativo y advertencias sanitarias combinadas en las unidades de envasado o en el embalaje exterior de los productos del tabaco para fumar. En segundo lugar, el legislador de la Unión excluyó de dicho régimen general determinados productos del tabaco, cuyos consumidores principales tienen más edad y constituyen grupos de población reducidos. No obstante, decidió que la Comisión debía retirar esas excepciones en caso de que se produjese un cambio sustancial de circunstancias, en el sentido de la Directiva 2014/40, en lo referente al volumen de ventas de cualquiera de los productos del tabaco en cuestión o de las pautas de consumo de los jóvenes con respecto a esos productos. En tercer lugar, el legislador de la Unión optó por someter los productos del tabaco novedosos a los requisitos establecidos en la Directiva 2014/40, recogiendo los requisitos para reconocer tales productos en el artículo 2, punto 14, de dicha Directiva.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que, al adoptar la Directiva Delegada 2022/2100 con el fin de retirar, para los productos del tabaco novedosos que constituyan un producto del tabaco calentado, el beneficio de las excepciones previstas en los artículos 7, apartado 12, y 11, apartado 6, de la Directiva 2014/40, la Comisión actuó respetando el marco reglamentario establecido por el legislador de la Unión y no llevó a cabo ninguna elección política comprendida en el ámbito de las responsabilidades propias de este último. En efecto, por una parte, la constatación de la existencia de esos productos y del cambio producido en su consumo se basa en los criterios objetivos enunciados en el artículo 2, puntos 14 y 28, de la Directiva 2014/40. Por otra parte, sobre la base de estas constataciones, la Comisión aplicó a dichos productos las disposiciones de esta Directiva que concretan jurídicamente las opciones políticas adoptadas por el legislador de la Unión, detalladas previamente.

En cuanto a la cuestión de si, al actuar de tal modo, la Comisión se extralimitó en las facultades que la Directiva 2014/40 le confiere, el Tribunal de Justicia subraya, para empezar, que el ejercicio del poder delegado de la Comisión en relación con los productos del tabaco novedosos permite responder al doble objetivo perseguido por esta Directiva, que consiste en facilitar el buen funcionamiento del mercado interior del tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes. Dada la interdependencia de estos dos objetivos, la Comisión podía legítimamente ejercer sus poderes delegados para que los productos de tabaco calentado estén sujetos al régimen general de utilización de aromas y a las obligaciones de etiquetado impuestas por la Directiva 2014/40.

A continuación, el Tribunal de Justicia declara que, al someter, en la Directiva Delegada 2022/2100, los productos del tabaco calentado a la prohibición de aromas y a las obligaciones de etiquetado impuestas por la Directiva 2014/40, la Comisión no transgrede en ningún caso la

competencia de los Estados miembros en relación con los productos del tabaco novedosos,<sup>285</sup> en tanto en cuanto estos conservan la posibilidad, en particular, de someter dichos productos a un sistema de autorización previa.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia confirma la validez de la Directiva Delegada 2022/2100 en el contexto de la apreciación por la Comisión de la existencia de un cambio sustancial de circunstancias, en el sentido de la Directiva 2014/40, sobre la base no del contenido global de tabaco de los productos de tabaco calentado, sino del número de unidades vendidas.

El Tribunal de Justicia recuerda que, para que se active el poder delegado de la Comisión, es preciso que se produzca un cambio sustancial de circunstancias, según exigen tanto el artículo 7, apartado 12, como el artículo 11, apartado 6, de la Directiva 2014/40. En efecto, este concepto se define en el artículo 2, punto 28, de dicha Directiva por referencia a los volúmenes de ventas de la categoría de productos del tabaco de que se trate y no menciona en modo alguno el peso del tabaco ni, más en general, la cantidad de tabaco presente en una categoría de productos determinada. Más concretamente, el artículo 2, punto 28, de la Directiva 2014/40 remite a los datos relativos a las ventas comunicados, de conformidad con la obligación de los Estados miembros, contemplada en el artículo 5, apartado 6, de esta Directiva, de requerir a los fabricantes y los importadores para que presenten información sobre el volumen de ventas especificado por marcas y tipos individuales sobre una base anual.

En estas circunstancias, nada impide a la Comisión apreciar la existencia de un cambio sustancial de circunstancias respecto de una categoría de productos del tabaco específica calculando el volumen de ventas de dicha categoría sobre la base, bien del número de unidades del producto en cuestión vendidas, bien de la cantidad de tabaco presente en él en peso. En cualquier caso, medir el cambio sustancial de circunstancias tomando en consideración el volumen de ventas calculado por unidad de producto es conforme con el objetivo específico que subyace a las exenciones previstas en los artículos 7, apartado 12, y 11, apartado 6, de la Directiva 2014/40, garantizando al tiempo un nivel elevado de protección de la salud humana.

En efecto, por una parte, en la medida en que esta Directiva se centra en los jóvenes, estas exenciones ya no deben aplicarse si se constata un cambio sustancial de circunstancias desde el punto de vista de las ventas o de las pautas de consumo de esta categoría de la población. Por otra parte, a juicio del legislador de la Unión,<sup>286</sup> todo producto constituido de tabaco, aunque sea parcialmente, es una causa potencial de mortalidad, morbilidad y discapacidad. Desde esta perspectiva, no puede considerarse que la referencia al peso del tabaco contenido en un producto para evaluar la evolución de las pautas de consumo de los jóvenes sea la única metodología admisible.

### c. Productos fitosanitarios

#### Sentencia de 18 de diciembre de 2025, PAN Europe/Comisión (C-316/24 P, [EU:C:2025:992](#))

*«Recurso de casación — Agricultura — Productos fitosanitarios — Artículo 4 — Reglamento (CE) n.º 1107/2009 — Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2049 — Renovación de la aprobación de la sustancia activa “cipermetrina” — Solicitud de revisión interna — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 —*

<sup>285</sup> Esta competencia se define en el artículo 19, apartados 1 a 3, de la Directiva 2014/40.

<sup>286</sup> Esta visión del legislador resulta de la lectura conjunta del considerando 34 de la Directiva 2014/40 y de la definición de «productos del tabaco», que figura en el artículo 2, punto 4, de esta Directiva.

*Artículo 10, apartado 1 — Decisión denegatoria de la solicitud — Evaluación y gestión del riesgo — Identificación de ámbitos de especial preocupación — Condiciones realistas de uso — Principio de cautela»*

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia anula parcialmente la sentencia del Tribunal General en el asunto PAN Europe/Comisión,<sup>287</sup> mediante la cual este desestimó el recurso por el que se solicitaba la anulación de la Decisión de la Comisión Europea de 23 de junio de 2022 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada») denegatoria de la solicitud de revisión interna del Reglamento de Ejecución 2021/2049,<sup>288</sup> por el que se renueva la aprobación de la sustancia activa «cipermetrina». Al comprobar que el estado del litigio permite resolverlo definitivamente, el Tribunal de Justicia lo resuelve y anula parcialmente la Decisión impugnada.

La cipermetrina es un insecticida utilizado en la Unión Europea, cuya incorporación en los productos fitosanitarios fue autorizada en 2005.

En el marco del procedimiento de renovación de la aprobación de la cipermetrina, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) identificó, en sus conclusiones de 2018, cuatro ámbitos de especial preocupación en relación con esa sustancia activa. Más tarde, en septiembre de 2019, adoptó, a solicitud de la Comisión, una declaración sobre las medidas de reducción del riesgo en relación con la cipermetrina.

Tras esta evaluación del riesgo, la Comisión adoptó, el 24 de noviembre 2021, el Reglamento de Ejecución 2021/2049, que renueva la aprobación de la cipermetrina, acompañado de una serie de disposiciones específicas.

En enero de 2022, la recurrente, la organización medioambiental Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), dirigió a la Comisión una solicitud de revisión interna<sup>289</sup> del Reglamento de Ejecución 2021/2049. Invocaba una violación del principio de cautela y el incumplimiento de la obligación de la Unión de garantizar un nivel elevado de protección de la salud y del medio ambiente. La Comisión denegó la solicitud.

Al haber desestimado el Tribunal General el recurso de anulación de PAN Europe contra la Decisión impugnada, esta última interpuso recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General incumplió su deber de motivación, desnaturalizó los medios de prueba e incurrió en un error de Derecho que vicia su apreciación de los ámbitos de especial preocupación relativos a la falta de información sobre la representatividad de los lotes utilizados y al alto riesgo para los artrópodos no diana.

---

<sup>287</sup> Sentencia de 21 de febrero de 2024, PAN Europe/Comisión (T-536/22, [EU:T:2024:98](#); en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

<sup>288</sup> Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2049 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2021, por el que se renueva la aprobación de la sustancia cipermetrina como candidata a la sustitución, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión (DO 2021, L 420, p. 6).

<sup>289</sup> Con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos de la Unión, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2021 (DO 2021, L 356, p. 1).

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia observa que, cuando la Comisión está llamada a pronunciarse sobre una solicitud de renovación de la aprobación de una sustancia activa, le corresponde realizar una evaluación de los riesgos teniendo en cuenta tanto el proyecto de informe de evaluación de la renovación (en lo sucesivo, «IER») elaborado por el Estado miembro ponente (en lo sucesivo, «EMP») como las conclusiones adoptadas por la EFSA. En caso de que las evaluaciones llevadas a cabo por el EMP y por la EFSA difieran, corresponde a la Comisión, que dispone de un amplio margen de apreciación, llevar a cabo complejas apreciaciones científicas y técnicas. En consecuencia, el control del juez de la Unión debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto de apreciación o de desviación de poder o la falta de incumplimiento del deber de motivación.

En el ejercicio de este control, corresponde al Tribunal General motivar su resolución mostrando de forma clara e inequívoca el razonamiento seguido, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional.

Pues bien, en este caso concreto, el Tribunal de Justicia aprecia, en primer término, que el Tribunal General no motivó suficientemente la desestimación de la argumentación de la recurrente dirigida a cuestionar el análisis de la Comisión relativo al ámbito de especial preocupación identificado por la EFSA en relación con la falta de información sobre la composición de los lotes de plaguicidas utilizados en los estudios ecotoxicológicos presentados por los solicitantes de la aprobación.

El Tribunal de Justicia señala, por una parte, que, al basarse en el hecho de que el EMP había confirmado que varios controles de equivalencia llevados a cabo en el contexto del proyecto de IER habían permitido comprobar la equivalencia entre el material técnico utilizado en la primera aprobación y el utilizado en el procedimiento de renovación, y que la ausencia de datos podía subsanarse bien a nivel de zona o nacional, bien con ocasión de la próxima renovación, el Tribunal General no expuso las razones por las que procedía hacer prevalecer la postura de la EMP sobre la de la EFSA ni identificó medidas de mitigación de riesgos que hubieran permitido a la Comisión apartarse de una evaluación del riesgo que identificaba un ámbito de especial preocupación.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que la apreciación del Tribunal General relativa a la falta de datos sobre las impurezas del material y su potencial genotoxicidad adolece de una motivación insuficiente y de una desnaturalización de los elementos de prueba.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya, antes de nada, que correspondía al Tribunal General comprobar si la Comisión había cumplido su obligación de examinar minuciosamente e imparcialmente los elementos del asunto y si el expediente permitía a la Comisión sostener la afirmación de que la EFSA había «confirmado» que, a excepción del hexano, no se consideraría pertinente, desde el punto de vista toxicológico, ninguna impureza, basándose en, al menos, un estudio o documento preciso elaborado por la EFSA, que pudiera ser objeto de control jurisdiccional.

En estas condiciones, el Tribunal General no podía contentarse con suscribir la posición de la Comisión, expuesta en la Decisión impugnada, conforme a la cual el incremento del nivel mínimo de pureza de la sustancia activa según la nueva especificación establecida supondría niveles de impurezas más bajos en comparación con la situación que prevalecía cuando se aprobó por primera vez la sustancia activa.

Por último, al haberse basado en el hecho de que, en las conclusiones de la EFSA, se había considerado poco probable la genotoxicidad de la cipermetrina, el Tribunal General no respondió

de modo suficiente con arreglo a Derecho a la argumentación de la recurrente relativa al potencial genotóxico de las impurezas.

El Tribunal de Justicia deduce de todas estas consideraciones que la apreciación, por parte del Tribunal General, del carácter proporcionado de las medidas de mitigación de riesgos adoptadas por la Comisión está desprovista de fundamento.

En segundo término, en lo tocante al ámbito de especial preocupación relativo al elevado riesgo para los artrópodos no diana, el Tribunal de Justicia señala que solo se puede aprobar una sustancia activa o renovar la aprobación de esta si se ha establecido que al menos un uso representativo de un producto fitosanitario (en lo sucesivo, «PFS») que la contenga no tiene efectos nocivos para la salud ni efectos inaceptables para el medio ambiente, teniendo en cuenta condiciones realistas de uso. Lo mismo ocurre cuando la renovación de la aprobación de la sustancia activa se supedita a condiciones o restricciones o también cuando la sustancia activa es candidata a la sustitución, como ocurre en el presente caso.

Sin embargo, no se desprende de la sentencia recurrida que el Tribunal General haya comprobado, a efectos de la renovación de la aprobación de la cipermetrina, que la Comisión se hubiera asegurado realmente de que se había demostrado un uso seguro teniendo en cuenta condiciones realistas de uso, que permitiera alcanzar el nivel de mitigación de riesgos exigido para los artrópodos no diana.

Asimismo, el Tribunal General siguió la posición de la Comisión que encomienda, en última instancia, a los Estados miembros la tarea de comprobar el carácter realista y practicable de las medidas de mitigación de riesgos establecidas por aquella cuando estos autorizan PFS que contengan cipermetrina. Pues bien, incumbe a la Comisión demostrar que, cuando se ha identificado un uso «seguro» de un PFS que contenga una determinada sustancia activa que permite alcanzar el nivel de mitigación del riesgo previsto, dicho uso cumple realmente, y no de un modo meramente teórico, los criterios establecidos en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1107/2009.

Por ello, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General vició su sentencia de un error de Derecho al haber rechazado erróneamente la argumentación de la recurrente dirigida a cuestionar la constatación de la Comisión sobre la identificación de un uso «seguro» en el seno del Comité Permanente.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que la segunda solicitud de información confirmatoria sobre la toxicidad de los isómeros no presentaba un carácter abusivo.

Al declarar inadmisibile el argumento de la recurrente basado en que esta segunda solicitud infringía el punto 1.9, párrafo cuarto, de la parte A del anexo del Reglamento n.º 283/2013,<sup>290</sup> por no haberse expuesto hasta el trámite de réplica, cuando la recurrente lo había alegado expresamente en su solicitud de revisión interna y en su recurso de anulación, el Tribunal General desnaturalizó la argumentación de la recurrente.

El Tribunal de Justicia señala que esta desnaturalización no es suficiente, por sí sola, para acarrear la anulación de la sentencia recurrida, puesto que, en cualquier caso, el Tribunal General examinó este argumento en cuanto al fondo y lo desestimó por el motivo de que sí se

---

<sup>290</sup> Reglamento (UE) n.º 283/2013 de la Comisión, de 1 de marzo de 2013, que establece los requisitos sobre datos aplicables a las sustancias activas, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DO 2013, L 93, p. 1).

habían tenido en cuenta los isómeros, pero la EFSA había considerado necesario disponer de información más precisa y había constatado una laguna en cuanto a los datos.

Sin embargo, la motivación expuesta por el Tribunal General no permite entender en qué punto daba efectivamente una respuesta al argumento de la recurrente.

En efecto, en la medida en que la cipermetrina es una mezcla de ocho isómeros, los expedientes presentados por los solicitantes de la renovación de su aprobación debían incluir la información contemplada en el punto 1.9, párrafo cuarto, de la parte A del anexo del Reglamento n.º 283/2013, a saber, la razón o el intervalo de razones del contenido de isómeros, así como la actividad biológica relativa de cada isómero.

En este caso, no se había acreditado que esos datos figuraran en los expedientes presentados por los solicitantes de renovación de la aprobación de la cipermetrina. Por ello, el Tribunal General juzgó erróneamente que la Comisión podía legítimamente considerar esa información como mera «información confirmatoria complementaria», en el sentido del artículo 6, letra f), del Reglamento n.º 1107/2009.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia afirma que el Tribunal General consideró erróneamente que la recurrente no había suscitado «dudas razonables» acerca de la legalidad de la Decisión impugnada por la falta de evaluación de la toxicidad a largo plazo del uso representativo presentado por el solicitante de renovación de la aprobación de la cipermetrina.

Antes de nada, el Tribunal de Justicia observa que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1107/2009 no estaba destinado a extender a los PFS, en uno o varios usos representativos, los requisitos establecidos en los apartados 1 a 3 del artículo 4 de dicho Reglamento. No obstante, considera que tal infracción no puede dar lugar a la anulación de dicha sentencia. En efecto, en este asunto, el Tribunal General consideró fundadamente que la Comisión no podía aprobar o renovar la aprobación de una sustancia activa, cuando el único PFS testado que la contiene presenta una toxicidad a largo plazo.

A continuación, el Tribunal de Justicia señala que las apreciaciones del Tribunal General se basan en la presunción de que hubo una evaluación de la toxicidad a largo plazo. Pues bien, para garantizar la observancia del principio de cautela, no cabe presumir el carácter inocuo de un PFS.

En estas condiciones, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General no podía considerar, sin viciar su sentencia de un error de Derecho, que la Comisión podía deducir de la falta de examen por parte del EMP y de la EFSA de la toxicidad a largo plazo de un PFS, en uno o varios de sus usos representativos, que este no presentaba ningún elemento problemático. Al contrario, le correspondía cerciorarse de que, en el marco del procedimiento de renovación de la aprobación de la cipermetrina, la Comisión había comprobado que se había «establecido» realmente que al menos uno de los usos representativos del PFS que contenía dicha sustancia no presentaba toxicidad a largo plazo. El Tribunal de Justicia precisa, a este respecto, que el hecho de que los PFS ya estén presentes en el mercado no incide en el deber que incumbe a la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1107/2009.

Además, no se desprende de ningún elemento obrante en autos que el Tribunal General solicitara poder acceder al volumen 4 del expediente de evaluación preparado por el EMP, velando al tiempo por preservar su confidencialidad, con objeto de comprobar, con el rigor debido, la realidad de lo afirmado por la Comisión en cuanto a que la toxicidad a largo plazo de al menos un uso representativo fue objeto de evaluación.

Por último, el motivo expuesto por el Tribunal General, basado en que las fichas de datos de seguridad se elaboraron, con arreglo al Reglamento REACH <sup>291</sup> y al Reglamento n.º 1272/2008, <sup>292</sup> para cada componente del uso representativo de un PFS que contenía la sustancia activa de que se trataba, no da respuesta al argumento de la recurrente de que la evaluación aislada de cada uno de los componentes no permitía apreciar la toxicidad conjunta que resulta de su interacción. En efecto, con objeto de garantizar el cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009, deben tenerse en cuenta los efectos que resultan de la interacción entre la sustancia activa de que se trate y los demás componentes del producto. Por lo demás, la evaluación de la toxicidad a largo plazo requiere la realización de ensayos específicos que permitan excluir el riesgo de esa toxicidad.

Atendiendo a cuanto antecede, el Tribunal de Justicia anula la sentencia del Tribunal General por cuanto desestimó la argumentación de la recurrente, basada, respectivamente, en:

- la falta de información en cuanto a la representatividad de los lotes de plaguicidas utilizados;
- el carácter no realista de las medidas de mitigación de riesgos para los artrópodos no diana en las zonas fuera de los cultivos;
- el carácter abusivo de la segunda solicitud de información confirmatoria sobre la toxicidad de los isómeros;
- la falta de examen de la toxicidad a largo plazo del uso representativo del producto fitosanitario que contiene cipermetrina presentado por los solicitantes de renovación de la aprobación de dicha sustancia activa.

Considerando que el estado del litigio permite resolverlo definitivamente, el Tribunal de Justicia lo resuelve y anula la Decisión impugnada por cuanto:

- concluye que se ha demostrado la representatividad de los lotes de plaguicidas utilizados para la evaluación de la cipermetrina;
- justifica la renovación de la aprobación de la cipermetrina sobre la base de una medida de mitigación de los riesgos para los artrópodos no diana en las zonas fuera de los cultivos cuyo carácter realista no se ha demostrado;
- considera que la segunda solicitud de información confirmatoria complementaria que la Comisión dirigió a los solicitantes de renovación de la aprobación de la cipermetrina no presenta un carácter abusivo;
- concluye que no había toxicidad a largo plazo en el uso representativo del producto fitosanitario que contiene la cipermetrina presentado por los solicitantes de renovación de la aprobación de esa sustancia activa.

---

<sup>291</sup> Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO 2006, L 396, p. 1).

<sup>292</sup> Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (DO 2008, L 353, p. 1).

## XIV. Política económica y monetaria

### 1. Supervisión prudencial de las entidades de crédito

**Sentencia de 15 de julio de 2025 (Gran Sala), BCE y Comisión/Corneli (asuntos acumulados C-777/22 P y C-789/22 P, [EU:C:2025:580](#))**

*«Recurso de casación — Política económica y monetaria — Directiva 2014/59/UE — Recuperación y resolución de entidades de crédito — Artículos 27 a 29 — Medidas de actuación temprana — Reglamento (UE) n.º 1024/2013 — Mecanismo Único de Supervisión — Artículo 4, apartado 3 — Decisión del Banco Central Europeo (BCE) por la que se somete a un banco a administración provisional — Recurso de anulación interpuesto por un accionista — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Persona física directa e individualmente afectada por un acto de una institución de la Unión Europea — Fin de la situación de administración provisional — Persistencia del interés en ejercitar la acción — Aplicación del Derecho de la Unión y del Derecho nacional por el BCE — Obligación de interpretación conforme del Derecho nacional»*

El Tribunal de Justicia, que conoce de sendos recursos de casación interpuestos, respectivamente, por el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea, pronunciándose en formación de Gran Sala, anula la sentencia Corneli/BCE<sup>293</sup> y devuelve el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre los motivos y alegaciones no examinados por él. Al mismo tiempo que confirma la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por un accionista contra las decisiones del BCE por las que se somete a una entidad de crédito a administración provisional en caso de deterioro significativo de su situación financiera, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al excluir toda posibilidad de interpretar el Derecho nacional de manera conforme con la Directiva 2014/59.<sup>294</sup>

Banca Carige (en lo sucesivo, «banco») era una entidad de crédito establecida en Italia, sujeta a la supervisión prudencial directa del BCE desde 2014. La demandante en primera instancia, la Sra. Francesca Corneli (en lo sucesivo, «demandante»), era accionista minoritaria del banco.

Dado que el banco no cumplía, a 1 de enero de 2018, los requisitos mínimos relativos a la ratio de fondos propios, este llevó a cabo varios intentos para poner remedio a esa situación. Estos intentos resultaron infructuosos. A raíz de la oposición de una mayoría de accionistas a una ampliación de capital mediante canje de obligaciones subordinadas por acciones de nueva emisión, siete miembros del Consejo de Administración del banco dimitieron, lo que dio lugar al cese de dicho Consejo de Administración, con arreglo a los estatutos del banco y a la legislación italiana aplicable. Conforme a dichos estatutos, los otros cuatro miembros permanecieron en funciones para garantizar la gestión ordinaria del banco.

El 1 de enero de 2019, el BCE adoptó la decisión de sometimiento a administración provisional del banco, que tuvo como consecuencia, en primer lugar, la disolución de su Consejo de Administración y la sustitución de sus antiguos miembros por tres administradores provisionales, en segundo lugar, la disolución de su Consejo de Supervisión y la sustitución de sus antiguos miembros por otras tres personas y, en tercer lugar, la atribución a los nuevos órganos de la

<sup>293</sup> Sentencia de 12 de octubre de 2022, Corneli/BCE (T-502/19, [EU:T:2022:627](#); en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

<sup>294</sup> Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190; corrección de errores en DO 2020, L 378, p. 27).

tarea consistente en adoptar las medidas necesarias para garantizar que el banco cumpliera de nuevo las exigencias patrimoniales de forma duradera.

Estas medidas fueron prorrogadas mediante la decisión del BCE de 29 de marzo de 2019 (en lo sucesivo, conjuntamente con la decisión de 1 de enero de 2019, «decisiones controvertidas»). A continuación, el BCE adoptó, en los días 30 de septiembre y 20 de diciembre de 2019, otras dos decisiones de prórroga, con el fin de permitir la finalización de la operación de refuerzo de los fondos propios del banco.

El 12 de julio de 2019, la demandante interpuso un recurso ante el Tribunal General mediante el que solicitó la anulación de la decisión de sometimiento a administración provisional y «de todo acto sucesivo o posterior», incluidas, en particular, las diferentes decisiones de prórroga de dicho sometimiento.

En la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, para empezar, que el recurso solo era admisible respecto de las decisiones controvertidas. A continuación, estimó que la demandante gozaba de legitimación activa. Por último, en cuanto al fondo, el Tribunal General declaró, en esencia, que el BCE había infringido el artículo 70 del texto único bancario<sup>295</sup> al basarse en el deterioro significativo de la situación del banco para disolver sus órganos de administración o de control, establecer una administración provisional y mantenerla en vigor durante el período contemplado en la decisión de prórroga. En consecuencia, basándose en estas consideraciones, el Tribunal General anuló las decisiones controvertidas.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre los motivos de casación relativos a la apreciación realizada por el Tribunal General según la cual la demandante disponía de legitimación activa debido a que las decisiones controvertidas la afectaban directa e individualmente, y disponía además del interés en ejercitar la acción requerido, de modo que su recurso, interpuesto en virtud del artículo 263 TFUE, era admisible.

Así, en primer término, por lo que respecta a la cuestión de si estas decisiones afectaban directamente a la demandante, el Tribunal de Justicia considera que, desde el sometimiento a administración provisional del banco y mientras esta situación perduró, la demandante se vio privada, cuando menos, de la posibilidad de ejercer el derecho de que disponía, como accionista de dicho banco, de asociarse a otros accionistas de este para ejercer colectivamente los derechos pertenecientes a los accionistas, a saber, el derecho a presentar una lista de candidatos para la elección de los miembros del consejo de administración y del consejo de supervisión, el derecho a convocar la junta general o el derecho a ejercitar una acción de responsabilidad contra los miembros de los órganos de dirección y de supervisión. Se trata de un efecto sobre la situación jurídica de la demandante que se deriva directamente de la adopción de las decisiones controvertidas, las cuales no dejaban, a este respecto, ningún margen de apreciación a su destinatario. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que, en este punto, la apreciación del Tribunal General no adolecía de error de Derecho.

En segundo término, en lo que respecta a la cuestión de si las decisiones controvertidas afectaban a la demandante de manera individual, el Tribunal de Justicia recuerda, en particular, la jurisprudencia según la cual, cuando un acto afecta a un grupo de personas identificadas o identificables en el momento de la adopción del acto y en función de criterios que caracterizan a los miembros de dicho grupo, estos deben considerarse individualmente afectados por dicho

---

<sup>295</sup> Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Decreto Legislativo n.º 385, por el que se aprueba el Texto refundido de las Leyes en materia bancaria y de crédito), de 1 de septiembre de 1993 (GURI n.º 230, de 30 de septiembre de 1993, suplemento ordinario n.º 92), en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «texto único bancario»).

acto.<sup>296</sup> En este contexto, la circunstancia invocada en el caso de autos de que el banco contaba supuestamente con aproximadamente 35 000 accionistas, todos los cuales se habrían visto afectados individualmente por las decisiones controvertidas, carece de pertinencia. El Tribunal de Justicia recuerda que la aplicación de esta jurisprudencia depende únicamente de la posibilidad de identificar a las personas afectadas por un acto en función de criterios que caracterizan a dichas personas y no del número, mayor o menor, de personas identificadas.

Además, el Tribunal de Justicia considera que la jurisprudencia, invocada por el BCE y la Comisión, en virtud de la cual la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate<sup>297</sup> no se refiere a un caso como el controvertido en los presentes asuntos. En efecto, dicha jurisprudencia se refiere a situaciones en las que la aplicación de una medida se efectúa en virtud de una situación de hecho o de Derecho definida por el acto de que se trate, de modo que se refiere, por definición, a actos de alcance general y no a actos individuales, como las decisiones controvertidas.

En tercer término, por lo que respecta al interés en ejercitar la acción de la demandante, el Tribunal de Justicia confirma, en esencia, los fundamentos del Tribunal General que llevaron a la conclusión de que existía tal interés para justificar la interposición, por esta, de un recurso de anulación contra las decisiones controvertidas, mientras estas estuvieran en vigor. En lo que concierne al hecho de que el Tribunal General no examinó de oficio el mantenimiento del interés en ejercitar la acción de la demandante después de que hubiera finalizado el período de administración provisional del banco, el Tribunal de Justicia estima que esta circunstancia no significa necesariamente que el interés en ejercitar la acción de la demandante, y, por ende, el objeto del litigio ante el Tribunal General, hubieran desaparecido durante el procedimiento. Incumbía, no obstante, al Tribunal General, antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, comprobar, en su caso de oficio, que no había sido así. Al no hacerlo, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho que, sin embargo, no da lugar por sí solo a la anulación de la sentencia recurrida. En efecto, la demandante conservaría su interés en solicitar la anulación de las decisiones controvertidas si tal anulación pudiera constituir la base de un eventual recurso de indemnización. En el caso de autos, aunque los efectos de las decisiones controvertidas y de la administración provisional del banco finalizaron durante el procedimiento ante el Tribunal General, el interés de la demandante en obtener la anulación de dichas decisiones no ha desaparecido.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia desestima, por infundado, el motivo de casación basado en la infracción por el Tribunal General de su Reglamento de Procedimiento,<sup>298</sup> por no declarar de oficio la inadmisibilidad de la alegación de la demandante formulada por primera vez en la réplica, según la cual el artículo 70, apartado 1, del texto único bancario no permitía el sometimiento a administración provisional de un banco en caso de deterioro significativo de su situación. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que no puede reprocharse a la demandante haber invocado, en la fase de réplica, un motivo nuevo, en la medida en que dicha alegación constituía una ampliación del motivo basado en la infracción del artículo 70, apartado 1, del texto único bancario, invocado en su escrito de interposición del recurso. En efecto, la demandante se limitó a completar sus alegaciones dirigidas a demostrar que el BCE había

---

<sup>296</sup> Sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)), apartado 158 y jurisprudencia citada.

<sup>297</sup> Sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)), apartado 157 y jurisprudencia citada.

<sup>298</sup> Artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

adoptado la decisión de sometimiento a administración provisional infringiendo dicha disposición.

En último lugar, por lo que respecta a los motivos relativos a la interpretación *contra legem* del artículo 70, apartado 1, del texto único bancario, que conduce a la inobservancia del límite impuesto por el Derecho de la Unión a la obligación de interpretar esta disposición de manera conforme con la Directiva 2014/59,<sup>299</sup> el Tribunal de Justicia considera que son admisibles. En efecto, la cuestión que plantean equivale a solicitar que lleve a cabo una apreciación acerca de la existencia de una infracción del Derecho de la Unión por parte del Tribunal General, lo que constituye una cuestión de Derecho sujeta a su control en el marco de un recurso de casación.

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia precisa, para empezar, que el BCE está obligado, cuando, de conformidad con el Reglamento 1024/2013,<sup>300</sup> aplica a un banco que entra dentro del ámbito de su supervisión prudencial directa el Derecho nacional que transpone una directiva, a proceder a una interpretación de la disposición nacional en cuestión que sea conforme con dicha Directiva. Además, cuando, como en el caso de autos, ha de aplicar el Derecho nacional, el Tribunal General tiene la misma obligación de interpretación conforme de ese Derecho, teniendo en cuenta la directiva que este ha de transponer. Añade que la prohibición de una interpretación *contra legem* del Derecho nacional solo cubre aquellos supuestos en los que el Derecho nacional no puede ser objeto de una aplicación que lleve a un resultado compatible con el que pretenda alcanzar la disposición del Derecho de la Unión de que se trate.<sup>301</sup>

A continuación, el Tribunal de Justicia señala que de la Directiva 2014/59<sup>302</sup> se desprende que los Estados miembros deben velar por que, cuando la situación de una entidad bancaria se deteriore significativamente, la autoridad competente pueda, en particular, en función de dicha situación, bien limitarse a exigir el cese, en bloque o a título individual, de la alta dirección o del órgano de dirección, bien designar también a uno o varios administradores provisionales. A este respecto, en lo que concierne a la alegación relativa a la necesidad de prever, respetando el principio de proporcionalidad, una gradación de las medidas de intervención de la autoridad competente en la gestión de una entidad bancaria, el Tribunal de Justicia declara que el sistema de medidas de intervención previsto en la Directiva 2014/59<sup>303</sup> respeta dicho principio. Más concretamente, la medida de administración provisional<sup>304</sup> solo puede adoptarse después de que la medida menos restrictiva,<sup>305</sup> a saber, la sustitución de la alta dirección o del órgano de dirección de la entidad bancaria de que se trate, haya sido considerada insuficiente habida cuenta de la situación de esta última. Así pues, al transponer la Directiva 2014/59, el legislador nacional debe prever la posibilidad de que la autoridad competente establezca la administración provisional de una entidad bancaria, en particular en caso de deterioro significativo de la situación de dicha entidad.

En particular, si bien el deterioro particularmente significativo de la situación de un banco figura entre los requisitos alternativos que justifican el cese de los órganos de administración o de control de un banco, previstos en el artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único

---

<sup>299</sup> Artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2014/59.

<sup>300</sup> Artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63).

<sup>301</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski (C-573/17, [EU:C:2019:530](#)), apartado 76 y jurisprudencia citada.

<sup>302</sup> Mediante una lectura conjunta de los artículos 28 y 29, apartado 1, de la Directiva 2014/59.

<sup>303</sup> Artículos 27 a 29 de la Directiva 2014/59.

<sup>304</sup> Prevista en el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2014/59.

<sup>305</sup> Prevista en el artículo 28 de la Directiva 2014/59.

bancario, tal deterioro no figura, en estos términos, entre los requisitos de aplicación del artículo 70, apartado 1, de dicho texto, relativo a la administración provisional de un banco.<sup>306</sup>

Sin embargo, de esta mera circunstancia no puede deducirse que una interpretación del artículo 70, apartado 1, del texto único bancario conforme con el artículo 29 de la Directiva 2014/59, en el sentido de que esta disposición resulte aplicable en caso de deterioro significativo de la situación de un banco, resultaría por ello *contra legem*, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, esta interpretación no es contraria a dicha disposición, puesto que, entre los requisitos alternativos que justifican la aplicación de esta, figura el relativo al hecho de que se espere que un banco sufra graves pérdidas patrimoniales.

Pues bien, el concepto de «deterioro significativo» de la situación de un banco, pertinente en el ámbito de la Directiva 2014/59, y el de espera de «graves pérdidas patrimoniales», que figura en el texto único bancario, constituyen conceptos jurídicos formulados en términos generales y próximos. En efecto, el deterioro de la situación de un banco implica necesariamente la posibilidad, en un futuro próximo, de pérdidas patrimoniales de este, las cuales, si el deterioro es «significativo», pueden calificarse de «graves». Inversamente, si puede esperarse que un banco sufra graves pérdidas patrimoniales, ello solo puede significar que la situación de dicho banco experimenta un deterioro que puede calificarse de «significativo».

De ello se sigue que, al considerar que, en Derecho italiano, el artículo 70, apartado 1, del texto único bancario no podía servir de base para la adopción de una medida de sometimiento a administración provisional de un banco que se enfrentaba a un deterioro significativo de su situación, sin que se infringiera la prohibición de interpretación *contra legem* del Derecho nacional, el Tribunal General incurrió en error de Derecho.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia estima los recursos de casación y anula la sentencia recurrida.

Por último, el Tribunal de Justicia declara que el estado del litigio permite resolverlo, en lo que atañe, por una parte, a la excepción de inadmisibilidad del recurso interpuesto en primera instancia propuesta por el BCE y apoyada por la Comisión y, por otra parte, al cuarto motivo de dicho recurso, en la medida en que se basa en la comisión de un error de Derecho en la determinación de la base jurídica elegida para adoptar las decisiones controvertidas.

En primer término, el Tribunal de Justicia considera que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad del recurso interpuesto en primera instancia propuesta por el BCE, basada en que las decisiones controvertidas no afectaban directa e individualmente a la demandante y en que esta carece del interés requerido para solicitar la anulación de dichas decisiones.

En segundo término, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 70, apartado 1, del texto único bancario debe interpretarse en el sentido de que el requisito relativo al hecho de que pueda esperarse que el banco afectado sufra graves pérdidas patrimoniales se cumple en caso de deterioro significativo de su situación y, por tanto, justifica el sometimiento del banco a administración provisional. Por consiguiente, considera que el BCE no incurrió en error de Derecho al basarse en dicho artículo del texto único bancario para adoptar las decisiones controvertidas. Desestima por carecer de fundamento el cuarto motivo del recurso interpuesto en primera instancia, en la medida en que se basa en la comisión de un error de Derecho en la determinación de la base jurídica elegida para adoptar las decisiones controvertidas.

---

<sup>306</sup> Artículo 70, apartado 1, del texto único bancario.

Por lo demás, el Tribunal de Justicia estima que el estado del litigio no permite resolverlo, dado que los demás motivos y alegaciones invocados por la demandante no fueron examinados por el Tribunal General.

## 2. Recuperación y resolución de entidades de crédito

### Sentencia de 11 de septiembre de 2025, Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular III) (C-687/23, [EU:C:2025:687](#))

*«Procedimiento prejudicial — Directiva 2014/59/UE — Resolución de entidades de crédito y de empresas de servicios de inversión — Principios generales — Artículo 34, apartado 1, letras a) y b) — Recapitalización interna — Amortización de los instrumentos de capital — Efectos — Artículo 53, apartados 1 y 3 — Artículo 60, apartado 2, párrafo primero, letras b) y c) — Protección de los derechos de accionistas y acreedores — Adquisición de instrumentos de capital — Información defectuosa y errónea facilitada en el folleto que debe publicarse en particular en caso de oferta pública de valores — Acción para obtener la nulidad del contrato de adquisición de instrumentos de capital — Acción de responsabilidad — Acciones ejercitadas antes de la adopción de las medidas de resolución»*

En el procedimiento prejudicial instado por el Tribunal Supremo, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la articulación entre los derechos derivados de una acción de nulidad de un contrato de suscripción de bonos subordinados canjeados por acciones y de una acción de responsabilidad, basadas en el incumplimiento de las obligaciones de información que impone la Directiva 2004/39,<sup>307</sup> ejercitadas antes de la resolución de una entidad de crédito que conlleva una amortización total de las acciones del capital social de esta, y en la calificación de esos derechos como crédito vencido en el sentido de la Directiva 2014/59.<sup>308</sup>

Esta sentencia del Tribunal de Justicia sigue a las sentencias Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular)<sup>309</sup> y Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular II),<sup>310</sup> en las que dicho Tribunal declaró en esencia que la Directiva 2014/59 se opone a las acciones de nulidad y de responsabilidad ejercitadas con posterioridad a la fecha de adopción de la decisión de resolución.

El 3 de octubre de 2009, D. E., como administrador único de la sociedad Lera Blava, S. L. U., suscribió bonos subordinados canjeables por obligaciones subordinadas emitidos por Banco Popular Español, S. A., que después fueron canjeados por otros bonos subordinados obligatoriamente convertibles. El 14 de enero de 2013, Lera Blava adjudicó a D. E. la titularidad de los referidos bonos, y se procedió a una subrogación que fue consentida por Banco Popular.

---

<sup>307</sup> Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO 2004, L 145, p. 1).

<sup>308</sup> Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190; corrección de errores en DO 2020, L 378, p. 27).

<sup>309</sup> Sentencia de 5 de mayo de 2022, Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular) (C-410/20, [EU:C:2022:351](#)).

<sup>310</sup> Sentencia de 5 de septiembre de 2024, Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular II) (C-775/22, [EU:C:2024:679](#)).

Dichos bonos fueron objeto de canje obligatorio por acciones de Banco Popular el 25 de noviembre de 2015.

En 2016, D. E. interpuso una demanda en primera instancia contra Banco Popular en la que solicitaba que se declarara la nulidad de la adquisición de los bonos subordinados convertibles y que se ordenara la restitución de la cantidad inicialmente invertida. Con carácter subsidiario, solicitaba una indemnización de daños y perjuicios por el incumplimiento por Banco Popular de las obligaciones de información en la comercialización de los referidos bonos y en su posterior canje. El órgano jurisdiccional de primera instancia estimó la demanda y declaró la nulidad de la suscripción inicial. Después, el tribunal de apelación anuló la anterior sentencia por entender que D. E. carecía de legitimación activa. D. E. interpuso, contra la sentencia dictada en apelación, recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

El 7 de junio de 2017, la Junta Única de Resolución (JUR) adoptó el dispositivo de resolución respecto de Banco Popular, que fue aprobado el mismo día por la Comisión Europea y ejecutado mediante una resolución del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Dicha resolución establecía que el capital social de Banco Popular sería reducido a cero euros mediante la amortización de la totalidad de las acciones de este en circulación. La citada resolución tuvo por efecto que D. E. dejara de ser titular de las acciones de Banco Popular resultantes del canje de los bonos suscritos, sin recibir contraprestación alguna. Asimismo, el FROB acordó la conversión de los instrumentos de capital de nivel 2 de Banco Popular y la transmisión a Banco Santander de las nuevas acciones emitidas como consecuencia de esa conversión, sin el consentimiento de los antiguos titulares de esos instrumentos. En 2018, Banco Santander se convirtió en sucesor universal de Banco Popular, a través de una fusión por absorción de esta entidad.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si las disposiciones de los artículos 34, apartado 1, letras a) y b), 53, apartados 1 y 3, y 60, apartado 2, párrafo primero, letras b) y c), de la Directiva 2014/59 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que los derechos derivados de una acción de nulidad de un contrato de suscripción de bonos subordinados convertidos en acciones y de una acción de responsabilidad, basadas en el incumplimiento de los requisitos de información que impone la Directiva 2004/39, se consideren incluidos en la categoría de obligaciones o reclamaciones «vencidas» o pasivos «ya devengados» en el momento de la resolución de la entidad de crédito de que se trate, en el sentido de los artículos 53, apartado 3, y 60, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2014/59, cuando esas acciones se hayan ejercitado antes de la amortización total de las acciones del capital social de la referida entidad de crédito en el marco de un procedimiento de resolución.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Por lo que se refiere, en primer lugar, al tenor de los artículos 53, apartado 3, y 60, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2014/59, el Tribunal de Justicia señala que el empleo de las expresiones «obligaciones vencidas» y «pasivos ya devengados» o la referencia a reclamaciones vencidas no aportan, por sí solos, ninguna indicación en cuanto a si basta con que las acciones de nulidad y de responsabilidad se hayan ejercitado en el momento de la resolución o si deben además haber sido ya objeto de una sentencia firme. Paralelamente, el artículo 53, apartado 3, de esta Directiva precisa que las obligaciones o reclamaciones derivadas de un pasivo amortizado, que no hayan vencido en el momento de la resolución, se considerarán liberadas a todos los efectos, y no podrán computarse «en posibles procedimientos ulteriores» de la entidad de crédito objeto de resolución o de otra sociedad que la suceda. Así, esta precisión constituye un indicio de que tales obligaciones o reclamaciones serán siempre oponibles a tal entidad de crédito o entidad sucesora si son objeto de un proceso judicial entablado antes de la resolución. En efecto, al poner el acento en los procedimientos ulteriores, esta disposición no

excluye en absoluto la oponibilidad de las referidas obligaciones o reclamaciones en el marco de procedimientos que estén pendientes en el momento de la resolución.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, al contexto en el que se insertan las mismas disposiciones de la Directiva 2014/59, el Tribunal de Justicia observa, por un lado, que el artículo 34, apartado 1, letras a) y b), de dicha Directiva dispone que los accionistas, seguidos de los acreedores, de una entidad de crédito objeto de resolución deben soportar prioritariamente las pérdidas sufridas a raíz de la aplicación de este procedimiento. No obstante, en la medida en que las disposiciones en cuestión se refieren, expresamente, a las obligaciones y reclamaciones derivadas de un «pasivo» amortizado o existente frente al titular de los instrumentos de capital amortizados, se aplicarán en particular a las obligaciones y reclamaciones de las personas que tengan la condición de accionista o acreedor de una entidad de crédito objeto de resolución. Pues bien, siempre que esas obligaciones o reclamaciones estén «vencidas» o esos pasivos se hayan «devengado» en el momento de la resolución, de dichas disposiciones resulta que serán siempre oponibles a la entidad de crédito objeto de resolución o a la entidad que la suceda. En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluye que no cabe deducir del artículo 34, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 2014/59 que solo las personas que hayan perdido la condición de accionista o de acreedor de tal entidad a raíz de una sentencia firme que confirme la anulación del contrato de suscripción de los instrumentos de capital en cuestión pueden acogerse a la oponibilidad de las obligaciones o reclamaciones «vencidas» o de los pasivos «devengados», en el sentido de las disposiciones en cuestión de la citada Directiva, en el momento de la resolución.

Por otro lado, el Tribunal General señala que, cuando el procedimiento de resolución implica la aplicación de un «instrumento de recapitalización interna (*bail-in*)»,<sup>311</sup> el artículo 48, apartado 1, de la Directiva 2014/59 prevé que, en ejercicio de las competencias de amortización y conversión, las autoridades de resolución reducirán, en primer lugar, las diferentes categorías de instrumentos de capital. Esta Directiva dispone que las medidas de reducción de capital social o de conversión o cancelación permitidas por esa recapitalización interna serán vinculantes de forma inmediata para los acreedores y accionistas afectados,<sup>312</sup> de manera que, en el marco de una recapitalización interna, la amortización y la conversión de los instrumentos de capital contribuyen directamente a la consecución de los objetivos del procedimiento de resolución. Desde esta perspectiva, no se pagará indemnización alguna a los titulares de los instrumentos de capital pertinentes,<sup>313</sup> con excepción de los casos de conversión de esos instrumentos previstos en la citada Directiva,<sup>314</sup> en los que la indemnización consistirá en una emisión de instrumentos de capital para esos titulares. Dicho límite evita que esa indemnización pueda reducir retroactivamente el importe del capital utilizado para la resolución.<sup>315</sup>

Así, en el caso de las acciones de nulidad o de responsabilidad ejercitadas después de la resolución, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que tales acciones conllevan el riesgo de que el importe de los instrumentos de capital objeto de una recapitalización interna en el marco del procedimiento de resolución quede reducido retroactivamente, y podrían, por tanto, comprometer la consecución de los objetivos de la medida de resolución.<sup>316</sup> Además, el Tribunal de Justicia ha indicado que tales acciones equivalen a exigir que la entidad objeto de resolución, o el sucesor de esta, indemnice a los accionistas por las pérdidas sufridas como consecuencia del ejercicio de las competencias de amortización y de conversión de los pasivos o que procedan al

<sup>311</sup> En el sentido del artículo 2, apartado 1, punto 57, de la Directiva 2014/59.

<sup>312</sup> Artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2014/59.

<sup>313</sup> Artículo 60, apartados 2, párrafo primero, letra c), y 3, de la Directiva 2014/59.

<sup>314</sup> Artículo 60, apartado 3, de la Directiva 2014/59.

<sup>315</sup> Apartado 54 de la sentencia Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 y C-794/22, [EU:C:2024:679](#)).

<sup>316</sup> Apartado 53 de la sentencia Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 y C-794/22, [EU:C:2024:679](#)).

reembolso de las cantidades invertidas en el momento de la suscripción de las acciones que van a ser amortizadas. Habida cuenta de sus efectos retroactivos, esas acciones cuestionarían toda la valoración en la que se basa la decisión de resolución, uno de cuyos componentes es la composición del capital, y, por tanto, podrían frustrar tanto el propio procedimiento de resolución como los objetivos perseguidos por la Directiva 2014/59.<sup>317</sup>

No obstante, el Tribunal de Justicia considera que las acciones ejercitadas antes de la resolución, a diferencia de las ejercitadas posteriormente, no puede considerarse que tengan efectos retroactivos, ni que puedan cuestionar la valoración<sup>318</sup> ni la decisión de resolución basada en esta última, ya que los riesgos financieros derivados de tales litigios se reflejan obligatoriamente en la contabilidad de los bancos que cotizan en bolsa. Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que, en cuanto a la circunstancia de que pueda darse el caso de que la valoración no tenga en cuenta la totalidad de las demandas interpuestas, tal grado de incertidumbre se da en cualquier actividad de «elaboración de inventarios» y cabe afirmar que forma parte del riesgo general que debe aceptar en el marco de la resolución, en particular, la entidad adquirente de la entidad de crédito objeto de resolución. En efecto, la Directiva 2014/59 prescribe una valoración «ecuánime, prudente y realista» del activo y el pasivo de tal entidad de crédito, sin exigir que se evalúen ese activo y ese pasivo de manera exhaustiva. El Tribunal de Justicia señala además que dicha Directiva permite igualmente limitarse a una valoración provisional llevando a cabo una estimación del valor del activo y el pasivo, cuando no sea posible elaborar la lista de pasivos pendientes en el balance y fuera de balance por la urgencia de las circunstancias del caso.<sup>319</sup>

A la vista de lo anterior, el Tribunal de Justicia declara que, cuando se han ejercitado acciones de nulidad o de responsabilidad antes de la resolución, tales acciones no pueden cuestionar la valoración prevista en el artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2014/59 ni la decisión de resolución basada en esta última.

En tercer lugar, por lo que se refiere a los objetivos perseguidos por la Directiva 2014/59, el Tribunal de Justicia señala que los instrumentos de resolución deben aplicarse únicamente a las entidades de crédito o a las empresas de servicios de inversión que sean inviables o respecto de las cuales exista la probabilidad de que lo vayan a ser, y solo cuando sea necesario para lograr el objetivo de la estabilidad financiera en aras del interés general.<sup>320</sup> Añade que el procedimiento de resolución tiene por objeto reducir el riesgo moral en el sector financiero, haciendo que los accionistas soporten prioritariamente las pérdidas sufridas como consecuencia de la liquidación de una entidad de crédito o de una empresa de servicios de inversión, de modo que se evite que dicha liquidación merme los fondos públicos y afecte a la protección de los depositantes. Así, la Directiva 2014/59 crea un régimen de insolvencia que constituye una excepción al régimen general de los procedimientos de insolvencia, cuya aplicación únicamente se autoriza en circunstancias excepcionales y debe estar justificada por un interés general superior. Ello implica que cabe descartar la aplicación de otras disposiciones del Derecho de la Unión cuando estas puedan privar de eficacia u obstaculizar la aplicación del procedimiento de resolución.

Asimismo, el Tribunal de Justicia recalca que las excepciones incluidas en la Directiva 2014/59 a las normas obligatorias para la protección de los accionistas y acreedores de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de las directivas de la Unión sobre Derecho de sociedades, que pueden suponer un obstáculo para la actuación eficaz y la utilización de competencias e instrumentos de resolución, no solo deben ser adecuadas, sino también estar definidas de manera clara y precisa, a fin de garantizar la máxima seguridad jurídica para los

<sup>317</sup> En este sentido, apartados 59 y 62 de la sentencia Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular II) (C-775/22, C-779/22 y C-794/22, [EU:C:2024:679](#)).

<sup>318</sup> Artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2014/59.

<sup>319</sup> Artículo 36, apartados 2, 3, 6 y 9, de la Directiva 2014/59.

<sup>320</sup> Considerando 49 de la Directiva 2014/59.

interesados.<sup>321</sup> Entre dichas directivas figura la Directiva 2004/39. Así, la Directiva 2014/59 permite establecer excepciones a las disposiciones de la Directiva 2004/39 que puedan privar de eficacia u obstaculizar la ejecución de un procedimiento de resolución. Pues bien, una acción de nulidad y una acción de responsabilidad basadas en el incumplimiento de los requisitos de información establecidos por la Directiva 2004/39 no pueden privar de eficacia u obstaculizar la ejecución de un procedimiento de resolución, si tales acciones se han ejercitado antes de la resolución.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia observa que las disposiciones de la Directiva 2014/59 deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 47 de esta que puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta de la finalidad perseguida, una intervención desmesurada e intolerable que afecte al propio contenido esencial del derecho así garantizado. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, de entrada, que la interpretación según la cual los derechos derivados de las acciones de nulidad o de responsabilidad ejercitadas antes de la resolución no constituyen obligaciones o reclamaciones «vencidas» o pasivos «devengados» en el sentido de la Directiva 2014/59, oponibles a la entidad de crédito objeto de resolución y a la entidad que la suceda, tendría como consecuencia que la decisión de resolución privaría de objeto a los procedimientos judiciales pendientes, de suerte que procedería decretar la terminación de estos. El Tribunal de Justicia entiende que la gravedad de la injerencia en el derecho garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales a que daría lugar esta interpretación no resultaría atenuada por la posibilidad de interponer un recurso contra la decisión de resolución. En efecto, según dicha interpretación, la decisión de resolución modificaría con efectos retroactivos el marco jurídico pertinente para dirimir un litigio que se entabló antes de que esa decisión fuera adoptada o incluso modificaría directamente la situación jurídica subyacente a ese litigio. La posibilidad de un recurso contra la decisión de resolución no influiría en los efectos que esta produciría, en tal supuesto, desde su adopción, en los litigios pendientes. A continuación, el Tribunal de Justicia considera que la oponibilidad de los derechos derivados de las acciones de nulidad o de responsabilidad no puede depender de que exista una sentencia firme antes de la resolución, en la medida en que la duración de un procedimiento judicial depende, en particular, de la carga de trabajo del juez que conoce del asunto y de la conducta procesal de la parte contraria, a saber, circunstancias sobre las que básicamente la persona que ejercitó tales acciones no puede influir. Además, al ejercitar tales acciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales, dicha persona ha obrado en principio con la diligencia debida para poder cobrar los créditos que resulten de las referidas acciones antes de la resolución, a diferencia de las personas que han ejercitado tales acciones después de la resolución. El Tribunal de Justicia declara, por último, que la oponibilidad de los derechos derivados de las acciones de nulidad y de responsabilidad no compromete el interés general consistente en la estabilidad financiera de la Unión si esas acciones se han ejercitado antes de la resolución de una entidad de crédito. Por añadidura, dicho Tribunal considera que tal interpretación no interfiere de manera desproporcionada en los derechos de los eventuales adquirentes de tal entidad de crédito ni en los derechos de la entidad que suceda a esta al término de la resolución, por cuanto esas personas también tienen la posibilidad de conocer los pasivos de esa entidad constituidos por los derechos derivados de las acciones de nulidad o de responsabilidad ejercitadas antes de la resolución, antes de presentar su oferta de adquisición de la referida entidad.

---

<sup>321</sup> Considerando 120 de la Directiva 2014/59.

A la vista de las anteriores consideraciones, el Tribunal de Justicia concluye que la Directiva 2014/59 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los derechos derivados de una acción de nulidad de un contrato de suscripción de bonos subordinados convertidos en acciones y de una acción de responsabilidad, basadas en el incumplimiento de los requisitos de información que impone la Directiva 2004/39, se consideren incluidos en la categoría de obligaciones o reclamaciones «vencidas» o pasivos «ya devengados» en el momento de la resolución de la entidad de crédito de que se trate, cuando esas acciones se hayan ejercitado antes de la amortización total de las acciones del capital social de la referida entidad de crédito en el marco de un procedimiento de resolución.

### 3. Reparto de funciones dentro del Mecanismo Único de Resolución

**Sentencia de 11 de diciembre de 2025 (Gran Sala), ABLV Bank/JUR (C-602/22 P, [EU:C:2025:953](#))**

*«Recurso de casación — Política económica y monetaria — Unión bancaria — Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Mecanismo Único de Resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión — Artículo 7 — Reparto de funciones dentro del Mecanismo Único de Resolución — Artículo 18 — Procedimiento de resolución — Requisitos — Decisión de la Junta Única de Resolución (JUR) de no adoptar un dispositivo de resolución — Competencia de la JUR»*

En el procedimiento del recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2022, ABLV Bank/JUR (T-280/18, [EU:T:2022:429](#)), el Tribunal de Justicia, que lo desestima, en Gran Sala, se pronuncia por primera vez sobre la competencia de la Junta Única de Resolución (JUR) para decidir formalmente no adoptar un dispositivo de resolución.

La recurrente, ABLV Bank AS, es una entidad de crédito establecida en Letonia y la sociedad matriz del grupo ABLV. ABLV Bank Luxembourg SA es una entidad de crédito establecida en Luxemburgo y una de las filiales del grupo ABLV; su único accionista es la recurrente. Estas dos entidades tenían la calificación de «entidad significativa» y estaban sometidas, por ese motivo, a la supervisión del Banco Central Europeo (BCE) en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS).<sup>322</sup>

El 13 de febrero de 2018, el United States Department of the Treasury (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América) anunció un proyecto de medida para designar a la recurrente como una institución que representaba un riesgo importante en materia de blanqueo de capitales. A raíz de este anuncio, la recurrente ya no pudo efectuar pagos en dólares estadounidenses. El BCE instó a la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisión de Mercados Financieros y de Capitales, Letonia) y a la Commission de surveillance du secteur financier (Comisión de Supervisión del Sector Financiero, Luxemburgo) a que suspendieran los pagos de las obligaciones financieras de la recurrente y de ABLV Bank Luxembourg, respectivamente. El 23 de febrero de 2018, el BCE concluyó que la recurrente y ABLV Bank Luxembourg estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo. Mediante dos Decisiones de 23 de febrero de 2018, referidas, respectivamente, a la recurrente y a ABLV Luxembourg, la JUR, haciendo suya la conclusión del BCE en cuanto a que ambas se hallaban en una situación de graves dificultades o

---

<sup>322</sup> En virtud del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63).

probablemente iban a estarlo, consideró, no obstante, que no era necesaria una medida de resolución respecto de las mismas en aras del interés público.<sup>323</sup>

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Por lo que se refiere al error de Derecho alegado por la recurrente en cuanto a la interpretación del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 efectuada por el Tribunal General, que desestimó el motivo basado en la incompetencia de la JUR para adoptar formalmente una decisión de no acordar un dispositivo de resolución en el sentido de dicha disposición, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer término, que, según su reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión Europea hay que tener en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.<sup>324</sup>

Para comenzar, el tenor del artículo 18 de este Reglamento indica<sup>325</sup> que la JUR adoptará un dispositivo de resolución respecto de las entidades y los grupos financieros que se consideren importantes, solamente si considera que se cumplen las condiciones que figuran en dicho Reglamento,<sup>326</sup> a saber, primero, que la entidad o el grupo de que se trate esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo; segundo, que no existan medidas alternativas a la resolución, y tercero, que esta sea necesaria para el interés público.

A este respecto, por lo que se refiere a la primera de estas condiciones, del Reglamento n.º 806/2014<sup>327</sup> resulta que el BCE evaluará si la entidad o el grupo de que se trate está en graves dificultades o probablemente va a estarlo (en lo sucesivo, la «evaluación»), previa consulta a la JUR, y que esta última solo podrá realizar tal evaluación si, después de informar al BCE de su intención, este no la ha realizado en un plazo de tres días naturales a partir de la recepción de dicha información. Tal evaluación del BCE tiene como consecuencia la incoación del procedimiento previsto en el artículo 18 del citado Reglamento y, por tanto, el examen de las referidas condiciones establecidas en el Reglamento, por parte de la JUR.<sup>328</sup> Así pues, esta disposición establece la competencia de la JUR para examinar dichas condiciones en todos los casos en los que se incoa el procedimiento de resolución sobre la base de la evaluación del BCE, o realizada en su caso por la propia JUR, aun cuando no conste ninguna indicación explícita sobre las consecuencias que deben seguirse respecto de ese procedimiento cuando la JUR considere que no se cumplen las expresadas condiciones. Además, si bien las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014<sup>329</sup> supeditan la entrada en vigor del dispositivo de resolución a la aprobación de este por la Comisión, en el supuesto de que ni esta ni el Consejo presenten objeciones, no está prevista tal participación de estas instituciones en el supuesto de que no se adopte un dispositivo de resolución, que constituye, en tal supuesto, la fase final del procedimiento de resolución previsto por el citado Reglamento.

A continuación, por lo que se refiere al contexto, el Tribunal de Justicia señala, por un lado, que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 no excluye de por sí la competencia de la JUR para tomar una decisión de no adoptar un dispositivo de resolución. Si bien existen disparidades

---

<sup>323</sup> En el sentido del artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento MUR»).

<sup>324</sup> Véanse las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck (C-292/82, [EU:C:1983:335](#)), apartado 12, y de 25 de febrero de 2025, BSH Hausgeräte (C-339/22, [EU:C:2025:108](#)), apartado 27.

<sup>325</sup> Artículo 18 TFUE, apartados 1 y 6.

<sup>326</sup> Artículo 18, apartado 1, letras a) a c), del Reglamento n.º 806/2014.

<sup>327</sup> Artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014.

<sup>328</sup> En tal sentido, sentencia de 6 de mayo de 2021, ABVL Banky otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#)), apartado 67.

<sup>329</sup> Artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014.

entre las versiones lingüísticas de esta disposición, el Tribunal de Justicia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, una interpretación puramente literal de una o varias versiones lingüísticas de un texto de Derecho de la Unión, prescindiendo de las demás, no puede prevalecer, ya que la aplicación uniforme de las disposiciones del Derecho de la Unión exige que sean interpretadas a la luz de las versiones de todas las lenguas. Por otro lado, el considerando 33 del Reglamento n.º 806/2014 indica que la JUR debe preparar todas las «decisiones relacionadas con el procedimiento de resolución» y, en la mayor medida posible, adoptar dichas decisiones, lo que sugiere que el legislador de la Unión optó por una amplitud de tipos de decisiones cuya adopción es responsabilidad de la JUR en el marco del mecanismo único de resolución.

Por último, en cuanto a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 806/2014, resulta de sus considerandos <sup>330</sup> que este tiene por objeto, mediante el establecimiento de un proceso de toma de decisiones uniforme y centralizado en materia de resolución, garantizar un proceso de toma de decisiones más rápido y eficaz para la resolución en la unión bancaria con vistas, en particular, a garantizar una mayor previsibilidad de las posibles repercusiones de la inviabilidad de un banco, mantener la estabilidad financiera, garantizar la continuidad de los servicios financieros básicos y proteger a los depositantes. Pues bien, una evaluación del BCE que concluya que la entidad de que se trate está en una situación de graves dificultades o probablemente vaya a estarlo <sup>331</sup> tiene como consecuencia la incoación del procedimiento previsto en el artículo 18 de este Reglamento y, por tanto, el examen, por parte de la JUR, de las condiciones enumeradas en dicha disposición.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia considera que una interpretación de dicho artículo 18 en el sentido de que la JUR no es competente para tomar una decisión de no adoptar un dispositivo de resolución cuando considere que no se cumplen esas condiciones no haría posible la suficiente transparencia en cuanto al resultado del procedimiento de resolución tramitado por la JUR una vez concluido que una entidad está en situación de graves dificultades o probablemente va a estarlo, de modo que no garantizaría cierta previsibilidad en cuanto a las consecuencias de tal inviabilidad, en particular en cuanto a las medidas que se adoptarán a raíz de tal conclusión. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, en el supuesto de que la JUR considere que dichas condiciones no se cumplen, esta conclusión de la JUR constituye la fase final del procedimiento de resolución. <sup>332</sup> Pues bien, por razones de transparencia, las autoridades nacionales competentes deben ser informadas del resultado del procedimiento de resolución tramitado por la JUR.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia estima que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 debe interpretarse en el sentido de que la JUR es competente para tomar una decisión de no adoptar un dispositivo de resolución cuando considere que no se cumplen las condiciones establecidas en el apartado 1 de dicho artículo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la anterior conclusión no resulta desvirtuada por su jurisprudencia derivada de las sentencias de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, [EU:C:1958:7](#)), y de 18 de junio de 2024, Comisión/JUR (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)).

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el régimen establecido por el Reglamento n.º 806/2014 se basa en la consideración <sup>333</sup> de que el ejercicio de las competencias de resolución

---

<sup>330</sup> Considerandos 2, 10 a 12, 31, 58 y 122.

<sup>331</sup> En el sentido del artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

<sup>332</sup> Artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014.

<sup>333</sup> Esencialmente en los considerandos 24 y 26 del Reglamento n.º 806/2014.

está incluido en la política de la Unión en materia de resolución, que solo las instituciones de la Unión pueden establecer, y de que existe un margen de discreción para adoptar cada dispositivo de resolución, dada su considerable repercusión sobre la estabilidad financiera y la soberanía presupuestaria de los Estados miembros y de la Unión como tal. Por otra parte, el legislador de la Unión entendió que era necesario prever una adecuada intervención del Consejo y de la Comisión que reforzara la necesaria independencia operativa de la JUR, al tiempo que respete los principios relativos a la delegación de facultades en las agencias sentados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>334</sup>

Más concretamente, por lo que se refiere a las disposiciones del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, el Tribunal de Justicia declaró que contribuyen a evitar un desplazamiento de responsabilidad.<sup>335</sup> Efectivamente, a la vez que confía a la JUR la facultad de apreciar si se cumplen las condiciones para adoptar un dispositivo de resolución y de determinar los instrumentos necesarios para tal dispositivo, dichas disposiciones confieren a la Comisión o, en su caso, al Consejo la responsabilidad de la apreciación final de los aspectos discrecionales de este que forman parte de la política de la Unión en materia de resolución de entidades de crédito. Estos últimos aspectos implican ponderar específicamente objetivos e intereses diversos, como preservar la estabilidad financiera de la Unión y la integridad del mercado interior, tener en cuenta la soberanía presupuestaria de los Estados miembros y proteger los intereses de accionistas y acreedores.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia observa que, si bien se confiere a la JUR una amplia facultad para apreciar la oportunidad de incoar un procedimiento de resolución, esa facultad está acotada por criterios y condiciones objetivos que delimitan el ámbito de actuación de la JUR y que atañen tanto a las condiciones como a los instrumentos de resolución. Además, el Reglamento n.º 806/2014 prevé que la Comisión y el Consejo intervengan en el procedimiento que conduce a la adopción de un dispositivo de resolución, el cual, para entrar en vigor, deberá recibir la aprobación de la Comisión y, en su caso, del Consejo.<sup>336</sup>

De este modo, el Tribunal de Justicia ha considerado que, si bien el Reglamento n.º 806/2014<sup>337</sup> establece que la JUR será responsable de elaborar y adoptar un dispositivo de resolución, no por ello le otorgan la facultad de adoptar un acto que produzca efectos jurídicos autónomos, y ha precisado que, en el marco de tal procedimiento, la aprobación de la Comisión constituye un elemento indispensable tanto para la entrada en vigor de un dispositivo de resolución como para la determinación del contenido de este último. No obstante, el Tribunal de Justicia señala que no cabe deducir de lo anterior que haya considerado que la JUR no está facultada en ningún caso para adoptar un acto que produzca efectos jurídicos autónomos. En efecto, las consideraciones que figuran en la sentencia de 18 de junio de 2024, Comisión/JUR (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), vienen a justificar la apreciación según la cual un dispositivo de resolución no puede producir efectos jurídicos obligatorios con independencia de la decisión de aprobación de la Comisión. Estas consideraciones solo contemplan el supuesto de los dispositivos de resolución.

Además, si bien el Tribunal de Justicia declaró que, en el marco de la adopción de un dispositivo de resolución, era necesaria una intervención adecuada de la Comisión y del Consejo para evitar un desplazamiento de responsabilidad, el Tribunal de Justicia se basó en un cúmulo de aspectos

---

<sup>334</sup> Sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, [EU:C:1958:7](#)). Véanse igualmente, en este sentido, las sentencias de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)), y de 18 de junio de 2014, Comisión/JUR (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), apartado 69.

<sup>335</sup> Sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

<sup>336</sup> Sentencia de 18 de junio de 2024, Comisión/JUR (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), apartado 77.

<sup>337</sup> Artículos 7 y 18.

que caracterizan la adopción por la JUR de tal dispositivo. Pues bien, todo ese cúmulo de aspectos no concurre en caso de una decisión de no adoptar un dispositivo de resolución.

Por un lado, el Tribunal de Justicia dedujo del artículo 18, apartado 6, del Reglamento n.º 806/2014 que, para adoptar un dispositivo de resolución, la JUR debe valorar discrecionalmente dos aspectos distintos de la situación en cuestión, el primero de los cuales se refiere a las condiciones que justifican la adopción de tal dispositivo <sup>338</sup> y, el segundo, a la determinación de los instrumentos de resolución necesarios <sup>339</sup> a tales efectos y a la utilización, en su caso, del FUR. Pues bien, la adopción por la JUR de una decisión de no adoptar un dispositivo de resolución no requiere más que esta llegue a la conclusión de que no se cumplen las condiciones acumulativas que justifican la adopción de tal dispositivo, de manera que quedaría eximida de tener que determinar los instrumentos necesarios para la resolución, la cual requiere ponderar específicamente objetivos e intereses diversos citados anteriormente.

Por consiguiente, las apreciaciones discrecionales que debe efectuar la JUR para decidir no adoptar un dispositivo de resolución son necesariamente de una extensión más limitada que las apreciaciones que debe efectuar para decidir adoptar tal dispositivo. En efecto, la facultad de la JUR para apreciar si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 está sujeta a diversos criterios y condiciones que delimitan el ámbito de actuación de la JUR. <sup>340</sup>

Por otro lado, contrariamente a un dispositivo de resolución, una decisión de no adoptar un dispositivo de resolución no puede producir de por sí el efecto de imponer medidas concretas o de utilizar fondos, pues su único efecto es el de poner fin al procedimiento de resolución seguido por la JUR.

Por lo tanto, a la vista de todas estas consideraciones, el Tribunal de Justicia rechaza por infundadas las alegaciones de la recurrente según las cuales la interpretación del artículo 18, apartado 1, de dicho Reglamento realizada por el Tribunal General en la sentencia recurrida no encuentra sustento en el tenor de esta disposición ni en el mismo Reglamento y se salta los límites de las facultades de la JUR definidas en dicha disposición, tal como los entiende la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de las sentencias de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, [EU:C:1958:7](#)), y de 18 de junio de 2024, Comisión/JUR (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)).

Al entender que las demás alegaciones y motivos expuestos por la recurrente deben ser desestimados, el Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación.

---

<sup>338</sup> Artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

<sup>339</sup> Artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014.

<sup>340</sup> Artículo 18, apartados 1, 4 y 5, del Reglamento n.º 806/2014.

## XV. Contratación pública <sup>341</sup>

### 1. Concesiones públicas

**Sentencia de 29 de abril de 2025 (Gran Sala), Fastned Deutschland (C-452/23, [EU:C:2025:284](#))**

*«Procedimiento prejudicial — Concesiones — Concesiones adjudicadas a una entidad in house — Directiva 2014/23/UE — Artículo 43, apartado 1, letra c) — Modificación de la concesión en una fecha en la que el concesionario ya no tiene la condición de entidad in house — “Necesidad” de la modificación por circunstancias imprevisibles — Directiva 89/665/CEE — Control incidental de la adjudicación inicial de una concesión»*

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Düsseldorf, Alemania), aporta aclaraciones sobre la Directiva 2014/23 <sup>342</sup> al proporcionar al órgano jurisdiccional remitente criterios de apreciación sobre una concesión modificada sin iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, cuando esa concesión fue inicialmente adjudicada sin licitación a una entidad *in house* y la modificación de su objeto se efectúa en una fecha en la que el concesionario ya no tiene la condición de entidad *in house*.

Die Autobahn GmbH des Bundes, demandada en el litigio principal, es una sociedad de Derecho privado, propiedad inalienable de la República Federal de Alemania. El Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Ministerio Federal de Transportes e Infraestructuras Digitales, Alemania) le encargó, con efectos a partir del 1 de enero de 2021, la planificación, construcción, explotación, mantenimiento, financiación y gestión patrimonial de las autopistas federales alemanas.

Originariamente, el operador de las instalaciones de servicio anexas, como las estaciones de servicio y los restaurantes, en más de cuatrocientas áreas de servicio de la red de autopistas alemana, era la Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH, constituida en 1951 por la República Federal de Alemania. En 1994, esta sociedad pasó a denominarse Tank & Rast AG, manteniendo como único accionista a la República Federal de Alemania. Ese mismo año, Tank & Rast adquirió la sociedad Ostdeutsche Autobahntankstellengesellschaft mbH.

Entre 1996 y 1998, la República Federal de Alemania celebró con la sociedad Tank & Rast, sin licitación previa, aproximadamente 280 contratos de concesión relativos a la explotación de instalaciones de servicios auxiliares en las autopistas federales alemanas por una duración máxima de cuarenta años. Como contrapartida, la concesionaria debe pagar un canon proporcional a su volumen de negocios.

En 1998, las autoridades alemanas iniciaron un proceso de privatización de Tank & Rast que, a raíz de cambios de denominaciones sociales, dio origen a los actuales concesionarios, a saber, Autobahn Tank & Rast GmbH y Ostdeutsche Autobahntankstellen GmbH.

Entre los años 1999 y 2019, se adjudicaron a Autobahn Tank & Rast y Ostdeutsche Autobahntankstellen alrededor de ochenta nuevas concesiones, de las cuales, según ellas,

<sup>341</sup> Debe asimismo reseñarse en este epígrafe la siguiente sentencia: sentencia de 11 de septiembre de 2025 (Gran Sala), **Austria/Comisión (Central nuclear Paks II)** (C-59/23 P, [EU:C:2025:686](#)), presentada en el epígrafe X.4 «Ayudas de Estado».

<sup>342</sup> Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1).

diecinueve se adjudicaron tras una licitación. Así, estas sociedades se convirtieron en las concesionarias de aproximadamente el 90 % de todas las instalaciones de servicios auxiliares existentes.

El 28 de abril de 2022, Die Autobahn des Bundes celebró con Autobahn Tank & Rast y Ostdeutsche Autobahntankstellen una adenda a los aproximadamente 360 contratos de concesión en cuestión, según la cual ambas se encargan de la construcción, mantenimiento y explotación de una infraestructura operativa de recarga eléctrica de alta potencia en las áreas de servicio correspondientes, lo que implica también la obligación de mantener disponible un número de puntos de recarga determinado en cada emplazamiento.

Die Autobahn des Bundes publicó un anuncio sobre esta modificación en el Suplemento al *Diario Oficial de la Unión Europea*, según el cual estaba justificado no iniciar un procedimiento de licitación a la vista del artículo 132 de la Ley contra las Prácticas Restrictivas de la Competencia.<sup>343</sup> En efecto, según esta, la puesta a disposición de una infraestructura de recarga eléctrica de alta potencia era un servicio adicional que se había vuelto necesario en el marco de los contratos de concesión correspondientes y no era previsible en el momento en que fueron celebrados.

Fastned y Tesla, que explotan infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos, presentaron ante la Vergabekammer des Bundes (Cámara Federal de Contratación Pública, Alemania) una solicitud de apertura de un procedimiento de recurso contra dicha modificación, que este órgano desestimó mediante auto.

Fastned y Tesla interpusieron recurso contra dicho auto ante el órgano jurisdiccional remitente, que decidió preguntar al Tribunal de Justicia si el artículo 72, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/24<sup>344</sup> se aplica a los contratos públicos adjudicados anteriormente, fuera del ámbito de aplicación de dicha Directiva, a una entidad *in house*, si bien las condiciones de la adjudicación *in house* ya no se cumplen en el momento de la modificación del contrato.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

A título preliminar, el Tribunal de Justicia considera que el litigio principal se refiere a contratos de concesión, y no a contratos públicos, y que, en este contexto, dicho órgano jurisdiccional pregunta al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23, que establece las condiciones en las que una concesión puede ser modificada, sin iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, por razones relacionadas con el acaecimiento de circunstancias que una entidad adjudicadora diligente no podía prever.<sup>345</sup>

Al responder a esta pregunta, el Tribunal de Justicia subraya, en primer término, que, si se cumplen las condiciones establecidas en esa disposición de la Directiva 2014/23, una concesión podrá modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, aun cuando dicha concesión haya sido inicialmente adjudicada sin licitación a una entidad *in house* y la modificación del objeto de tal concesión se efectúe en una fecha en la que el concesionario ya no tenga la condición de entidad *in house*. Excluir tales casos del ámbito de aplicación de dicha disposición limitaría la flexibilidad que esta otorga para adaptar una concesión, durante su período de vigencia, a circunstancias exteriores que las entidades adjudicadoras no podían prever en el momento en que se adjudicó la concesión por un motivo que no se desprende ni del

---

<sup>343</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Ley contra las Prácticas Restrictivas de la Competencia), de 26 de junio de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1750), en su versión aplicable al litigio principal.

<sup>344</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65).

<sup>345</sup> El tenor del artículo 43 de la Directiva 2014/23 es, en esencia, idéntico al del artículo 72, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/24.

tenor literal ni del contexto de esa disposición y que, en tales circunstancias, no puede considerarse que refleje la voluntad del legislador de la Unión.

En efecto, el tenor del artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23 no contiene ninguna indicación según la cual una concesión no pueda modificarse sin iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, a raíz de circunstancias imprevisibles, cuando se haya adjudicado inicialmente sin licitación a una entidad *in house* y la modificación de que se trate tenga lugar en una fecha en la que la entidad concesionaria ya no tenga esa condición. Tal conclusión tampoco se desprende del contexto en el que se inserta esta disposición.

En segundo término, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23 no obliga a los Estados miembros a garantizar que los órganos jurisdiccionales nacionales controlen, con carácter incidental y a instancia de parte, la regularidad de la adjudicación inicial de una concesión con ocasión de un recurso por el que se solicita la anulación de una modificación de esta, cuando dicho recurso se interpone, tras la expiración de los plazos establecidos por el Derecho nacional con arreglo a la Directiva 89/665<sup>346</sup> para impugnar esa adjudicación inicial, por un operador que acredita un interés en que se le adjudique únicamente la parte de esa concesión objeto de la referida modificación. Más concretamente, la fijación de plazos razonables para recurrir, de carácter preclusivo, como los establecidos por el Derecho nacional en aplicación de la Directiva 89/665, tiene por objeto garantizar, en interés de la seguridad jurídica, que, tras su expiración, ya no sea posible impugnar una decisión de la entidad adjudicadora o alegar una irregularidad del procedimiento de adjudicación.

En tercer término, el Tribunal de Justicia indica que, cuando las entidades adjudicadoras se enfrentan a circunstancias exteriores imprevisibles, deben disponer de cierto grado de flexibilidad para adaptar la concesión a las nuevas circunstancias sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación.<sup>347</sup> A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que la modificación de una concesión es una «necesidad», en el sentido de tal artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23, si esas circunstancias imprevisibles exigen adaptar la concesión inicial para garantizar que su ejecución correcta puede perdurar. Tal modificación no puede justificarse, sin embargo, con arreglo al artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23, cuando cambia el carácter global de esa concesión. Así sucede, en particular, cuando se sustituyen las obras que deban ejecutarse o los servicios que deban prestarse por otros diferentes o si se modifica de forma fundamental el tipo de la concesión.

Así, en el litigio principal, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, por una parte, si el acaecimiento de circunstancias imprevisibles en el momento de la adjudicación de la concesión hace necesaria su modificación para preservar la correcta ejecución de las obligaciones que se derivan de la concesión y, por otra parte, si las obras o servicios a que se refiere la ampliación del objeto de dicha concesión, habida cuenta de su envergadura o de sus particularidades en relación con las obras o servicios objeto de esa concesión, implican una alteración del carácter global de esta última. De conformidad con el artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23, también corresponde al órgano jurisdiccional remitente asegurarse que se cumple la condición según la cual, en principio, el aumento del valor del contrato correspondiente no supera el 50 % del valor del contrato de concesión inicial.

Si el órgano jurisdiccional remitente llegara a la conclusión de que la modificación controvertida en el litigio principal no cumple todas las condiciones establecidas en el artículo 43, apartado 1,

---

<sup>346</sup> Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO 1989, L395, p. 33).

<sup>347</sup> Véase el considerando 76 de la Directiva 2014/23.

letra c), de la Directiva 2014/23, también le corresponderá examinar si esta modificación puede cumplir aquellas enunciadas en el artículo 43, apartado 1, letra b). Para ello, dicho órgano jurisdiccional deberá comprobar, en particular, que las obras o servicios afectados por la modificación controvertida no podían, desde un punto de vista económico y técnico, y sin ocasionar inconvenientes significativos o un aumento de costes para el poder adjudicador, ser objeto de una concesión autónoma adjudicada mediante un procedimiento de licitación.

## 2. Contratos públicos de servicios relacionados con equipos militares

### Sentencia de 18 de diciembre de 2025, Mara (C-769/23, [EU:C:2025:984](#))

*«Procedimiento prejudicial — Adjudicación de contratos públicos — Contratos mixtos que conlleven aspectos de defensa — Servicios directamente relacionados con equipos militares — Directiva 2009/81/CE — Directiva 2014/24/UE — Determinación de la directiva aplicable — Criterios de adjudicación del contrato — Artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24/UE — Prohibición de utilizar el precio como único criterio de adjudicación — Proporcionalidad — Contratos públicos de servicios con gran intensidad de mano de obra»*

El Tribunal de Justicia, que ha conocido de una petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), se ha pronunciado sobre la cuestión inédita de la articulación entre las Directivas 2009/81<sup>348</sup> y 2014/24<sup>349</sup> en el caso de contratos mixtos relativos a servicios relacionados con bienes que son, en parte, equipos militares.

El 14 de julio de 2022, el Ministero della Difesa (Ministerio de Defensa, Italia) convocó un procedimiento abierto para la adjudicación de un contrato público de servicios, para las necesidades del ejército italiano, consistentes, esencialmente, en operaciones de carga y descarga, apilado y desapilado de material, así como traslado de material. Dicho contrato, relativo al año 2023 y renovable por tres años, estaba dividido en nueve lotes.

La licitación establecía como criterio de adjudicación del contrato el del precio más bajo, por presentar los servicios objeto de dicho contrato elementos normalizados, en el sentido de que consistían en tareas repetitivas y poco técnicas. Además, se especificaba que, en el momento de la ejecución del referido contrato, los salarios debían pagarse de conformidad con el convenio colectivo del sector. Por consiguiente, los licitadores no podían proponer rebajas sobre el coste de la mano de obra. Cualquier posible rebaja debía efectuarse exclusivamente sobre la remuneración del servicio, de modo que dicho gesto comercial redujera únicamente el beneficio potencial del licitador y no los salarios del personal de este.

Para uno de los lotes del contrato, que tenía por objeto la prestación de servicios para las necesidades de la Aeronautica Militare area nord (Ejército del Aire, Zona Norte), tres licitadores, entre ellos Mara Soc. coop. arl (en lo sucesivo, «Mara») y Gruppo Samir Global Service Srl (en lo sucesivo, «Samir») ofrecieron una rebaja del 100 % sobre la remuneración de sus servicios. En

<sup>348</sup> Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO 2009, L 216, p. 76; en lo sucesivo, «Directiva 2009/81»).

<sup>349</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65), en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2021/1952 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021 (DO 2021, L 398, p. 23) (en lo sucesivo, «Directiva 2014/24»).

estas circunstancias, se consideró que las ofertas de estos tres licitadores eran equivalentes. Finalmente, este lote fue adjudicado a Mara por sorteo.

Samir interpuso un recurso contra el acto de adjudicación de dicho lote ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), que estimó dicho recurso. Mara interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, que, al albergar dudas sobre la interpretación, en particular, de la Directiva 2014/24 y del principio de proporcionalidad, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examinó la naturaleza del contrato público de que se trata. A este respecto, consideró que algunos de los servicios objeto de ese contrato pueden estar directamente relacionados con un equipo militar, porque se refieren, en parte, a la manipulación de cargamentos de municiones y de explosivos, y esos bienes constituyen equipos militares.<sup>350</sup> En efecto, la prestación de servicios de manipulación de cargamentos puede implicar el acceso físico a los equipos militares contenidos en los cargamentos y el acceso a determinada información sensible relativa a dichos equipos.

No obstante, el Tribunal de Justicia estimó que el contrato controvertido en el litigio principal debe calificarse de mixto, en el sentido de que se refiere a la vez a compras comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81, que establece un marco legislativo específico para la adjudicación de contratos relativos a bienes o servicios en el ámbito de la defensa, y a compras comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, que se refiere de manera más general a la adjudicación de contratos públicos. A este respecto, observó que tanto el artículo 3 de la Directiva 2009/81 como el artículo 16 de la Directiva 2014/24 contienen disposiciones destinadas a determinar la directiva aplicable a dichos contratos mixtos y que el alcance de cada una de estas disposiciones difiere en parte.

Más concretamente, el Tribunal de Justicia señaló que, si bien el artículo 3 de la Directiva 2009/81 establece, en principio, la obligación del poder adjudicador de aplicar esta Directiva a esos contratos mixtos, el artículo 16 de la Directiva 2014/24 únicamente prevé la posibilidad, en determinadas condiciones, de aplicar la Directiva 2009/81.

En efecto, el artículo 3 de la Directiva 2009/81 establece que un contrato que tenga por objeto obras, suministros o servicios, que esté comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y, en parte, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, se adjudicará de conformidad con la Directiva 2009/81, siempre que se cumpla no solo el requisito de que la adjudicación de un contrato único esté justificada por razones objetivas, sino también el requisito de que la decisión de adjudicar un único contrato no se tome con el fin de excluir el contrato de que se trate de la aplicación de la Directiva 2014/24.

En cambio, el artículo 16 de la Directiva 2014/24 establece una distinción entre los contratos mixtos en función de si sus distintas prestaciones no son objetivamente separables o son objetivamente separables. Más concretamente, por lo que se refiere a los contratos mixtos cuyas distintas prestaciones no sean objetivamente separables, tales contratos podrán adjudicarse sin aplicar dicha Directiva cuando incluyan elementos a los que se aplique el artículo 346 TFUE y, en otro caso, podrán adjudicarse de conformidad con la Directiva 2009/81. El primer supuesto, que se refiere a la aplicación del artículo 346 TFUE, se reserva a las situaciones en las que la adjudicación del contrato en cuestión alcance tal nivel de exigencia en materia de seguridad o de confidencialidad que incluso las disposiciones específicas de dicha Directiva no sean suficientes

---

<sup>350</sup> En el sentido del artículo 1, punto 6, de la Directiva 2009/81.

para salvaguardar los intereses esenciales de seguridad del Estado miembro de que se trate. En el segundo supuesto, que se refiere a los contratos mixtos que implican prestaciones que no sean objetivamente separables a las que no es aplicable el artículo 346 TFUE, la adjudicación del contrato de que se trate podrá efectuarse, pero no necesariamente, conforme a la Directiva 2009/81, pudiendo el poder adjudicador optar por adjudicar dicho contrato según el régimen establecido por dicha Directiva o según el régimen establecido por la Directiva 2014/24.

Por lo que se refiere a los contratos mixtos en los que las distintas prestaciones son objetivamente separables, el poder adjudicador podrá adjudicar, bien contratos distintos para esas distintas prestaciones, determinándose entonces la Directiva aplicable a cada contrato en función de sus propias características, o bien un contrato único, que por tanto sigue siendo mixto. Dicho esto, cuando el poder adjudicador opta por aplicar a este contrato único la Directiva 2009/81, su decisión de no adjudicar contratos distintos debe justificarse por razones objetivas. En cambio, el poder adjudicador no está sometido a tal exigencia cuando opta por adjudicar un único contrato aplicando la Directiva 2014/24. Dicho esto, en cualquier caso, la decisión de adjudicar un único contrato, a pesar de la existencia en él de prestaciones objetivamente separables, no podrá tomarse con el fin de excluir contratos de la aplicación de la Directiva 2014/24 o de la Directiva 2009/81.

El Tribunal de Justicia declaró que las normas de conflicto entre la Directiva 2009/81 y la Directiva 2014/24 establecidas en el artículo 16 de esta última Directiva son más recientes y más detalladas que las contenidas en el artículo 3 de la Directiva 2009/81. Por consiguiente, el artículo 16 de la Directiva 2014/24 expresa la voluntad del legislador de la Unión en la fecha de adopción de esta Directiva y debe aplicarse en detrimento del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81, que tiene distinto alcance pero debe considerarse superado por la evolución legislativa introducida por la Directiva 2014/24.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó la obligación de los Estados miembros de respetar el principio de proporcionalidad en caso de ejercicio de la facultad de prohibir la utilización del precio como único criterio de adjudicación de un contrato, prevista en el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24.

A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 vulneraría el principio de proporcionalidad si un Estado miembro decidiera prohibir la utilización del precio o del coste como único criterio de adjudicación para un tipo de contratos públicos de tal naturaleza que fuera imposible o excesivamente difícil determinar criterios que permitieran diferenciar, desde un punto de vista cualitativo, las obras, los suministros o los servicios previstos en las ofertas de los licitadores. En el presente asunto, una norma según la cual los contratos públicos relativos a servicios de gran intensidad de mano de obra deben adjudicarse, aun cuando presenten elementos normalizados, sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa en función de la mejor relación calidad-precio resulta, aunque dicha norma se refiera a servicios poco técnicos por naturaleza, compatible con el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 y con el principio de proporcionalidad. En efecto, existen varios aspectos cualitativos, como la organización y la experiencia del personal encargado de ejecutar tales servicios, que pueden afectar a la calidad de ejecución de los contratos y, en consecuencia, al valor económico de las ofertas. En estas circunstancias, no es imposible ni excesivamente difícil diferenciar, desde un punto de vista cualitativo, los servicios previstos en las ofertas de los licitadores.

## XVI. Política social

### 1. Condiciones de trabajo: salarios mínimos adecuados en la Unión y exclusiones de competencia de esta en materia de «remuneraciones» y de «derecho de asociación y sindicación»

Sentencia de 11 de noviembre de 2025 (Gran Sala), Dinamarca/Parlamento y Consejo (Salarios mínimos adecuados) (C-19/23, [EU:C:2025:865](#))

*«Recurso de anulación — Directiva (UE) 2022/2041 — Salarios mínimos adecuados en la Unión Europea — Artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b) — Artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b) — Respeto de las competencias conferidas a la Unión por los Tratados — Artículo 153 TFUE, apartado 5 — Exclusiones de competencia — “Remuneraciones” y “derecho de asociación y sindicación” — Injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de estay en el derecho de asociación y sindicación — Anulación parcial — Artículo 5, apartados 1 (en parte), 2 y 3, in fine»*

A raíz del recurso interpuesto por el Reino de Dinamarca, que tenía por objeto, con carácter principal, lograr que se anulara la Directiva 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea,<sup>351</sup> la Gran Sala del Tribunal de Justicia anula dos partes de frase y un apartado del artículo 5 de dicha Directiva.

La Directiva impugnada establece un marco para la fijación de salarios mínimos adecuados con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la Unión. Entre sus disposiciones importantes, en particular, el artículo 4 tiene por objeto el fomento de la negociación colectiva, mientras que el artículo 5 se refiere a la «adecuación de los salarios mínimos legales».

El Reino de Dinamarca, apoyado por el Reino de Suecia, alega que, al adoptar esta Directiva, el Parlamento Europeo y el Consejo infringieron el artículo 153 TFUE, apartado 5, y el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros previsto en dicho artículo en materia de política social. Estos dos Estados miembros sostienen, además, que las dos instituciones demandadas no eran competentes para adoptar la citada Directiva sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), ya que esta Directiva persigue varios objetivos diferentes.

#### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del principio de atribución,<sup>352</sup> la Unión solo actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para alcanzar los objetivos que estos determinan. Para adoptar la Directiva impugnada, el legislador de la Unión se basó en el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b), en relación con el artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b), que facultan al Parlamento y al Consejo para adoptar, mediante directivas, disposiciones mínimas en el ámbito de las «condiciones de trabajo». Ahora bien, el artículo 153 TFUE, apartado 5, contiene una

<sup>351</sup> Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (DO 2022, L 275, p. 33; en lo sucesivo, «Directiva impugnada»).

<sup>352</sup> Este principio se establece en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartados 1 y 2. Así, en virtud de este principio, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

exclusión expresa de competencia en los ámbitos, en particular, de las remuneraciones y del derecho de asociación y sindicación. Por tanto, el Tribunal de Justicia señala que le corresponde comprobar si, al adoptar la Directiva impugnada sobre la base de las disposiciones antes citadas, el legislador de la Unión contravino las exclusiones de competencia enunciadas en esta última disposición. A efectos de este examen, el Tribunal de Justicia se basa en los mismos elementos objetivos—entre los que figuran la finalidad y el contenido de este acto— a la luz de los cuales controla la elección de la base jurídica de un acto de la Unión.

En primer lugar, en el marco del examen del primer motivo, basado en la infracción del artículo 153 TFUE, apartado 5, el Tribunal de Justicia precisa, por lo que respecta a la primera parte de este motivo, relativa a la contravención de la exclusión de competencia en materia de remuneraciones, que esta exclusión debe entenderse en el sentido de que se refiere a las medidas que, como las que uniformen todos o parte de los elementos constitutivos de los salarios o de su cuantía en los Estados miembros o incluso las que establezcan un salario mínimo a escala de la Unión, supondrían una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta. Este criterio debe guiar el examen de la observancia de la exclusión de competencia relativa a las remuneraciones prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5, con independencia del vínculo más o menos estrecho del acto de que se trate con la materia de las remuneraciones y de la incidencia de dicho acto en la cuantía de estas. Esto significa que la competencia de la Unión no puede considerarse automáticamente excluida por el hecho de que la Directiva impugnada se refiera a esta materia y pueda incidir en la cuantía de las remuneraciones. Así pues, el Tribunal de Justicia comprueba si los artículos 4 a 6 de la Directiva impugnada, sobre los que versan esencialmente las críticas del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia, suponen una injerencia directa del Derecho de la Unión en la determinación de las remuneraciones dentro de esta.

Por lo que respecta, en particular, a los artículos 4 y 5 de la Directiva impugnada, en primer término, el Tribunal de Justicia señala que, si bien el artículo 4 de la citada Directiva<sup>353</sup> introduce

---

A tenor de este artículo 4, titulado «Fomento de la negociación colectiva sobre la fijación de salarios»:

«1. Con el fin de aumentar la cobertura de la negociación colectiva y facilitar el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios, los Estados miembros, contando con la participación de los interlocutores sociales y de conformidad con el Derecho y usos nacionales:

- a) fomentarán el desarrollo y el refuerzo de capacidades de los interlocutores sociales para participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, en particular a nivel sectorial o intersectorial;
- b) promoverán unas negociaciones constructivas, significativas e informadas sobre los salarios entre los interlocutores sociales, en pie de igualdad, en las que ambas partes tengan acceso a información adecuada para desempeñar sus funciones en relación con la negociación colectiva sobre la fijación de salarios;
- c) adoptarán medidas, según proceda, para proteger el ejercicio del derecho de negociación colectiva sobre la fijación de salarios y proteger a los trabajadores y a los representantes sindicales de actos que los discriminen en relación con su empleo por el hecho de que participen o deseen participar en la negociación colectiva sobre la fijación de salarios;
- d) adoptarán medidas, según proceda, a efectos de fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, para proteger a los sindicatos y las organizaciones patronales que participen o deseen participar en la negociación colectiva frente a cualquier acto de injerencia mutua o de sus agentes o miembros en su establecimiento, funcionamiento o administración.

2. Además, todo Estado miembro en el que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior a un umbral del 80 %, establecerá un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva, bien por ley, previa consulta con los interlocutores sociales, bien mediante acuerdo con ellos. Dicho Estado miembro también elaborará un plan de acción para fomentar la negociación colectiva previa consulta con los interlocutores sociales, o mediante acuerdo con ellos, o tras una solicitud conjunta de los interlocutores sociales, tal como sea acordado entre los interlocutores sociales. El plan de acción establecerá un calendario claro y medidas concretas para aumentar progresivamente la tasa de cobertura de la negociación colectiva, con respeto pleno de la autonomía de los