

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA,
ENERO-ABRIL 2016

FERNANDO CASTILLO DE LA TORRE
Y PETRA NEMECKOVA¹

Cómo citar/Citation

Castillo de la Torre, F. y Nemeckova, P. (2016).
Crónica de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia
de la Unión Europea, enero-abril 2016.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 54, 669-704.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.54.07>

SUMARIO

I. INSTITUCIONES, PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES. II. CONTENCIOSO. III. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA. IV. COMPETENCIA. V. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES. VI. MEDIO AMBIENTE. VII. POLÍTICA SOCIAL. VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD. IX. RELACIONES EXTERIORES.

¹ Miembros del Servicio Jurídico de la Comisión Europea.

I. INSTITUCIONES, PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El principio de no discriminación por razón de la edad confiere a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal que, aun en los litigios entre particulares, obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a abstenerse de aplicar las normas nacionales incompatibles con dicho principio (Sentencia de 19 de abril de 2016, Dansk Industri, C-551/14, EU:C:2016:278).

La petición de decisión prejudicial se refería a la interpretación, por una parte, de los arts. 2, apdos. 1 y 2, letra a), y 6, apdo. 1, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y, por otra parte, del principio de no discriminación por razón de la edad y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. Esta petición se presentó en un litigio entre Dansk Industri (DI), actuando en representación de Ajos A/S, y los causahabientes del Sr. Rasmussen, debido a la negativa de Ajos a conceder al Sr. Rasmussen una indemnización por despido.

Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente preguntaba, en esencia, si un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio entre particulares, cuando se demuestra que la norma nacional de que se trate es contraria al principio general de no discriminación por razón de la edad, puede ponderar dicho principio con los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, y llegar a la conclusión de que los mencionados en segundo lugar deben prevalecer sobre el primero. En este contexto, el tribunal remitente también se preguntaba si, al realizar esta ponderación, puede o debe tener en cuenta que los Estados miembros tienen el deber de reparar el perjuicio ocasionado a los particulares por la incorrecta transposición de una Directiva, como en el caso de la 2000/78.

El Tribunal recuerda que la exigencia de interpretación conforme incluye la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de modificar, en caso necesario, su jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del derecho nacional incompatible con los objetivos de una directiva. Por lo tanto, el tribunal remitente no puede, en el litigio principal, considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar la norma nacional de que se trata de conformidad con el derecho de la Unión, por el mero hecho de que, de forma reiterada, ha interpretado esa norma en un sentido que no es compatible con ese derecho. Añade que, aun suponiendo que un órgano jurisdiccional nacional, que conoce de un litigio en el que se discute sobre el principio general de no discriminación por razón de la edad, tal como se concreta en la Directiva 2000/78, se encuentra en efecto imposibilitado de interpretar el derecho nacional que sea conforme a esa Directiva, le corresponde

al menos garantizar, en el ámbito de su competencia, la protección jurídica que confiere el derecho de la Unión a los justiciables y la eficacia plena de este, dejando si es preciso sin aplicación cualesquiera disposiciones de la normativa nacional contrarias a dicho principio.

Por otra parte, se desprende de la Sentencia *Association de médiation sociale* (C176/12, EU:C:2014:2) que el principio de no discriminación por razón de la edad confiere a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal que —aun en los litigios entre particulares— obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a abstenerse de aplicar las normas nacionales incompatibles con dicho principio. En el caso de autos, por lo tanto, puesto que considera que no puede garantizar una interpretación conforme de la norma nacional de que se trata, el tribunal remitente debe dejar esta norma sin aplicar.

Finalmente, el Tribunal de Justicia (TJUE) pone de relieve que la posibilidad de que los particulares titulares de un derecho reconocido por el derecho de la Unión —como, en este caso, el trabajador— soliciten un resarcimiento cuando sus derechos son lesionados por una infracción del derecho de la Unión imputable a un Estado miembro no puede cuestionar la obligación del tribunal remitente de dar prioridad a la interpretación del derecho nacional que se ajusta a la Directiva 2000/78 o, si tal interpretación resulta imposible, de dejar inaplicada la norma nacional contraria al principio general de no discriminación por razón de la edad, tal como lo concreta la Directiva, ni llevar a ese tribunal, en el ámbito del litigio de que conoce, a hacer que prevalezca la protección de la confianza del particular, en este caso, el empresario, que se ha regido por el derecho nacional.

El ejercicio de un poder delegado para «completar» un acto legislativo en el sentido del art. 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige que la Comisión adopte un acto distinto (Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento/Comisión, C-286/14, EU:C:2016:183).

La Sentencia aborda el alcance de los conceptos de «modificar» y «completar» que se mencionan en el art. 290 TFUE. Mediante su recurso, el Parlamento Europeo solicitaba que se anulara el Reglamento Delegado (UE) núm. 275/2014 de la Comisión, que modifica el anexo I del Reglamento (UE) núm. 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa». El art. 21.1 del Reglamento núm. 1316/2013 autoriza a la Comisión a adoptar actos delegados para «desarrollar» las prioridades de financiación que habrán de reflejarse en los programas de trabajo, contemplados en el art. 17 de dicho Reglamento. El Parlamento sostenía, en esencia, que la Comisión, al añadir, en virtud del art. 1 del Reglamento

impugnado, una parte VI al anexo I del Reglamento núm. 1316/2013, en lugar de adoptar un acto delegado distinto, se extralimitó en el ejercicio de esa facultad.

El Tribunal menciona que el art. 290.1 TFUE contempla dos categorías de poderes delegados, a saber, la que faculta para «completar» el acto legislativo, y la que faculta para «modificar» este. En cambio, dicho art. no prevé la posibilidad de «desarrollar» elementos no esenciales de tal acto. Ahora bien, la autorización que se confiere a esta institución en el art. 21.3 del Reglamento núm. 1316/2013, para «desarrollar» las prioridades de financiación, no pertenece a una categoría autónoma de poderes delegados que no tenga cabida en el ámbito de aplicación del art. 290.1 TFUE, sino que constituye una delegación de poderes a efectos de este último artículo.

De la disyunción que introduce el art. 290 TFUE en la expresión «completen o modifiquen» se deduce que está diferenciando claramente entre las dos categorías previstas de poderes delegados. En efecto, la delegación de los poderes para «completar» un acto legislativo tiene por objeto únicamente facultar a la Comisión a precisar el contenido de ese acto. Cuando esta ejerce tales poderes su mandato se limita al desarrollo detallado, dentro del respeto del contenido íntegro del acto legislativo adoptado por el legislador, de elementos no esenciales de la normativa de que se trate que no fueron definidos por este. La delegación de poderes para «modificar» un acto legislativo, en cambio, tiene por objeto facultar a la Comisión a introducir cambios en aspectos no esenciales previstos en el mismo por el legislador, o a suprimirlos. Al ejercer tales poderes, la Comisión no tiene obligación alguna de respetar el contenido de unos elementos que han de ser, conforme al mandato recibido, precisamente, «modificados». Las diferencias entre las dos categorías de poderes delegados que contempla el art. 290.1 TFUE impiden que sea la propia Comisión la que se arrogue la facultad de decidir el carácter de la habilitación que se le ha conferido. En este contexto, y en aras de la transparencia en el procedimiento legislativo, este art. hace recaer sobre el legislador la obligación de determinar el carácter de los poderes que desea delegar en la Comisión.

Señala que el art. 21.1 del Reglamento habilita a la Comisión para adoptar actos delegados «con objeto de desarrollar» las prioridades de financiación, lo cual significa que está autorizándola para «completar» ese Reglamento en el sentido del art. 290 TFUE. Al habilitar a la Comisión para «definir» las prioridades de financiación que habrán de reflejarse en los programas de trabajo, el art. 21.3 del Reglamento no está autorizándola a modificar elementos que el propio Reglamento ya ha establecido, sino a desarrollar este, desarrollando de forma detallada aspectos que no han sido definidos por el legislador, y siempre que respete el contenido íntegro de sus disposiciones.

En tercer lugar, examina si el ejercicio de la habilitación prevista en el del Reglamento exige la adopción de un acto distinto del propio Reglamento. A este respecto, observa, por un lado, que la claridad normativa y la transparencia en el procedimiento legislativo se oponen a que la Comisión, en el ejercicio de la facultad de «completar» un acto legislativo, incorpore un elemento nuevo al propio texto de este acto. En efecto, tal incorporación podría ocasionar confusión a la hora de identificar la base jurídica de ese elemento, habida cuenta de que el propio texto del acto legislativo pasaría a contener un elemento que sería el resultado del ejercicio por parte de la Comisión de una facultad delegada que, sin embargo, no le permitía derogar el acto ni introducir cambios en él. Por otro lado, recuerda que la posibilidad de delegar poderes que prevé el art. 290 TFUE tiene como finalidad permitir al legislador concentrar su esfuerzo en la regulación de los elementos esenciales de la legislación, así como sobre los elementos no esenciales sobre los que considere oportuno legislar, al mismo tiempo que confía a la Comisión la labor de «completar» determinados elementos no esenciales del acto legislativo adoptado o incluso de «modificar» tales elementos dentro del marco de la delegación que le ha sido conferida.

Ahora bien, un elemento adoptado por la Comisión, en el ejercicio de una habilitación para «completar» un acto legislativo, que ha pasado a formar parte de dicho acto no podrá ser posteriormente sustituido ni suprimido en virtud de esa misma habilitación, que condujo a su adopción puesto que para ello sería necesario un poder para «modificar» ese acto. Si fuera necesario sustituir o suprimir el elemento añadido, el legislador tendría que intervenir, bien adoptando él mismo un acto legislativo, bien delegando en la Comisión los poderes para «modificar» el acto de que se trate. Por lo tanto, la adición de un elemento al propio texto del acto legislativo, en virtud de una habilitación para «completar» este acto, produce un resultado incompatible con el ejercicio efectivo de tal habilitación. En cambio, un acto distinto adoptado por la Comisión para «completar» un acto legislativo podrá ser modificado por esta cuando sea necesario, sin tener que modificar el propio acto legislativo. De lo anterior se infiere que el ejercicio de un poder delegado para «completar» un acto legislativo en el sentido del art. 290 TFUE, exige que la Comisión adopte un acto distinto.

II. CONTENCIOSO

Una normativa nacional no puede obligar a la sala de un órgano jurisdiccional nacional de última instancia a remitir la cuestión al Pleno de dicho órgano e impedir así que esta sala pueda plantear una petición de decisión

prejudicial ante el TJUE (Sentencia de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199).

En un asunto sobre la interpretación de una directiva sobre la coordinación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, el TJUE interpretó el alcance del art. 267 TFUE sobre dos extremos: en primer lugar, sobre la obligación de plantear la cuestión por las salas de un órgano jurisdiccional de última instancia y, en segundo lugar, sobre la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de aplicar el derecho de la Unión en conformidad con la interpretación del TJUE.

Con respecto al primer punto, la legislación italiana preveía que cuando una sala de un órgano jurisdiccional de última instancia (Consiglio di Stato) no comparte la orientación marcada por una resolución del Pleno de ese órgano jurisdiccional, dicha sala debe remitir la cuestión al mencionado Pleno, lo que le impide, por tanto, plantear una petición de decisión prejudicial ante el TJUE.

El TJUE consideró que esta normativa impide que un órgano jurisdiccional de última instancia al que se le suscita una cuestión de interpretación del derecho de la Unión, plantee efectivamente una petición de decisión prejudicial, una facultad y/u obligación que es inherente al sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el TJUE establecido por el art. 267 TFUE y a las funciones de juez encargado de la aplicación del derecho de la Unión atribuidas por dicha disposición a los órganos jurisdiccionales nacionales, y declara la normativa nacional en cuestión contraria al derecho de la Unión.

En segundo lugar, el tribunal remitente solicitó que se dilucide si el art. 267 TFUE debía interpretarse en el sentido de que, después de haber recibido la respuesta del TJUE a una cuestión relativa a la interpretación del derecho de la Unión que le ha planteado, o cuando la jurisprudencia del TJUE ya ha dado una respuesta clara a dicha cuestión, está obligado él mismo a hacer todo lo necesario para aplicar esa interpretación del derecho de la Unión.

Siguiendo la misma línea, el TJUE recordó que el efecto útil del art. 267 TFUE se vería reducido si el juez nacional no pudiera aplicar inmediatamente el derecho de la Unión de conformidad con la resolución o la jurisprudencia del TJUE. Por consiguiente, el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del derecho de la Unión está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento

constitucional. En definitiva, después de haber recibido la respuesta del TJUE a una cuestión relativa a la interpretación del derecho de la Unión que le ha planteado, o cuando la jurisprudencia del TJUE ya ha dado una respuesta clara a dicha cuestión, una sala de un órgano jurisdiccional de última instancia está obligada ella misma a hacer todo lo necesario para aplicar esa interpretación del derecho de la Unión.

III. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA

La obligación de inscribir los productos químicos importados en un registro nacional complementario al registro REACH (registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias químicas) constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa que queda justificada (en el asunto de autos) por la finalidad de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, proporcional y adecuada (Sentencia de 17 de marzo de 2016, *Canadian Oil Company Sweden y Rantén*, C-472/14, EU:C:2016:171).

En Suecia, las importaciones de productos químicos están sujetas a la obligación de notificación a la Inspección de Productos Químicos a efectos de su inscripción en el registro nacional de productos. Esta notificación puede realizarse tras la importación.

Dos empresas importadoras de productos químicos, en el marco de un litigio nacional en relación con determinadas sanciones impuestas por las autoridades suecas por violar la obligación de notificación, alegaban que tal obligación obstaculizaría la libre circulación de las sustancias que son objeto del Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH) y sujetos a la inscripción en los registros regulados por este Reglamento y que constituiría, además, una restricción a la importación.

Desde la perspectiva del Reglamento REACH, el TJUE consideró que la armonización que realiza el Reglamento en relación con el registro de esas sustancias no se extiende a otra forma de registro ante las autoridades nacionales si se cumple una serie de requisitos: el registro nacional no debe constituir un requisito previo para la comercialización de los productos químicos, debe tener por objeto información diferente de la requerida por el Reglamento REACH y contribuir a alcanzar los objetivos perseguidos por ese Reglamento, en particular, garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del

medio ambiente, así como la libre circulación de esas sustancias en el mercado interior, mediante la implantación de un sistema de controles de la gestión segura de tales productos en el Estado miembro de que se trate y mediante la evaluación de dicha gestión.

Ahora bien, con respecto a la libre circulación de mercancías protegida por el art. 34 TFUE, el TJUE interpretó el carácter obligatorio del registro nacional de la importación de productos químicos como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido de dicha disposición, pues el hecho de imponer unas formalidades para la importación puede obstaculizar el comercio en el seno de la Unión y perjudicar el acceso al mercado de que se trate de las mercancías que se hayan fabricado y comercializado legalmente en otros Estados miembros.

No obstante, el TJUE consideró que la medida queda justificada por la finalidad del registro nacional en cuestión de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, que busca a obtener información complementaria a la del registro REACH y a implantar un sistema de controles de la gestión segura de los productos químicos. Por añadidura, para el TJUE la medida es adecuada y proporcional porque tiene una repercusión limitada en la libre circulación de esos productos en el mercado interior, puesto que el registro nacional en cuestión no condiciona la comercialización en el mercado sueco de los productos químicos procedentes de otros Estados miembros.

El Estado miembro de acogida puede denegar a un nacional de otro Estado miembro prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de su residencia, sin que sea necesario un examen individual de la situación de este nacional (Sentencia de 25 de febrero de 2016, García-Nieto, C-299/14, EU:C:2016:114).

En ámbito de la libre circulación de personas destaca la Sentencia García Nieto en la que el TJUE confirmó su reciente jurisprudencia dictada en los asuntos *Alimanovic* (C-67/14) y *Dano* (C-333/13), según la cual un Estado miembro puede excluir a los nacionales de otros Estados miembros de determinadas prestaciones sociales durante los tres primeros meses de su estancia en el país. El órgano remitente debía resolver un litigio entre una familia española y un centro de empleo alemán que denegó las prestaciones de subsistencia alemanas al padre y al hijo durante los tres primeros meses de su residencia en Alemania, a pesar de que la madre ya ejercía una actividad regular en Alemania, estuvo afiliada al régimen obligatorio de seguridad social durante este período y la familia percibió prestaciones familiares.

El TJUE primero confirmó la calificación de las prestaciones controvertidas como prestaciones de asistencia social, en el sentido del art. 24, apdo. 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, que establece que, durante los primeros tres meses de residencia, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o pres-tamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.

Por lo tanto, según el razonamiento del Tribunal, a fin de preservar el equilibrio financiero del sistema de seguridad social de los Estados miembros, los Estados miembros de acogida pueden denegar a los ciudadanos de otros Estados miembros toda prestación de asistencia social durante los tres primeros meses de su estancia, puesto que los Estados miembros de acogida tampoco pueden exigir que los ciudadanos desplazados cuenten con medios de subsistencia suficientes y con una cobertura médica personal durante este período.

Por último, si bien se le exige al Estado miembro de acogida considerar la situación particular de la persona interesada cuando se disponga a adoptar una medida de expulsión o a declarar que dicha persona genera una carga excesiva para el sistema nacional de seguridad social a lo largo de su residencia, tal examen individual no es exigible para la denegación de prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia de la persona en cuestión.

La libre prestación de servicios se opone a que las autoridades nacionales sancionen la intermediación, sin autorización, en apuestas deportivas por un operador privado que sólo es titular de una licencia en otro Estado miembro cuando la obligación de poseer una autorización para organizar apuestas deportivas o intermediar en ellas se inscribe en el marco de un régimen de monopolio público que los tribunales nacionales han declarado contrario al derecho de la Unión (Sentencia de 4 de febrero de 2016, *Sebat Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72).

El litigio nacional que dio origen a esta remisión prejudicial oponía al Ministerio Fiscal alemán y a la Sra. *Sebat Ince*, imputada por haber actuado como intermediario, sin la autorización administrativa requerida, en apuestas deportivas mediante una máquina de apuestas instalada en un bar deportivo situado en Baviera para una sociedad austríaca que era titular de una licencia

para organizar apuestas deportivas únicamente en Austria. En el período al que se referían los cargos (2012), la organización y la intermediación en materia de apuestas deportivas estaban reservadas, en Alemania, a un monopolio público.

No obstante, en dos sentencias de 2010, en los asuntos *Stoß y otros* (C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07) y *Carmen Media Group* (C-46/08), el TJUE declaró que los tribunales alemanes podían verse legítimamente inducidos a considerar que dicho monopolio no perseguía de manera coherente y sistemática el objetivo de luchar contra los peligros asociados a los juegos de azar y no era, por tanto, conforme con el derecho de la Unión. Los tribunales nacionales que han aplicado estas sentencias han concluido que, efectivamente, el monopolio no era conforme, aunque discrepaban en cuanto a las consecuencias que debía tener la ilegalidad del monopolio. Aunque Alemania modificó la organización e intermediación en materia de apuestas deportivas en 2012, en la época en que ocurrieron los hechos no se había adjudicado ninguna de las licencias disponibles, de modo que ningún operador privado estaba autorizado para organizar o recoger apuestas deportivas en Alemania. El tribunal nacional remitente dedujo de ello que el antiguo monopolio público, declarado contrario al derecho de la Unión por los tribunales alemanes, había seguido aplicándose de hecho.

Según el TJUE, cuando la obligación de poseer una autorización para organizar apuestas deportivas o intermediar en ellas se inscribe en el marco de un régimen de monopolio público que los tribunales nacionales han declarado contrario al derecho de la Unión, la libre prestación de servicios se opone a que las autoridades sancionadoras de un Estado miembro sancionen la intermediación, sin autorización, en apuestas deportivas por un operador privado por cuenta de otro operador privado que no dispone de autorización para organizar apuestas deportivas en dicho Estado miembro, sino que sólo es titular de una licencia en otro Estado miembro. Para el TJUE, incluso cuando un operador privado puede obtener, en teoría, una autorización para organizar apuestas deportivas o intermediar en ellas, la libre prestación de servicios se opone a una sanción impuesta por no tener la autorización dado que no está garantizado que efectivamente se aplique el procedimiento de concesión de la autorización y que el régimen de monopolio público en materia de apuestas deportivas, declarado contrario al derecho de la Unión por los tribunales nacionales, ha seguido existiendo pese a la adopción de tal procedimiento.

De forma más general, el TJUE consideró como contraria a la libre prestación de servicios la sanción por intermediación, sin autorización, en apuestas deportivas por cuenta de un operador titular de una licencia en otro Estado miembro cuando la concesión de una autorización para organizar apuestas deportivas se supedita a la obtención de una licencia por el operador según

un procedimiento que no respeta los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad e incumple la obligación de transparencia que de ellos se deriva.

IV. COMPETENCIA

La adopción de líneas directivas sobre la compatibilidad de determinadas ayudas de Estado con el mercado interior no exime a la Comisión de su obligación de examinar las circunstancias específicas excepcionales que un Estado miembro pueda invocar, en un caso particular, para solicitar la aplicación directa del art. 107.3 TFUE, y de motivar, en su caso, la negativa de la Comisión a estimar tal solicitud (Sentencia de 8 de marzo de 2016, Grecia/Comisión, C-431/14, EU:C:2016:145).

Durante el año 2009, Grecia pagó a los agricultores griegos compensaciones por un importe total de 425 millones de euros por los daños sufridos en 2008 como consecuencia de las condiciones climáticas adversas, que fueron calificadas por la Comisión como ayudas de Estado ilegales e incompatibles con el mercado interior, en aplicación de las directrices vigentes en el momento de concesión de la ayuda. En consecuencia, ordenó a las autoridades helénicas que las recuperaran de sus beneficiarios. En 2012, el presidente del Tribunal General suspendió, como medida cautelar, la ejecución de la Decisión habida cuenta de la crisis financiera y de riesgo de una perturbación del orden público. Sin embargo, en 2014, el Tribunal General desestimó el recurso en cuanto al fondo, Sentencia que fue confirmada en casación.

Una de las alegaciones del Gobierno helénico trataba sobre el carácter vinculante de las líneas directrices sobre la compatibilidad de ayudas. Grecia, alegaba el Tribunal General, erró al declarar que la Comisión no podía apartarse de las reglas de conducta pertinentes al asunto sino que estaba obligada a aplicarlas. En efecto, las reglas contenidas en el Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el contexto de crisis económica y financiera, que podrían haber justificado las ayudas en cuestión como compatibles con el mercado interior, excluía de su ámbito de aplicación al sector agrícola para el año en el que se concedieron las ayudas.

Al respecto, el TJUE destaca, con arreglo a una jurisprudencia asentada, que al adoptar esas reglas de conducta, la propia Comisión limitó su amplio margen de discrecionalidad a la hora de apreciar la compatibilidad de las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía, por lo que, en principio, no puede apartarse de las citadas reglas. No obstante, el

TJUE abre una puerta a que la Comisión se aparte de sus líneas directrices y tenga la obligación de examinar las circunstancias específicas excepcionales invocadas por un Estado miembro que caracterizan un determinado sector de la economía y que se distinguen de las contempladas por las directrices, en un caso particular, para solicitar la aplicación directa las reglas de compatibilidad del Tratado y de motivar, en su caso, su negativa a estimar una solicitud de este tipo.

Sin embargo, el TJUE señaló que en este asunto Grecia no alegó la existencia de esas circunstancias específicas excepcionales en el sector agrícola griego, que pudieran haber sido distintas de las existentes, en el mismo sector, en otros Estados miembros afectados de manera similar por la crisis económica y que, por tanto, habrían podido forzar a la Comisión a apartarse de las normas de compatibilidad comprendidas en las líneas directrices, aplicables a todos los Estados miembros.

En materia de competencia, los respectivos programas de clemencia de la Unión y de los Estados miembros coexisten de manera autónoma, en régimen de competencias concurrentes de la Comisión y de las autoridades nacionales de competencia, pero no existe ningún vínculo jurídico entre las solicitudes de dispensa del pago de las multas presentadas, respectivamente, a la Comisión y a las autoridades nacionales de competencia en relación con el mismo cártel (Sentencia de 20 de enero de 2016, DHL Express, C-428/14, EU:C:2016:27).

Este asunto plantea cuestiones interesantes sobre los efectos de una solicitud de clemencia presentadas por un mismo grupo empresarial en momentos diferentes a la Comisión Europea, por un lado, y a una autoridad nacional de defensa de la competencia, por el otro. Los programas de clemencia se basan en el principio según el cual las autoridades de competencia eximen del pago de las multas a la empresa que denuncia su participación en un cártel si es la primera en aportar información que permite, en particular, la constatación de una infracción de las normas sobre competencia.

En 2007 y 2008, DHL Express (Italy), DHL Global Forwarding (Italy) y otras dos empresas presentaron por separado a la Comisión y a la autoridad italiana de competencia sendas solicitudes de clemencia relativas a un supuesto cártel en el sector de los servicios de transporte internacional de mercancías. En 2011, la autoridad de competencia italiana declaró que varias empresas habían participado en un cártel en el sector de los servicios de transporte internacional de mercancías por carretera con origen y destino en Italia. En su resolución, la autoridad afirmó que Schenker fue la primera sociedad en solicitarle la dispensa del pago de las multas en Italia con respecto al transpor-

te de mercancías por carretera, eximiéndole del pago de la multa. En cambio, DHL fue, entre otras empresas, condenada al pago de una multa (aunque se redujo la cuantía de cada una de estas multas). DHL interpuso recurso ante los tribunales italianos para que se anulara la resolución de la autoridad italiana. Según DHL, la autoridad italiana debería haber tenido en cuenta la solicitud de dispensa del pago de las multas presentada a la Comisión, que fue hecha por DHL con anterioridad a la solicitud presentada por Schenker ante la autoridad italiana.

En su petición de remisión prejudicial, el *Consiglio di Stato* pidió al TJUE que interprete el derecho de la Unión en lo que respecta a las relaciones entre los diferentes procedimientos que coexisten en el seno de la Red Europea de Competencia, un mecanismo de cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia. La Red tiene, a nivel europeo, un programa modelo sobre clemencia. Por su parte, los Estados miembros han adoptado, en base al modelo de la Red, sus propios programas de clemencia nacionales. Así, la autoridad italiana de competencia adoptó, a nivel italiano, un modelo similar que establecía una solicitud de clemencia abreviada.

En este marco del litigio, el TJUE declaró que los instrumentos adoptados en el ámbito de la Red, incluido el programa modelo sobre clemencia, no tienen efectos imperativos para las autoridades nacionales de competencia, y ello con independencia de la naturaleza jurisdiccional o administrativa de tales autoridades. De este modo, no existe ningún vínculo jurídico entre la solicitud de dispensa del pago de las multas presentada a la Comisión y la solicitud presentada a una autoridad nacional de competencia en relación con el mismo cártel, de modo que la autoridad nacional no está obligada a examinar la solicitud nacional a la luz de la solicitud de dispensa ante la Comisión y no tiene que ponerse en contacto con la Comisión para obtener información sobre el objeto y los resultados del procedimiento de clemencia desarrollado a nivel europeo.

Por último, el TJUE constató que el derecho de la Unión no se oponía a un régimen nacional de clemencia que permite aceptar la solicitud de dispensa del pago de las multas de una empresa cuando esta no ha presentado a la Comisión, en paralelo, una solicitud de dispensa total, sino una mera solicitud de reducción de multa. En consecuencia, el derecho nacional puede prever que una empresa, que no es la primera en presentar una solicitud de dispensa del pago de las multas a la Comisión y que consecuentemente sólo puede beneficiarse, ante la Comisión, de una reducción de la multa (y no de una dispensa total), puede presentar una solicitud de dispensa (total) del pago de las multas ante las autoridades nacionales de competencia. Esta conclusión se desprende de la falta de carácter imperativo de los instrumentos adoptados en el ámbito

de la Red Europea de Competencia (entre los que figura el programa modelo sobre clemencia) con respecto a las autoridades nacionales de competencia.

V. APROXIMACION DE LEGISLACIONES

Las autoridades nacionales llevan a cabo una supervisión de carácter general con el fin de garantizar los derechos de los pasajeros aéreos, pero no están obligadas a actuar a raíz de reclamaciones individuales, aunque puede concedérseles tal facultad (Sentencia de 17 de marzo de 2016, Ruijssenaars y otros, C-145/15 y C-146/15, EU:C:2016:187).

En virtud del Reglamento (CE) núm. 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, en caso de anulación de un vuelo, el transportista aéreo tiene la obligación de atender a los pasajeros afectados y de abonarles una compensación. Además, cada Estado miembro debe designar un organismo responsable del cumplimiento de esta normativa. Todo pasajero podrá presentar una reclamación ante el referido organismo si se incumple el Reglamento. Las sanciones establecidas en caso de infracción deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

En los Países Bajos se designó como organismo nacional competente al secretario de Estado, que dispone en este ámbito de una competencia general para adoptar medidas coercitivas, en particular en aquellos casos en los que el transportista aéreo se niegue sistemáticamente a indemnizar a los pasajeros. En cambio, no puede adoptar medidas coercitivas a petición de un pasajero que se haya dirigido a él por un caso concreto. En este contexto, el Consejo de Estado neerlandés albergaba dudas acerca de la competencia del secretario de Estado para adoptar medidas coercitivas a petición de los pasajeros en situaciones individuales.

En su Sentencia, el TJUE interpreta, en primer término, el concepto de reclamaciones que todo pasajero puede presentar ante el referido organismo, previsto en el art. 16 del Reglamento. Según el TJUE, debe considerarse que se trata más bien de denuncias con las que se contribuye a la correcta aplicación del Reglamento en general, sin que dicho organismo esté obligado a actuar a raíz de esas reclamaciones con el fin de garantizar el derecho de cada pasajero individual a obtener una compensación.

En lo que atañe al concepto de «sanciones», este se refiere a las medidas adoptadas frente a las infracciones detectadas por el organismo en el ejercicio de su misión de supervisión de carácter general, y no a las medidas coerciti-

vas de carácter administrativo que deban adoptarse en cada caso concreto. En consecuencia, el TJUE estima que, en principio, el organismo nacional competente no está obligado a adoptar medidas coercitivas en contra de los transportistas aéreos con el fin de obligarles a pagar las compensaciones previstas en el Reglamento núm. 261/2004. No obstante, el TJUE subraya que, habida cuenta de los objetivos del Reglamento y del margen de discrecionalidad de que disponen los Estados miembros al atribuir las competencias que desean conferir a los organismos, los Estados miembros tienen la posibilidad de otorgarles la facultad de adoptar medidas a raíz de reclamaciones individuales con el fin de paliar una protección insuficiente de los derechos de los pasajeros aéreos.

El TJUE declara que la obligación que incumbe al juez nacional de examinar de oficio si se cumplen las normas del derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores se aplica en los procedimientos concursales (Sentencia de 21 abril de 2016, Radlinger, C-377/14, EU:C:2016:283).

El Tribunal Regional de Praga preguntaba al TJUE si las normas de derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores se oponen a la normativa checa, que no permite al juez que ha de pronunciarse sobre el procedimiento concursal examinar de oficio el carácter abusivo de una cláusula contractual estipulada en un contrato celebrado con consumidores. Desea además dilucidar si el juez nacional debe comprobar de oficio si la información relativa a los contratos de crédito al consumo que ha de indicarse en esos contratos se ha hecho constar de forma clara y concisa.

El TJUE declara en su Sentencia que la obligación que incumbe al juez nacional de examinar de oficio que los profesionales se atengan a las normas del derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores se aplica en los procedimientos concursales. Lo mismo cabe decir respecto de las normas relativas a los contratos de crédito al consumo. Así, el TJUE declara que la Directiva 93/13/CEE del Consejo, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, se opone a la normativa checa que no permite que, dentro de un procedimiento concursal, el juez examine el carácter abusivo de una cláusula estipulada en un contrato de crédito al consumo, aunque disponga de los datos de hecho y de derecho necesarios para ello. La misma Directiva se opone además a la normativa controvertida en la medida en que únicamente permite impugnar algunos de los créditos y tan sólo mediante un número limitado de alegaciones (prescripción o caducidad).

Además, el TJUE señala que, en virtud de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los contratos de crédito al con-

sumo, el juez nacional que conoce de un litigio relativo a derechos de crédito derivados de un contrato de ese tipo también debe examinar de oficio si la información relativa al crédito (como, por ejemplo, la TAE) que debe mencionarse en dicho contrato, se ha hecho constar de forma clara y concisa. A continuación, ha de deducir las consecuencias previstas en el derecho nacional para el incumplimiento de la obligación de información (las sanciones deben tener carácter efectivo, proporcionado y disuasorio). Asimismo, el TJUE precisa que, en virtud de esta última Directiva, el «importe total del crédito» no puede incluir ninguna cantidad que esté comprendida en el «coste total del crédito», es decir, las cantidades destinadas a satisfacer los compromisos asumidos para la obtención del crédito de que se trate, tales como los gastos administrativos, los intereses, las comisiones o cualquier otro tipo de gastos que el consumidor haya de abonar. La inclusión irregular de estas cantidades en el importe total del crédito tendrá como consecuencia una infravaloración de la TAE, puesto que el cálculo de esta depende del importe total del crédito, y afectará, por consiguiente, a la exactitud de la información que debe mencionarse en el contrato.

Por último, en lo que concierne al examen del carácter abusivo de las penalizaciones impuestas al consumidor que no cumpla sus obligaciones, el TJUE declara que el juez nacional ha de evaluar el efecto acumulativo de todas las cláusulas que figuren en el contrato y, en caso de que compruebe que varias de ellas tienen carácter abusivo, debe excluir todas aquellas que sean abusivas (y no sólo algunas de ellas).

El juez que conoce de la ejecución de un requerimiento de pago debe apreciar de oficio el carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, cuando la autoridad que conoció de la petición de juicio monitorio carece de competencia para realizar tal apreciación (Sentencia de 18 de febrero de 2016, *Finanmadrid y otros*, C-49/14, EU:C:2016:98).

La petición de decisión prejudicial tenía por objeto la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, así como del art. 47 de la Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta petición había sido formulada en el marco de un litigio entre *Finanmadrid* y varios particulares en relación con cantidades debidas en cumplimiento de un contrato de préstamo al consumo.

El TJUE considera que la Directiva 93/13/CEE se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que no permite al juez que conoce de la ejecución de un requerimiento de pago apreciar de oficio el

carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, cuando la autoridad que conoció de la petición de juicio monitorio carece de competencia para realizar tal apreciación.

El desarrollo y las particularidades del proceso monitorio español son tales que, cuando no concurren las circunstancias que determinan la intervención del juez, este concluye sin que pueda realizar un control de la existencia de cláusulas abusivas en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor. En consecuencia, si el juez que conoce de la ejecución del requerimiento de pago carece de competencia para apreciar de oficio la existencia de esas cláusulas, podría hacerse valer un tít. ejecutivo frente al consumidor sin que, en ningún momento del procedimiento, tenga la garantía de que se ha llevado a cabo esa apreciación. En este contexto, el TJUE declara que un régimen procesal de este tipo puede menoscabar la efectividad de la protección que pretende garantizar la Directiva 93/13. Así, tal protección efectiva de los derechos que se derivan de dicha Directiva sólo podría garantizarse en caso de que el sistema procesal nacional permita, en el marco del proceso monitorio o en el del procedimiento de ejecución del requerimiento de pago, un control de oficio del carácter potencialmente abusivo de las cláusulas contenidas en el contrato de que se trate.

No queda en tela de juicio tal consideración por la circunstancia de que el derecho procesal nacional, como el analizado en el litigio principal, confiera a la resolución dictada por el secretario judicial fuerza de cosa juzgada y reconozca a esta efectos análogos a los de una resolución judicial. Si bien el sistema de aplicación del principio de fuerza de cosa juzgada se rige por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, en virtud del principio de autonomía procesal de estos, este sistema debe en cualquier caso respetar los principios de equivalencia y efectividad. Pues bien, por lo que se refiere al principio de efectividad, señala que, según el tenor de los arts. 815 y 816 de la LEC, el control por parte del secretario judicial de una petición de juicio monitorio se limita a la comprobación de que se cumplen las formalidades exigidas en relación con tal petición, concretamente la exactitud, a la luz de los documentos adjuntos a esa petición, del importe del crédito reclamado. De este modo, con arreglo al derecho procesal español, no figura entre las competencias del secretario judicial la apreciación del carácter eventualmente abusivo de una cláusula contenida en un contrato que sirve de fundamento al crédito. Asimismo, recuerda que la resolución del secretario judicial por la que se pone fin al proceso monitorio adquiere fuerza de cosa juzgada, lo cual hace imposible el control de las cláusulas abusivas en la fase de la ejecución de un requerimiento de pago, y ello como consecuencia del mero hecho de que los consumidores no formularan oposición al requerimiento de pago en el plazo previsto para ello y de que el secretario judicial no requiriera la intervención del juez.

VI. MEDIO AMBIENTE

El TJUE declara la nulidad de la cantidad máxima anual de derechos de emisión de gases de efecto invernadero gratuitos que había fijado la Comisión para el período 2013-2020 (Sentencia de 28 de abril de 2016, *Borealis Polyolefine*, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311).

En el contexto del Protocolo de Kioto, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, tiene el objetivo reducir de manera significativa las emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de proteger el medio ambiente. Según esa Directiva, los Estados miembros pueden asignar a las empresas que emitan gases de efecto invernadero los denominados «derechos de emisión». Una parte de los derechos de emisión disponibles se asigna de forma gratuita. En caso de que la cifra de derechos de emisión gratuitos asignados con carácter preliminar por los Estados miembros supere la cantidad máxima de derechos de emisión gratuitos determinada por la Comisión, se aplica un factor de corrección uniforme intersectorial («factor de corrección») para igualar ambos valores y reducir los derechos de emisión asignados con carácter preliminar.

Varias empresas que generan emisiones de gases de efecto invernadero recurrieron ante los tribunales de Italia, los Países Bajos y Austria contra las autoridades nacionales encargadas de asignar los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, impugnando la validez de las resoluciones nacionales de asignación adoptadas para el período 2013-2020 e, indirectamente, la cantidad máxima anual de derechos de emisión (junto con el factor de corrección) que la Comisión había determinado en dos Decisiones de 2011 y 2013.

El TJUE declara en primer lugar la validez de la Decisión de la Comisión de 2011, mediante la que se excluyen las emisiones de los generadores de electricidad al fijar la cantidad máxima anual de derechos de emisión, ya que, en virtud de la Directiva, y a diferencia de las emisiones producidas por las instalaciones industriales, las emisiones producidas por los generadores de electricidad nunca se tienen en cuenta a la hora de fijar la cantidad máxima anual de derechos de emisión. La Comisión no dispone de ninguna facultad de apreciación a ese respecto. Tal tratamiento asimétrico de las emisiones por el que se limita el número de derechos de emisión en su conjunto resulta conforme a los objetivos de la Directiva.

En cuanto a la Decisión de la Comisión de 2013, que era la que fijaba el factor de corrección, el TJUE señala, en primer lugar, que el ámbito de aplicación de la Directiva se amplió el 1 de enero de 2013 para incluir en él, entre

otras, las emisiones procedentes de la fabricación de aluminio y de determinados sectores de la industria química. A continuación, el TJUE destaca que, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva y a pesar de que existan distintas versiones lingüísticas —que afectaron a la interpretación uniforme de la misma y a su aplicación en cada Estado miembro—, cuando calcula la cantidad máxima anual de derechos de emisión, la Comisión está obligada a remitirse sólo a las emisiones de las instalaciones incluidas en el régimen comunitario desde 2013, y no al conjunto de emisiones incluidas desde dicha fecha. Así pues, la Comisión debería haber procurado que los Estados miembros le comunicasen los datos relevantes. Como mínimo, en caso de que dichos datos no le hubiesen permitido determinar la cantidad máxima anual de derechos de emisión y, por consiguiente, el factor de corrección, la Comisión debería haber solicitado a los Estados miembros que procedieran a realizar las correcciones necesarias. Pues bien, la Comisión tuvo en cuenta los datos de determinados Estados miembros que, a diferencia de otros, habían puesto en su conocimiento las emisiones producidas por nuevas actividades efectuadas en instalaciones ya sujetas antes de 2013 al régimen de comercio de derechos de emisión.

Por ello la Decisión de la Comisión es nula. En función de los datos que facilitarán los Estados miembros de conformidad con los criterios ahora indicados por el TJUE, la cantidad máxima anual de derechos de emisión podría superar o quedar por debajo de la fijada hasta el momento por la Comisión.

El TJUE declara que la anulación del factor de corrección no surtirá efectos respecto de las asignaciones definitivas que ya hayan tenido lugar en los Estados miembros sobre la base de una normativa que se consideraba válida. En relación con el período posterior al día en que se dicta la Sentencia, la declaración de invalidez crea un vacío legal temporal que podría interrumpir la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y, por consiguiente, la consecución de los objetivos de la Directiva. Por lo tanto, el TJUE resuelve que su Sentencia únicamente surta efectos una vez transcurrido un plazo de diez meses, que comenzará a contar a partir de la fecha en que se dicta esta Sentencia, de modo que la Comisión pueda adoptar las medidas necesarias.

VII. POLITICA SOCIAL

Los marineros griegos residentes en Grecia contratados por una sociedad que tenga su sede estatutaria en un tercer Estado, pero cuya sede efectiva se encuentra en Grecia, están protegidos por el derecho de la Unión en caso de insolvencia de la sociedad (Sentencia de 25 de febrero de 2016, Stroumpoulis y otros, C-292/14, EU:C:2016:116).

La petición de decisión prejudicial tenía por objeto la interpretación de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. La petición se planteó en el marco de un litigio entre el Estado griego y varios particulares en relación con el perjuicio que estos últimos alegan haber sufrido en razón de una incorrecta transposición de la Directiva 80/987 al derecho nacional.

Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar, firmada en Montego Bay en 1982, los buques tendrán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. La Directiva establece una garantía para los créditos salariales impagados cuando la quiebra del empresario haya sido declarada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, y se remite al derecho nacional para la determinación de los conceptos de «trabajador asalariado» y de «empresario». El Consejo de Estado griego pedía al TJUE que determinara si la Directiva debe interpretarse en el sentido de que marineros residentes en un Estado miembro y contratados en ese Estado por una sociedad que tiene su sede estatutaria en un tercer Estado para trabajar en un buque que enarbola pabellón de ese tercer Estado tienen derecho a beneficiarse de la protección prevista por la Directiva para los créditos salariales impagados de los que son titulares frente a esa sociedad.

Para el TJUE, la garantía de los créditos salariales que establece la Directiva 80/987 habría de aplicarse fuesen cuales fuesen las aguas marítimas (mar territorial o zona económica exclusiva de un Estado miembro o de un tercer Estado o, incluso, alta mar) en las que finalmente hubiese debido navegar el buque en el que habían de trabajar los recurridos en el litigio principal. En cuanto al hecho, por un lado, de que el buque en el que los recurridos en el litigio principal habían de ejercer su actividad enarbolaría pabellón de un tercer Estado y al hecho, por otro lado, de que el empresario tenía su sede estatutaria en ese mismo tercer Estado, subraya, primero, que los requisitos a los que la Directiva 80/987 supedita la cualidad de beneficiario de la protección que instituye hacen referencia, esencialmente, a la condición de asalariado del trabajador y al hecho de que el empresario haya sido sometido a un procedimiento concursal con arreglo a las disposiciones vigentes de un Estado miembro. En cambio, de las disposiciones de la Directiva, en particular del art. 1 de esta, que delimita su ámbito de aplicación, no se desprende que el lugar de la sede estatutaria del empresario o el pabellón enarbolado por el buque a bordo del cual estén empleados los trabajadores sean requisitos que sirvan para operar esa delimitación.

No admite la tesis del Gobierno griego según la cual el hecho de que el buque de que se trataba enarbolaría pabellón de un tercer Estado y el hecho de que el empresario tuviese su sede estatutaria en ese mismo Estado harían que

una situación como la controvertida en el litigio principal no quedase comprendida, en general, en el ámbito de aplicación *ratione loci* del derecho de la Unión, ya que este no se aplica a terceros Estados. A este respecto, recuerda que es jurisprudencia reiterada que la mera circunstancia de que las actividades de un trabajador se ejerzan fuera del territorio de la Unión no basta para excluir la aplicación de las normas de la Unión sobre la libre circulación de los trabajadores, siempre que la relación laboral conserve una vinculación suficientemente estrecha con el territorio de la Unión. En el caso de autos, la relación laboral entre los recurridos en el litigio principal y su empresario presenta diversos vínculos con el territorio de la Unión, ya que los recurridos celebraron un contrato de trabajo en el territorio de un Estado miembro en el que residían, con un empresario cuya insolvencia fue declarada posteriormente por un órgano jurisdiccional de ese Estado miembro, dado que el empresario ejercía en ese Estado una actividad empresarial y tenía en él su sede real. Pues bien, en el supuesto de una garantía como la que establece la Directiva 80/987, que corre a cargo de los Estados miembros, y atendiendo, en particular, a la finalidad social de dicha Directiva, tales circunstancias reflejan la existencia de un vínculo suficientemente estrecho entre las relaciones laborales de que se trata y el territorio de la Unión.

El TJUE distingue también el caso de autos de la Sentencia Poulsen y Diva Navigation (C286/90, EU:C:1992:453). A diferencia del Reglamento núm. 3094/86, en materia pesquera, la Directiva 80/987 no tiene por objeto regular una actividad efectuada por medio de un buque por la tripulación que se encuentra a bordo de este, como la pesca, el almacenamiento, el transporte, el desembarco o la venta de recursos pesqueros, sino únicamente imponer a cada Estado miembro la obligación de garantizar a los trabajadores asalariados, en particular a aquéllos empleados anteriormente a bordo de un buque, el cobro de sus créditos salariales impagados después de declarada la insolvencia de su empresario en ese Estado miembro. Pues bien, a este respecto, no parece que el derecho internacional público contenga normas destinadas a reservar exclusivamente al Estado bajo cuyo pabellón navega un buque la facultad de instaurar tal mecanismo de garantía y a excluirla, en particular, en el caso del Estado en cuyo territorio se halle la sede real de las actividades del empresario cuya insolvencia haya sido declarada por un órgano jurisdiccional de ese Estado. Desde luego, ése no es el caso de los arts. 92, apdo. 1, y 94, apdo. 1 y apdo. 2, letra b), de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) a los que se refiere el órgano jurisdiccional remitente o de las normas consuetudinarias previas que, en su caso, reflejan esas disposiciones. Efectivamente, el art. 92, apdo. 1, de la CNUDM tiene por objeto la jurisdicción exclusiva de que dispone, «en alta mar», un Estado sobre los buques que enarbolan su pabellón. Por otra parte, se desprende del art. 94, apdo. 1 y

apdo. 2, letra b), de la CNUDM que todo Estado ejerce de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarboles su pabellón y que, en particular, todo Estado ejerce su jurisdicción de conformidad con su derecho interno sobre todo buque que enarbole su pabellón y sobre el capitán, oficiales y tripulación, respecto de las cuestiones administrativas, técnicas y sociales relativas al buque. Ahora bien, la instauración de un mecanismo como el establecido en la Directiva 80/987 no impide al Estado cuyo pabellón enarbola ese buque ejercer de manera efectiva su jurisdicción sobre el buque o sobre la tripulación de este para las cuestiones sociales relativas a dicho buque tal y como establecen las disposiciones de la CNUDM.

VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

El Reglamento Dublín III permite a los Estados miembros enviar a un solicitante de protección internacional a un país tercero seguro, con independencia de que se trate del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud o de otro Estado miembro (Sentencia de 17 de marzo de 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188).

La petición de decisión prejudicial versaba sobre la interpretación de los arts. 3.3 y 18.2 del Reglamento (UE) núm. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento Dublín III). La petición había sido presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Mirza y la Oficina Húngara de Inmigración y Nacionalidad, en relación con la decisión de esta última de, por una parte, declarar inadmisibile la solicitud de protección internacional presentada por el Sr. Mirza y, por otra parte, de expulsarlo de Hungría.

El TJUE precisa de entrada que el Reglamento Dublín III no incluye ninguna norma que se oponga al envío de un solicitante a un tercer país seguro ni antes ni después de la determinación del Estado miembro responsable, ya que este Reglamento se limita a establecer los criterios y los mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. El art. 3.3 de dicho Reglamento, que no contiene ninguna limitación temporal, dispone que todo Estado miembro «conservará» el derecho a enviar a un solicitante a un tercer país seguro.

En el marco del sistema europeo común de asilo del que son parte integrante el Reglamento Dublín III y la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional, el concepto de tercer país seguro puede ser aplicado por todos los Estados miembros, ya sea el Estado miembro designado responsable del examen de la solicitud de protección internacional en virtud de los criterios que se recogen en el cap. III del Reglamento Dublín III o cualquier otro Estado miembro, con arreglo al art. 3.3 de dicho Reglamento.

El art. 33 de la Directiva 2013/32, que tiene por objeto relajar la obligación del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional, definiendo los supuestos en los que tal solicitud debe considerarse inadmisibile, no restringe en modo alguno el ámbito de aplicación del derecho que establece el art. 3.3 del referido Reglamento de enviar a tal solicitante a un tercer país seguro. Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro haya reconocido ser responsable del examen de una solicitud de protección internacional en virtud del Reglamento Dublín III no impide que ese Estado miembro envíe posteriormente al solicitante a un tercer país seguro. Una prohibición en este sentido tendría como consecuencia que un solicitante que, sin esperar a que su solicitud fuese definitivamente resuelta, hubiese huido a un Estado miembro distinto de aquel en el que la presentó, se encontraría, en caso de ser readmitido por el Estado miembro responsable, en una situación más favorable que aquel otro que hubiese esperado a que se completase el examen de su solicitud en el Estado miembro responsable.

Seguidamente, el TJUE declara que, en el contexto del procedimiento de readmisión de un solicitante de protección internacional, el Reglamento Dublín III no obliga al Estado miembro responsable (Hungría) a informar al Estado miembro que procede al traslado (la República Checa) del contenido de su normativa nacional en materia de envío de solicitantes a países terceros seguros o de su práctica administrativa en la materia. Asimismo, el TJUE destaca que la falta de comunicación sobre estas cuestiones entre los dos Estados afectados no vulnera el derecho del solicitante a la tutela judicial efectiva frente a la decisión de traslado y frente a la resolución adoptada sobre la solicitud de protección internacional, tal como se garantiza en derecho de la Unión.

Por último, el TJUE declara que, en una situación como la del caso de autos, el derecho del solicitante de protección internacional a obtener una decisión final sobre su solicitud, bien en el marco del procedimiento que fue suspendido, o bien en un nuevo procedimiento que no debe considerarse referido a una solicitud posterior, no supone privar al Estado miembro responsable de la posibilidad de declarar inadmisibile la solicitud, ni obligarle a reanudar el examen de esta en una fase procedimental concreta.

El derecho de la Unión permite el internamiento de un solicitante de asilo cuando lo exige la protección de la seguridad nacional o del orden público (Sentencia de 15 de febrero de 2016, N, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

La petición de decisión prejudicial versaba sobre la validez del art. 8, apdo. 3, parr. primero, letra e), de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre el Sr. J. N. y el secretario de Estado de Seguridad y Justicia de los Países Bajos en relación con su internamiento. El *Raad van State*, que conoce de un recurso interpuesto por J.N., planteó una cuestión prejudicial al TJUE. Se refería en particular a la jurisprudencia del TEDH relativa a los supuestos en que puede ordenarse el internamiento de un solicitante de asilo, se cuestionaba en esas circunstancias la validez de la Directiva 2013/33, sobre la acogida de solicitantes de protección internacional, que autoriza a internar a un solicitante de asilo cuando lo exige la protección de la seguridad nacional o del orden público, en particular el art. 8, apdo. 3, parr. primero, letra e), de la Directiva.

El TJUE determina que la medida de internamiento, prevista por la Directiva, responde efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión. Recuerda que la protección de la seguridad nacional y del orden público contribuye también a la protección de los derechos y libertades de los demás. A este respecto, la Carta de los derechos Fundamentales de la UE establece el derecho de toda persona no sólo a la libertad, sino también a la seguridad.

A continuación, el TJUE examina si el legislador de la Unión se ha mantenido dentro de los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos y si ha respetado el justo equilibrio entre el derecho a la libertad del solicitante de asilo y las exigencias relativas a la protección de la seguridad nacional y del orden público. Habida cuenta de la importancia del derecho a la libertad y de la gravedad de la injerencia que constituye una medida de internamiento, el TJUE subraya que las limitaciones al ejercicio de ese derecho deben efectuarse dentro de los límites de lo estrictamente necesario.

El TJUE señala que la posibilidad de internar a un solicitante de asilo se supedita a un conjunto de requisitos, que se refieren en particular a la duración del internamiento (que debe ser la más breve posible). Añade que los límites estrictos a los que se supedita la facultad reconocida a las autoridades nacionales competentes en ese contexto están también garantizados por la interpretación de los conceptos de «seguridad nacional» y de «orden

público». De ese modo, el TJUE ha determinado que el concepto de «orden público» supone, en todo caso, la existencia, aparte de la perturbación para el orden social que constituye cualquier infracción a la ley, de una amenaza real, actual y suficientemente grave, que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

Por lo que respecta al concepto de «seguridad pública», de la jurisprudencia del TJUE se desprende que ese concepto cubre la seguridad interior de un Estado miembro y su seguridad exterior. En consecuencia, el menoscabo del funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales y la supervivencia de la población, así como el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o incluso la lesión de los intereses militares, pueden afectar a la seguridad pública.

El Consejo de Estado había señalado al TJUE que, en virtud de su propia jurisprudencia, la presentación de una solicitud de asilo por una persona que ha sido objeto de un procedimiento de retorno invalida una decisión de retorno anterior. A este respecto, el TJUE señala que, en todo caso, el efecto útil de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, exige que un procedimiento abierto que ha dado lugar a una decisión de retorno, en su caso acompañada por una prohibición de entrada, pueda retomarse en la fase en que fue interrumpido por la presentación de una solicitud de protección internacional cuando dicha solicitud es desestimada en primera instancia. En efecto, los Estados miembros están obligados a no comprometer la realización del objetivo perseguido por la Directiva 2008/115: el establecimiento de una política eficaz de alejamiento y de repatriación de los nacionales de terceros países en situación irregular.

El TJUE recuerda también que de la lealtad de los Estados miembros y de las exigencias de eficacia se desprende que la obligación que pesa sobre los Estados miembros de llevar a cabo la expulsión en los supuestos establecidos en la Directiva debe cumplirse en el plazo más breve posible. Dicha obligación no se cumpliría si la ejecución de una decisión de retorno se viera retrasada por el hecho de que, tras ser desestimada en primera instancia la solicitud de protección internacional, hubiera que recomenzar el procedimiento en vez de poder retomarse en la fase en que fue interrumpido.

El TJUE señala por último que, al habilitar a los Estados miembros a adoptar las medidas de internamiento por razones de seguridad nacional o de orden público, la Directiva 2013/33 no menoscaba el nivel de protección que ofrece el art. 5, apdo. 1, letra f), segunda parte de la frase, del CEDH, que permite el internamiento de una persona contra la cual hay un procedimiento de expulsión «en curso». En conclusión, el TJUE declara que no cabe cues-

tionarse la validez de la Directiva 2013/33 por el hecho de que esta autorice esas medidas de retención, cuyo alcance se limita estrictamente con el fin de cumplir las exigencias de proporcionalidad.

La ejecución de una orden de detención europea debe aplazarse si existe un riesgo real de trato inhumano o degradante debido a las condiciones de detención de la persona afectada en el Estado miembro emisor de la orden, y de no poder excluirse la existencia de ese riesgo en un plazo razonable, la autoridad encargada de ejecutar la orden debe decidir si procede poner fin al procedimiento de entrega (Sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

Las peticiones de decisión prejudicial tenían por objeto la interpretación de los arts. 1, apdo. 3, 5 y 6, apdo. 1, de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Estas peticiones se plantearon con ocasión de la ejecución, en Alemania, de dos órdenes de detención europeas emitidas por un juez de instrucción en Hungría contra el Sr. Aranyosi, y de una orden de detención europea emitida un tribunal rumano contra el Sr. Căldăraru. El Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Tribunal Superior Regional Civil y Penal de Bremen, Alemania), que debía resolver si procedía ejecutar esas órdenes, constató que las condiciones de detención a las que podrían quedar sometidos los Sres. Aranyosi y Căldăraru en las prisiones húngaras y rumanas, respectivamente, violaban los derechos fundamentales, en particular las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que prohíben penas o tratos inhumanos o degradantes. En efecto, en varias sentencias el TEDH consideró que Rumanía y Hungría habían violado los derechos fundamentales debido a la sobrepoblación carcelaria que caracterizaba sus establecimientos penitenciarios. El tribunal alemán preguntaba al TJUE si, en tales circunstancias, la ejecución de las órdenes de detención europeas pueden o deben denegarse o supeditarse a que el Estado miembro emisor facilite información que permita comprobar la conformidad de las condiciones de detención con los derechos fundamentales.

En su Sentencia, el TJUE empieza por recordar que el principio de reconocimiento mutuo en el que se sustenta el sistema de la orden de detención europea descansa en la confianza recíproca entre los Estados miembros en que sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales están en condiciones de proporcionar una protección equivalente y efectiva de los derechos fundamentales, reconocidos en el ámbito de la Unión, en particular en la Carta. Para el TJUE, tanto el principio de confianza mutua entre Estados miembros como el principio de reconocimiento mutuo tienen una importancia

fundamental en el derecho de la Unión, dado que permiten la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores. Más específicamente, el principio de confianza mutua obliga a cada uno de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Estados miembros respetan el derecho de la Unión, y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese derecho.

En el ámbito objeto de la Decisión Marco, el principio de reconocimiento mutuo se aplica en virtud del art. 1, apdo. 2, de la Decisión Marco, según el cual, en principio, los Estados miembros están obligados a ejecutar una orden de detención europea. Por lo tanto, la autoridad judicial de ejecución sólo podrá negarse a ejecutar tal orden en los supuestos, enumerados exhaustivamente, de no ejecución obligatoria, establecidos en el art. 3 de la Decisión Marco, y en los de no ejecución facultativa, establecidos en los arts. 4 y 4 *bis* de la Decisión Marco. Además, la ejecución de la orden de detención europea únicamente podrá supeditarse a las condiciones definidas taxativamente en el art. 5 de dicha Decisión Marco. En este contexto, recalca que el considerando 10 de la Decisión Marco dispone que la aplicación del mecanismo de la orden de detención europea como tal sólo podrá suspenderse en caso de violación grave y persistente por parte de uno de los Estados miembros de los principios contemplados en el art. 2 TUE y mediante el procedimiento que establece el art. 7 TUE.

Sin embargo, por un lado, el TJUE ha admitido que puedan limitarse los principios de reconocimiento y de confianza mutuos entre Estados miembros «en circunstancias excepcionales». Por otro lado, como dispone el art. 1, apdo. 3, de la Decisión Marco, esta no puede tener por efecto modificar la obligación de respetar los derechos fundamentales tal como se hallan consagrados, en particular, en la Carta. A este respecto, subraya que, como se desprende del art. 51.1 de la Carta, el respetar el art. 4 de esta, relativo a la prohibición de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, constituye una obligación para los Estados miembros y, por consiguiente, para los órganos jurisdiccionales de éstos, cuando apliquen el derecho de la Unión, supuesto que se da cuando la autoridad judicial emisora y la autoridad judicial de ejecución aplican las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Decisión Marco. La prohibición de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, establecida en el art. 4 de la Carta, tiene carácter absoluto, ya que es indisoluble del respeto de la dignidad humana, recogido en el art. 1 de la Carta.

Resulta pues que, cuando la autoridad judicial del Estado miembro de ejecución disponga de elementos que acrediten un riesgo real de que se inflija un trato inhumano o degradante a las personas encarceladas en el Estado miembro emisor, con arreglo a la norma de protección de los derechos fun-

damentales garantizada por el derecho de la Unión y, en particular, por el art. 4 de la Carta, dicha autoridad deberá apreciar la existencia de ese riesgo a la hora de pronunciarse sobre la entrega a las autoridades judiciales del Estado miembro emisor de la persona que es objeto de una orden de detención europea, porque la ejecución de dicha orden no puede dar lugar a que se trate de forma inhumana o degradante a esa persona. A tal efecto, la autoridad judicial de ejecución deberá basarse primero en elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados relativos a las condiciones de reclusión imperantes en el Estado miembro emisor que demuestren la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a ciertos grupos de personas o a ciertos centros de reclusión. Esos elementos pueden proceder en particular de resoluciones judiciales internacionales, como las sentencias del TEDH, de resoluciones judiciales del Estado miembro emisor o de decisiones, informes u otros documentos elaborados por los órganos del Consejo de Europa o del sistema de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la constatación de la existencia de un riesgo real de trato inhumano o degradante debido a las condiciones generales de reclusión en el Estado miembro emisor no puede, por sí sola, abocar a que se deniegue la ejecución de una orden de detención europea. Una vez constatada la existencia de tal riesgo, la autoridad judicial de ejecución aún deberá comprobar, concreta y precisamente, si existen razones serias y fundadas para creer que la persona de que se trate correrá ese riesgo debido a las condiciones de reclusión previstas para ella en el Estado miembro emisor. La mera existencia de elementos que acrediten deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a ciertos grupos de personas o a ciertos centros de reclusión en lo referente a las condiciones de reclusión en el Estado miembro emisor no implica necesariamente que, en un caso concreto, la persona de que se trate vaya a sufrir un trato inhumano o degradante en el supuesto de que sea entregada a las autoridades de ese Estado miembro. Por consiguiente, a fin de garantizar el respeto del art. 4 de la Carta en el caso particular de una persona que sea objeto de una orden de detención europea, la autoridad judicial de ejecución que disponga de elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados que acrediten que existen tales deficiencias deberá comprobar si, en las circunstancias del caso de autos, existen razones serias y fundadas para creer que esa persona, tras ser entregada al Estado miembro emisor, correrá un riesgo real de sufrir en ese Estado miembro un trato inhumano o degradante, en el sentido de ese art.. A tal efecto, con arreglo al art. 15.2 de la Decisión Marco, dicha autoridad deberá solicitar a la autoridad judicial del Estado miembro emisor la transmisión urgente de toda la información complementaria necesaria sobre las condiciones de reclusión previstas para la persona de que se trate en ese Estado miembro. Esta solicitud podrá tener por objeto igualmente averiguar si existen en el

Estado miembro emisor posibles procedimientos o mecanismos nacionales o internacionales de control de las condiciones de reclusión, por ejemplo, visitas a los establecimientos penitenciarios, que permitan evaluar el estado, en ese momento, de las condiciones de reclusión en esos establecimientos.

Con arreglo al art. 15.2 de la Decisión Marco, la autoridad judicial de ejecución podrá fijar un plazo para la recepción de la información complementaria solicitada a la autoridad judicial emisora. Ese plazo deberá adaptarse a cada caso, con el fin de dar a la autoridad judicial emisora el tiempo necesario para recopilar dicha información y recabar para ello, en su caso, la ayuda de la autoridad central o de una de las autoridades centrales del Estado miembro emisor, en el sentido del art. 7 de la Decisión Marco. En virtud del art. 15.2 de la Decisión Marco, ese plazo deberá tener en cuenta sin embargo la necesidad de respetar los plazos que establece el art. 17 de dicha Decisión Marco. La autoridad judicial emisora estará obligada a proporcionar esa información a la autoridad judicial de ejecución. Si, a la luz de la información facilitada, y de cualquier otra información de la que disponga la autoridad judicial de ejecución, esta constata que existe un riesgo real de que la persona que es objeto de una orden de detención europea sufra un trato inhumano o degradante, deberá aplazarse la ejecución de esa orden, pero no abandonarse.

Por otra parte, de conformidad con el art. 6 de la Carta, la autoridad judicial de ejecución sólo podrá decidir mantener en detención a la persona de que se trate, si el procedimiento de ejecución de la orden de detención europea se ha llevado a cabo con la suficiente diligencia y, por lo tanto, si la duración de la detención no es excesiva. En lo que atañe a las personas objeto de una orden de detención europea a efectos del ejercicio de acciones penales, la referida autoridad deberá tener en cuenta debidamente el principio de presunción de inocencia garantizado por el art. 48 de la Carta. A este respecto, la autoridad judicial de ejecución deberá respetar la exigencia de proporcionalidad, enunciada en el art. 52.1 de la Carta, a la hora de limitar cualquier derecho o libertad reconocidos en esta, ya que la emisión de una orden de detención europea no puede justificar que se mantenga en detención a la persona de que se trate sin límite temporal alguno. En todo caso, si, al término del examen mencionado, la autoridad judicial de ejecución concluye que debe poner fin a la detención de la persona buscada, deberá, en virtud de los arts. 12 y 17.5 de la Decisión Marco, acompañar la puesta en libertad provisional de esa persona de todas las medidas que considere necesarias para evitar su fuga y velar por que sigan cumpliéndose las condiciones materiales necesarias para su entrega efectiva mientras no se haya tomado ninguna decisión definitiva sobre la ejecución de la orden de detención europea.

Los Estados miembros pueden denegar una solicitud de reagrupación familiar si de una valoración prospectiva resulta que el reagrupante no dispondrá de recursos fijos y regulares suficientes durante el año siguiente a la fecha de presentación de la solicitud (Sentencia de 21 de abril de 2016, Khachab, C-558/14, EU:C:2016:285).

La petición de decisión prejudicial tenía por objeto la interpretación del art. 7.1.c) de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Había sido presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Khachab y la Subdelegación del Gobierno en Álava en relación con la denegación al Sr. Khachab de su solicitud de autorización de residencia temporal por reagrupación familiar a favor de su cónyuge. El objetivo de la Directiva es favorecer la reagrupación con los miembros de la familia que no son ciudadanos de la UE.

El Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, precisaba que la autorización de residencia para la reagrupación de los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE no será concedida si se determina indubitadamente que no hay perspectivas de que se mantengan los recursos económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud. Dichas perspectivas se valorarán teniendo en cuenta la evolución de los recursos económicos del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se preguntaba si, a efectos de obtener la reagrupación familiar, el reagrupante debe disponer de recursos fijos y regulares suficientes en la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación o si puede tomarse en consideración el hecho de que siga disponiendo de esos recursos durante el año siguiente a dicha fecha.

En la Sentencia, el TJUE declara que la normativa española es compatible con la Directiva. El TJUE señala, en primer lugar, que la Directiva permite a los Estados miembros exigir la prueba de que el reagrupante dispone de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. Aunque la Directiva no prevé expresamente que los Estados miembros tengan la facultad de valorar si el reagrupante seguirá manteniendo recursos fijos y regulares suficientes más allá de la fecha de presentación de la solicitud, el TJUE estima que no puede interpretarse que la citada norma se oponga a esta facultad. En efecto, la Directiva prevé expresamente que los Estados miembros evaluarán si los recursos del reagrupante tienen carácter regular, lo que exige un examen periódico de su evolución. El TJUE añade que, si bien el reagrupante debe acreditar que dispone de recursos su-

ficientes en el momento en el que se examine la solicitud de reagrupación familiar, esos recursos también deben ser fijos y regulares, lo que impone un examen prospectivo de dichos recursos por parte de la autoridad nacional competente.

El TJUE indica que esta interpretación se ve corroborada por el hecho de que el ámbito de aplicación personal de la Directiva se limita a los reagrupantes que hayan obtenido un permiso de residencia de un año por lo menos y que tengan perspectivas fundadas de obtener un permiso de residencia permanente. La evaluación de la existencia de esas perspectivas exige necesariamente un examen de la evolución futura de la situación del reagrupante en relación con la obtención de dicho permiso de residencia. Por otro lado, la posibilidad de retirar o de no renovar el permiso de residencia de un miembro de la familia si dejan de cumplirse los requisitos establecidos por la Directiva implica que los Estados miembros pueden exigir que el reagrupante disponga de recursos fijos y regulares suficientes más allá de la fecha de presentación de su solicitud. Finalmente, esta interpretación se ve confirmada por uno de los objetivos de la Directiva: la prueba relativa al carácter fijo, regular y suficiente de los recursos permite al Estado miembro cerciorarse de que tanto el reagrupante como los miembros de su familia no vayan a convertirse durante su permanencia en el país en una carga para el sistema de asistencia social de dicho Estado miembro.

El TJUE considera que el período de un año, durante el cual el reagrupante debe disponer de recursos suficientes, tiene un carácter razonable y proporcionado, dado que ese período corresponde al de la validez del permiso de residencia que debe poseer, por lo menos, el reagrupante para poder solicitar la reagrupación familiar. Por lo que se refiere a la norma según la cual la valoración prospectiva de los recursos del reagrupante debe realizarse sobre la base de los recursos obtenidos por este durante los seis meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, el TJUE declara que la Directiva no contiene ninguna precisión sobre esta cuestión, pero que, en todo caso, ese período no menoscaba el objetivo de la Directiva.

El TJUE precisa el alcance de la libertad de circulación de los beneficiarios de protección internacional, y considera que puede imponerse una obligación de residencia a los beneficiarios de protección subsidiaria si tienen que hacer frente a mayores dificultades de integración que los otros no ciudadanos de la UE que residan legalmente en el Estado miembro que les haya concedido dicha protección (Sentencia de 1 de marzo de 2016, Alo y Osso, C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127).

Las peticiones de decisión prejudicial versaban sobre la interpretación de los arts. 29 y 33 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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. Las peticiones se habían planteado en el marco de sendos litigios entre el Kreis Warendorf (distrito de Warendorf) y el Sr. Alo, y entre la Sra. Osso y la Region Hannover (región de Hannover), en relación con la obligación de residencia que llevan aparejada los permisos de residencia de ambos.

A tenor del art. 33 de la Directiva 2011/95, los Estados miembros permitirán en su territorio la libre circulación de los beneficiarios de protección internacional en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros. Por sí solo, el tenor de este art. no permite determinar si supone únicamente que los beneficiarios de protección internacional deben poder desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que les ha concedido la referida protección o si significa también que tales beneficiarios deben poder escoger su lugar de residencia en dicho territorio. Señala el TJUE que de varios considerandos de la Directiva 2011/95 se desprende que la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados y que las disposiciones de la referida Directiva relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y al contenido de este fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes. Así pues, la interpretación de las disposiciones de la referida Directiva debe efectuarse a la luz de la estructura general y de la finalidad de la misma, con observancia de la Convención de Ginebra y de los demás tratados pertinentes a los que se hace referencia en el art. 78.1 TFUE.

En principio, estas consideraciones, por lo que se refiere a la Convención de Ginebra, resultan pertinentes únicamente respecto de los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y respecto del contenido de este, en la medida en que el régimen previsto en dicha Convención sólo se aplica a los refugiados y no a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, el cual tiene por objeto, como se desprende de los considerandos 6 y 33 de la Directiva 2011/95, completar la protección de los refugiados consagrada en dicha Convención. No obstante, los considerandos 8, 9 y 39 de la Directiva 2011/95 indican que el legislador de la Unión quiso establecer un estatuto uniforme para todos los beneficiarios de protección internacional y que, en

consecuencia, optó por conceder a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria los mismos derechos y prestaciones a que tienen derecho los refugiados, salvo las excepciones que sean necesarias y estén objetivamente justificadas.

Pues bien, el art. 26 de la Convención de Ginebra, que garantiza a los refugiados el disfrute de la libertad de circulación, dispone expresamente que tal libertad no solamente engloba el derecho de viajar libremente por el territorio del Estado que les haya concedido el estatuto de refugiado, sino también el derecho de escoger su lugar de residencia en tal territorio. Nada indica que el legislador de la Unión optara por incluir en la Directiva 2011/95 únicamente el primero de dichos derechos y no el segundo. En estas circunstancias, interpretar el art. 33 de esta Directiva en el sentido de que no confiere a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria el derecho de escoger su lugar de residencia en el territorio del Estado miembro que les ha concedido dicha protección implicaría que tal derecho sólo se garantizaría a los refugiados, creando así —pese a la falta de indicación explícita en este sentido en la referida Directiva— una distinción entre el contenido de la protección que se garantiza a este respecto a los refugiados, por una parte, y a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, por otra.

El órgano jurisdiccional remitente preguntaba también, en esencia, si los arts. 29 y 33 de la Directiva 2011/95 se oponen a que se imponga una obligación de residencia a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que percibe determinadas prestaciones sociales específicas, con el objetivo de llevar a cabo un reparto adecuado entre las distintas instituciones competentes en la materia de la carga que supone el pago de dichas prestaciones.

Por lo que respecta al art. 33 de la referida Directiva, el TJUE señala que el citado art. admite algunas restricciones a la referida libertad. Ahora bien, dicha disposición puntualiza que el derecho de los beneficiarios de protección internacional de circular libremente debe ejercerse en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio del Estado miembro que les haya concedido dicha protección. Por su parte, el art. 26 de la Convención de Ginebra establece que la libertad de circulación se concede a los refugiados siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general. De ello se desprende que, en principio, en virtud del art. 33 de la Directiva 2011/95, los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria no pueden estar sujetos, por lo que respecta a la elección de su lugar de residencia, a un régimen más restrictivo que el aplicable a otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado miembro que les haya concedido dicha protección. Pues bien, la normativa nacional a la que se referían los litigios principales sometía, a esta respecto, a los benefi-

ciarios del estatuto de protección subsidiaria a un régimen más restrictivo que el aplicable, con carácter general, a los refugiados y a los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio alemán por razones que no son de derecho internacional, humanitarias o políticas.

En los dos supuestos contemplados en el art. 29 de la Directiva 2011/95, los requisitos a los que se condicione el acceso de los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a la asistencia social que les ofrece el Estado miembro que les haya concedido dicha protección deben ser los mismos a los que se supedite la concesión de tal asistencia a los nacionales de ese Estado miembro. El art. 23 de la Convención de Ginebra confirma este análisis, en la medida en que establece que los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

La normativa nacional podría prever válidamente que se impusiese una obligación de residencia a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria sin imponer tal medida a los refugiados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio del Estado miembro de que se trate por razones que no sean de derecho internacional, humanitarias o políticas y a los nacionales de ese Estado miembro en caso de que tales colectivos no se hallasen en una situación objetivamente comparable en relación con el fin perseguido por dicha normativa. A continuación, el TJUE reconoce que la circulación de quienes perciben prestaciones sociales o su concentración desigual en el territorio de un Estado miembro puede conllevar un reparto inadecuado de la carga financiera que suponen dichas prestaciones entre las distintas instituciones competentes en la materia. No obstante, ese reparto desigual de la carga no está particularmente vinculado a la eventualidad de que las personas que perciben prestaciones sociales tengan la condición de beneficiarios de protección subsidiaria. En estas circunstancias, la Directiva se opone a que se imponga una obligación de residencia únicamente a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria con el objetivo de llevar a cabo un reparto adecuado de la carga que suponen dichas prestaciones.

En cambio, el TJUE señala que corresponde al órgano jurisdiccional alemán comprobar si los beneficiarios de protección subsidiaria que reciben asistencia social tienen que hacer frente a mayores dificultades de integración que los demás no ciudadanos de la UE que residen legalmente en Alemania y que reciben asistencia social. En caso de que estos dos colectivos no se encuentren en una situación comparable en relación con el objetivo de facilitar la integración de los no ciudadanos de la UE en Alemania, la Directiva no se opone a que los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria se vean sometidos a una obligación de residencia con el objetivo de promover su integración, aun

cuando dicha obligación no se aplique a otros no ciudadanos de la UE que residan legalmente en Alemania.

IX. RELACIONES EXTERIORES

El TJUE confirma que el Consejo era competente para inmovilizar los fondos de la National Iranian Oil Company sobre la base de los criterios que había establecido (Sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128).

Preocupado por el programa nuclear y balístico de Irán, el Consejo inmovilizó en 2012 los fondos de una serie de entidades propiedad del Estado iraní en el sector del petróleo y del gas. La National Iranian Oil Company (NIOC) reclamó, sin éxito, la anulación de dicha inmovilización de fondos ante el Tribunal General. En la Sentencia en casación, el TJUE desestima el recurso de casación de la NIOC. Según esta Sentencia, la inmovilización de fondos de la NIOC fue válida hasta su desbloqueo el 16 de enero de 2016, como consecuencia del levantamiento de la mayor parte de las sanciones internacionales impuestas a Irán por la Unión Europea y la comunidad internacional.

El TJUE recuerda, en primer lugar, que si bien en general corresponde a la Comisión ejecutar los reglamentos del Consejo, este puede reservarse la ejecución de sus reglamentos en casos específicos debidamente justificados. El TJUE señala en este sentido que el Consejo se reservó la competencia para adoptar las medidas restrictivas más delicadas, es decir, las listas de las personas físicas o jurídicas cuyos fondos se inmovilizaban. En efecto, esas inmovilizaciones tienen una incidencia negativa considerable en la vida y las actividades económicas de las personas afectadas, y deben ser adoptadas en plazos breves y siguiendo procedimientos cuya coherencia y coordinación el Consejo se encuentra en mejor situación de garantizar. Por tanto, el Consejo podía considerar razonablemente que las medidas de inmovilización de fondos tenían un carácter específico que justificaba que se reservara la competencia de su ejecución.

Según el art. 215.2 TFUE «cuando una decisión adoptada de conformidad con el cap. 2 del tít. V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apdo. 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales». El art. 215.1 TFUE prevé un procedimiento según el cual el Consejo decide por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de

la Comisión, informando de su decisión al Parlamento Europeo. Del propio tenor del art. 215 TFUE se deriva que este no se opone a que un reglamento adoptado tomando por base esa misma disposición confiera competencias de ejecución a la Comisión o al Consejo en las condiciones definidas en el art. 291.2 TFUE cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de ciertas medidas restrictivas previstas por dicho reglamento. En particular, del art. 215.2 TFUE no se deduce que las medidas restrictivas individuales adoptadas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales deban ser adoptadas necesariamente con arreglo al procedimiento previsto en el art. 215.1 TFUE y no puedan serlo sobre la base del art. 291.2 TFUE. Por otro lado, ninguna disposición del Tratado FUE establece que su sexta parte, relativa a las disposiciones institucionales y financieras, no sea aplicable en materia de medidas restrictivas.

Respecto a la citada disposición, añade que se desprende de la jurisprudencia del TJUE que el concepto de «ejecución» comprende, a la vez, la elaboración de normas de aplicación y la aplicación de normas a casos particulares mediante actos de alcance individual. Mediante el Reglamento controvertido se aplicó particularmente a NIOC el criterio general de inscripción basado en la prestación de apoyo al Gobierno de Irán, con lo que se pretendía garantizar, en el marco del Tratado FUE, que la aplicación a NIOC de las medidas restrictivas impuestas por la situación en Irán fuera uniforme en el conjunto de la Unión Europea. En consecuencia, el Tribunal General estimó fundadamente que, en el caso de autos, era posible recurrir a una competencia de ejecución basada en el art. 291.2 TFUE.

Por otra parte, el TJUE confirma que el Tribunal General interpretó correctamente la evolución del criterio en el que se basó el Consejo para inmovilizar los fondos de la NIOC. El TJUE explica que, desde 2012, el Consejo amplió el criterio de designación incluyendo a las personas físicas o jurídicas que, a pesar de no tener ningún vínculo directo o indirecto con la proliferación nuclear (como es el caso de la NIOC), puedan favorecerla al facilitar al Gobierno de Irán recursos o medios de tipo material, financiero o logístico, y al permitir de este modo que dicho Gobierno siga desarrollando sus actividades de proliferación.