

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced752026>

JURISPRUDENCIA

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Primer semestre de 2026

Case Law Review of the Court of Justice of the European Union. January-June 2026

David Ordóñez Solís

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3639>

Publicado en línea: octubre de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y Ética

Al entregar sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, los/as autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de CED ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Journal of European Studies (DJES)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DJES's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de CED (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

CED es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DJES (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DJES is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Primer semestre de 2026

*Case Law Review of the Court of Justice of the European Union
January-June 2026*

David Ordóñez Solís

Magistrado y miembro de la Red de Especialistas en Derecho
de la Unión Europea (REDUE) del Consejo General del Poder Judicial (España)

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3639>

Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción. Los presupuestos de la aplicación del derecho de la Unión. 1. El procedimiento de reexamen de las sentencias prejudiciales del Tribunal General. 2. La prioridad en el enjuiciamiento de las cuestiones prejudiciales y de inconstitucionalidad. 3. Los límites de una motivación sucinta cuando se aplica el Derecho de la Unión. 4. La independencia y la imparcialidad de los jueces polacos como una garantía de la aplicación del Derecho de la Unión.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea. 1. La interpretación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión. a) Los valores y principios de la Unión. b) La libertad de los medios de comunicación. c) El despido por razones religiosas y sus límites. 2. Las libertades económicas fundamentales. a) Las identidades nacionales y los límites lingüísticos. b) La ciudadanía de la Unión y el derecho de residencia de nacionales de terceros países. c) La discriminación de los refugiados y la renta garantizada. 3. Mercado europeo y libre competencia. 4. La armonización europea de las legislaciones nacionales. a) La aplicación del Derecho europeo en materia de protección de datos. b) El abuso en la contratación de personal de la enseñanza pública italiana. c) La compensación equitativa por el uso en línea de publicaciones de prensa. d) La contratación pública entre entidades del sector público. e) El bloqueo de una tarjeta bancaria para luchar contra el blanqueo de capitales. f) La protección de las aves salvaje. 5. La proyección exterior de las competencias de la Unión: el incumplimiento y la deslealtad de Hungría.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos. 1. La inadmisibilidad de una cuestión prejudicial. 2. La inmunidad de los eurodiputados independentistas catalanes. 3. Los empleados públicos temporales y el incumplimiento del legislador español. 4. Las cláusulas sociales de los contratos administrativos. 5. Las deducciones y las exenciones del IVA.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

Resumen: Esta *Crónica* analiza los desarrollos más sobresalientes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el primer semestre de 2026. A título introductorio se hace referencia a algunos presupuestos de la aplicación del Derecho de la Unión como son el procedimiento de reexamen de sentencias prejudiciales del Tribunal General, la prioridad que debe darse a las cuestiones prejudiciales europeas o a las cuestiones de inconstitucionalidad, los límites en la aplicación judicial del Derecho de la Unión cuando se prevén motivaciones sucintas de las sentencias en materia de extranjería o, en fin, la manera de depurar los nombramientos sistemáticos e irregulares, incumpliendo el Derecho de la Unión, de unos 3.000 jueces polacos. En una primera parte expongo algunos desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión, en particular en relación con la interpretación de la Carta, las libertades económicas fundamentales, el mercado europeo, la armonización europea de las legislaciones nacionales y la proyección exterior de las competencias de la Unión. En una segunda parte abordo de manera exhaustiva las respuestas a recursos o reenvíos remitidos desde España y que tienen interés porque, por una parte, el Tribunal de Justicia ha inadmitido alguna cuestión prejudicial por no haber explicado el contexto y en otros casos el Tribunal de Justicia corrige al Tribunal General en relación con el procedimiento relativo a la inmunidad de los europarlamentarios. También ha sido especialmente trascendental la última sentencia relativa a los remedios previstos para aplicar la Directiva sobre contratos de duración determinada a los empleados públicos. Asimismo, recuerdo las cuestiones de especial interés en cuanto a la armonización de las normas nacionales sobre contratación pública y por lo que se refiere a las deducciones y a las exenciones previstas para la aplicación del IVA.

Palabras clave: Jurisprudencia, Derecho de la Unión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Derecho español, Cuestión prejudicial europea.

Abstract: *This Chronicle analyses the most outstanding developments in the case-law of the Court of Justice in the first half of 2026. By way of introduction, reference is made to certain conditions for the application of EU law, such as the procedure for reviewing preliminary rulings of the General Court, the priority to be given to European references for a preliminary ruling or questions of unconstitutionality, the limits on the judicial application of EU law where provision is made for succinct grounds for judgments relating to foreign nationals or, finally, the way in which systematic and irregular appointments, in breach of EU law, of approximately 3,000 Polish judges are to be treated. In the first part, I set out a number of developments in the case-law of EU law, in particular in relation to the interpretation of the Charter, fundamental economic freedoms, the European market, the European harmonisation of national laws and the external projection of EU competences. In the second part, I deal exhaustively with the replies to appeals or references from Spain which are of interest because, first, the Court of Justice has rejected a question referred for a preliminary ruling on the ground that it has not explained in the context and, in other cases, the Court of Justice has corrected the General Court in relation to the procedure relating to the immunity of Members of the European Parliament. The most recent judgment concerning the remedies provided for the application*

of the Fixed-Term Directive to public employees has also been of particular importance. I would also recall the issues of particular interest as regards the harmonisation of national rules on public procurement and the deductions and exemptions provided for the application of VAT.

Keywords: *Case-law, European Union law, Court of Justice of the European Union, Spanish law, Question referred for a preliminary ruling.*

I. Introducción. Los presupuestos de la aplicación del derecho de la Unión

La unidad y la primacía del Derecho de la Unión son preocupaciones constantes del Tribunal de Justicia que, precisamente, en este primer semestre de 2026 se ha tenido que pronunciar al respecto en numerosas ocasiones de las que he elegido dos casos donde el Tribunal de Justicia pone en marcha el procedimiento de reexamen de sentencias del Tribunal General dictadas por vía prejudicial, tal como resulta de dos decisiones en materia de transporte aéreo y de IVA; en el segundo caso, el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre la prioridad que debe darse a las cuestiones prejudiciales europeas y a las cuestiones de inconstitucionalidad; en el tercer caso el Tribunal de Justicia pone un límite a los procedimientos de motivación sucinta, utilizados en los Países Bajos en los litigios sobre extranjería, cuando está en juego la aplicación del Derecho de la Unión; por último, el Tribunal de Justicia reitera su jurisprudencia sobre la independencia y la imparcialidad de los jueces polacos.

1. *El procedimiento de reexamen de las sentencias prejudiciales del Tribunal General*

La coherencia y la igualdad en el tratamiento de los litigios son dos de los principios básicos de la resolución judicial de litigios. Los Tratados constitutivos ha encomendado funciones jurisdiccionales, primero, al Tribunal de Primera Instancia y ahora al Tribunal General pero también han establecido mecanismos para que el Tribunal de Justicia asegure la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión: el tradicional recurso de casación y el novedoso procedimiento de reexamen.

El Tribunal de Justicia ya ha iniciado los dos primeros procedimientos de reexamen en relación con las cuestiones prejudiciales respondidas por el Tribunal General en materia de compensaciones en el transporte aéreo y en materia de IVA.

La *decisión D (Decisión relativa a la gestión de tráfico aéreo)*, C-108/26 RX, admite el reexamen de la sentencia del Tribunal General de 21 de enero de 2026, D (Decisión de gestión del tránsito aéreo) (T-134/25, EU: T: 2026:35), procedente del Tribunal de Distrito de Varsovia en relación con la compensación y la asistencia a los pasajeros aéreos.

Asimismo, la *decisión Director Krajowej Informacji Skarbowej*, C-167/26 RX, acuerda reexaminar la sentencia del Tribunal General, de 11 de febrero de 2026, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (T-689/24, EU: T: 2026:113), relativa al derecho de deducción del IVA en relación con determinadas facturas.

El asunto versa sobre la interpretación que ha dado el Tribunal General de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido y de los principios de neutralidad y de proporcionalidad.

La razón de ser de este reexamen es evitar que haya riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión y tiene carácter excepcional (art. 256.3 TFUE).

El procedimiento se recoge en los artículos 62 a 62ter del Estatuto del Tribunal de Justicia.

Está legitimado para solicitar el reexamen el primer Abogado General en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la resolución del Tribunal General. El Tribunal de Justicia decidirá si procede o no reexaminar la resolución en el plazo de un mes a partir de la propuesta que le haya presentado el primer Abogado General.

Y a partir de esta decisión de reexamen se aplica el procedimiento de urgencia sobre la base de los autos remitidos por el Tribunal General.

En cuanto a los efectos de la sentencia del reexamen se producen en el sentido siguiente: «Si el Tribunal de Justicia declarase que la resolución del Tribunal General vulnera la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión, la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones objeto del reexamen sustituirá a la respuesta dada por el Tribunal General».

En el verano sabremos si ha acertado el Tribunal General o hay que corregir estas dos primeras sentencias y hay que sustituirlas por las sentencias que dicte el Tribunal de Justicia.

En suma, el Tribunal General también en materia de cuestiones prejudiciales sigue siendo un tribunal de primera instancia.

2. *La prioridad en el enjuiciamiento de las cuestiones prejudiciales y de inconstitucionalidad*

La *sentencia Petlichev*, C-56/25, se pronuncia sobre la obligación o la facultad de los tribunales nacionales de plantear una cuestión de inconstitucionalidad antes de acudir por la vía prejudicial al Tribunal de Justicia.

El Tribunal Constitucional español había respondido desde 2016 que era prioritaria la cuestión prejudicial y solo después de tener la respuesta del Tribunal de Justicia se podía acudir a *Doménico Scarlatti*. Así lo recuerda, por ejemplo, la sentencia 137/2025, de 26 de junio, en estos términos: «al disponer los arts. 163 CE y 35.1 LOTC que la cuestión de inconstitucionalidad debe referirse siempre a una norma legal “aplicable al caso”, ha de entenderse que la prioridad en el planteamiento debe corresponder, por principio, a la cuestión prejudicial del art. 267 TFUE; la incompatibilidad de la ley na-

cional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad y, por tanto, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. Esta solo sería admisible si se ha descartado la posibilidad de que la ley cuestionada sea incompatible con el Derecho de la Unión y, en consecuencia, inaplicable».

Pues bien, esta doctrina no parece tan sólida y, por lo menos, debe someterse a numerosas puntualizaciones del Tribunal de Justicia que en este caso con la *sentencia Petlichev* se pronuncia a requerimiento de un tribunal penal búlgaro, el Tribunal de la Ciudad de Sofía, que considera aplicable la Decisión Marco 2004/757/JAI relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

En este litigio, el Tribunal de Sofía considera que la legislación búlgara relativa a la determinación del valor monetario de los estupefacientes es contraria tanto a la Constitución búlgara como al Derecho de la Unión pero no sabe a quién debe dirigirse primero.

De hecho, recuerda que el Tribunal Constitucional búlgaro interpreta que la cuestión de inconstitucionalidad de una disposición nacional que esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión debe incluir, so pena de declararse inadmisibile, una apreciación motivada del Derecho aplicable que incluya una valoración de las consecuencias de la aplicación del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia no considera que esta previsión sea contraria al Derecho de la Unión pero aprovecha para hacer un alegato sobre la importancia de la cuestión prejudicial y el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea cuando intervenga un Tribunal Constitucional.

En primer lugar, por lo que se refiere al reenvío prejudicial, el Tribunal de Justicia recuerda que constituye «la piedra angular del sistema jurisdiccional instituido por los Tratados [y], al establecer un diálogo de juez a juez entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo de ese modo garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados».

Esto significa que, según la jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia, «un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio relacionado con el Derecho de la Unión, y que considera que una disposición nacional no solo es contraria a este Derecho, sino que, además, adolece de vicios de inconstitucionalidad, no está privado de la facultad ni exento de la obligación —si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia— a las que se refiere el artículo 267 TFUE de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión por el

hecho de que la declaración de la inconstitucionalidad de una disposición de Derecho interno requiera necesariamente un recurso previo ante el juez constitucional».

Nótese que la obligación de plantear la cuestión prejudicial se impone únicamente a aquellos tribunales «cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno», lo que incluye al Tribunal Constitucional.

En efecto, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia enfatiza el alcance del principio de primacía en el sentido de que «los tribunales constitucionales de los Estados miembros están obligados, al igual que los órganos jurisdiccionales ordinarios, a respetar el principio de primacía del Derecho de la Unión».

Esto tiene trascendencia en la medida en que, a juicio del Tribunal de Justicia, «si un tribunal constitucional conoce de una cuestión de inconstitucionalidad de una disposición nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, dicho tribunal está obligado, en principio, a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial, de conformidad con el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el caso de que se suscite ante él una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de un acto de Derecho derivado, salvo que constate que la cuestión suscitada no es pertinente, que la disposición del Derecho de la Unión controvertida ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia o que la interpretación correcta del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable».

En el caso de que el Tribunal Constitucional no cumpliera tal obligación, esto no impide, según el Tribunal de Justicia, que los tribunales ordinarios dejen de lado, en un litigio del que conozcan, las valoraciones de un tribunal constitucional nacional que rechaza atenerse a una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en un procedimiento prejudicial.

3. *Los límites de una motivación sucinta cuando se aplica el Derecho de la Unión*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia contesta con la *sentencia Remling*, C-757/23, al Consejo de Estado neerlandés, que actúa como Tribunal Supremo de lo Contencioso-administrativo, en relación con un litigio en materia de extranjería en el que se invoca el Derecho de la Unión Europea.

En este supuesto se plantea si es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la cuestión prejudicial una Ley neerlandesa que le ha reconocido a la Sección de lo Contencioso-administrativo del Consejo de Estado la facultad de resolver sucintamente recursos de extranjería.

La práctica holandesa consiste en dictar una resolución judicial de este tenor:

«El recurso no da lugar a la anulación de la resolución [del órgano jurisdiccional de primera instancia]. No es necesario motivar más esta conclusión.

Esto se debe a que el escrito del recurso de apelación no suscita ninguna cuestión que deba responderse en aras de la unidad del Derecho, de la evolución del Derecho o de la tutela judicial en sentido general (artículo 91, apartado 2, de la Ley de Extranjería)».

Esta legislación ha permitido que entre 2020 y 2023 el Consejo de Estado neerlandés haya dictado 11.047 sentencias en materia de extranjería, de las cuales el 85% se motivaron sucintamente. Es decir, solo se dictaron en este período unas 400 sentencias anuales en materia de extranjería con una motivación detallada.

En términos generales el Tribunal de Justicia considera que no cabe que un tribunal de última instancia resuelva litigios en los que se invoque el Derecho de la Unión Europea con una motivación sucinta pero también establece numerosas puntualizaciones.

En efecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia a través de este trío jurisprudencial: la sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit*, 283/81, EU:C:1982:335; la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799; y la sentencia de 15 de octubre de 2024, *KUBERA*, C-144/23, EU:C:2024:881.

El Tribunal de Justicia se refiere a lo que denomina «tres excepciones Cilfit» de manera que un tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno ante el cual se suscite una cuestión relativa al Derecho de la Unión queda exento de su obligación de plantear una petición prejudicial: 1) cuando haya constatado que la cuestión suscitada no es pertinente; 2) cuando la disposición del Derecho de la Unión ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia; o 3) que la correcta interpretación del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable.

El Tribunal de Justicia admite que las legislaciones nacionales autorizan a sus tribunales a decidir mediante una motivación abreviada, con el objetivo de garantizar la buena administración de la justicia, reducir la duración de los procedimientos judiciales y permitir que los tribunales nacionales dediquen la mayor parte de sus medios a la resolución de los asuntos que presenten un interés para la unidad y la coherencia del Derecho.

Sin embargo, cuando se invoca el Derecho de la Unión Europea, aun cuando no se solicite la formulación de una cuestión prejudicial, la motivación abreviada «debe también exponer, de manera específica y concreta, las

razones por las que ese mismo órgano jurisdiccional considera que alguna de las tres excepciones Cifit se aplica en el marco del asunto del que conoce, y que, por tanto, está justificado no plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia».

4. *La independencia y la imparcialidad de los jueces polacos como una garantía de la aplicación del Derecho de la Unión*

En su *sentencia Rzecznik Praw Obywatelskich* [Comisionado de Derechos Humanos] (Recusación de un juez ordinario), C-521/21, la Gran Sala del Tribunal de Justicia hace un repaso de los presupuestos de independencia e imparcialidad de los jueces nacionales, en este caso del maltrecho poder judicial polaco.

La cuestión prejudicial se había planteado en un procedimiento relativo a la aplicación de la Directiva 2011/7/UE de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales donde las partes habían recusado, ante el Tribunal de Distrito de Poznan-Stare Miastola, a la juez S.C. que conocía del caso porque había sido nombrada conforme al procedimiento polaco que había sido declarado contrario al Derecho de la Unión por el propio Tribunal de Justicia.

La Gran Sala puntualiza, en primer lugar, que los Estados miembros deben cumplir las exigencias que derivan del artículo 19.1.2 TUE «si bien la organización de la Administración de Justicia en los Estados miembros, en particular la institución, la composición, las competencias y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales nacionales, incluidas las modalidades de control de la legalidad del nombramiento de los jueces, es competencia de dichos Estados».

Recurriendo a su propia jurisprudencia y a la del Tribunal de Estrasburgo, el Tribunal de Justicia constata la existencia de vulneraciones sistémicas o generalizadas a la independencia del Poder Judicial en Polonia que supuso el nombramiento irregular de unos 3.000 jueces, un tercio de todos los jueces polacos.

Esto significa que en Polonia deben buscarse soluciones para garantizar, mediante criterios objetivos, que sólo las personas nombradas de forma irregular que ofrezcan suficientes garantías de independencia e imparcialidad puedan seguir ejerciendo sus funciones. Y para ello Polonia, dice el Tribunal de Justicia, cuenta con un amplio margen de apreciación.

Por eso, al contestar la segunda pregunta, el Tribunal de Justicia explica cuándo debe considerarse que estamos ante un nombramiento ilegítimo de un juez.

A juicio del Tribunal de Justicia, una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de uno o varios jueces en el seno del sistema ju-

dicial supone la infracción de la exigencia de un «juez establecido previamente por la ley», en especial cuando esa irregularidad es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el Poder Ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y que genere así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces en cuestión.

Ahora bien, también subraya el Tribunal de Justicia que al llevar a cabo este examen «es preciso realizar una apreciación global de una serie de elementos que, considerados en conjunto, contribuyen a generar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la independencia e imparcialidad de los jueces».

Aplicando los anteriores criterios, el Tribunal de Justicia comprueba que, si bien no había procedimiento de un recurso contra el nombramiento de jueces, la juez S.C. ejercía las funciones de ayudante principal de un juez, el pleno del Tribunal Regional y la Junta de representantes de los jueces de los tribunales de distrito emitieron un dictamen favorable a su candidatura; y, en fin, los demás candidatos en el procedimiento de nombramiento no impugnaron su nombramiento.

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye: «no parece que pueda constatar en el caso de autos ninguna otra circunstancia fáctica ni jurídica que pueda poner en entredicho la independencia o la imparcialidad de dicha jueza».

Después de estas consideraciones preliminares y como es habitual en esta *Crónica*, abordo primero los desarrollos jurisprudenciales generales en la Unión Europea y luego, en una segunda parte, analizo con cierto grado de exhaustividad los asuntos provocados desde España, especialmente los reenvíos prejudiciales de tribunales españoles.

II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea

La agrupación de numerosas e importantes sentencias bajo epígrafes generales requiere atender la esencia de la integración europea. Por eso, la Carta, que inspira a los jueces y enmarca las actuaciones de legislador y de las autoridades administrativas, tiene desde que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, un lugar preeminente. Pero también sigue teniendo sentido hablar de libertades económicas, del mercado y de la armonización de las legislaciones nacionales, que sirven de marco a una jurisprudencia caudalosa y que ofrece numerosas perspectivas.

1. *La interpretación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión*

La Carta sigue siendo el punto de referencia de la actual jurisprudencia del Tribunal de Justicia por eso merece la pena que agrupemos varias sentencias importantes bajo este epígrafe. En efecto, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre valores y principios de la Unión, sobre la libertad de los medios de comunicación y sobre el alcance de la libertad religiosa.

a) Los valores y principios de la Unión

El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en su formación de pleno sobre los valores de la Unión en la *sentencia Comisión / Hungría (Valores de la Unión)*, C-769/22. Cuando se reúne en pleno del Tribunal de Justicia es que el asunto es excepcional.

Pues bien, en un recurso por incumplimiento planteado por la Comisión Europea contra Hungría, 23 de los 28 miembros que integran el Tribunal de Justicia adoptaron esta sentencia cuya ponencia correspondió a la magistrada española Lourdes Arastey.

El objeto de incumplimiento lo constituía una Ley húngara de 2021, por la que se adoptaban medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y se modificaban determinadas leyes para proteger a los menores. Se trataba de una legislación nacional groseramente discriminatoria.

La sentencia es un ejemplo del examen ordenado de los distintos motivos por los que la Comisión Europea consideraba que la legislación húngara era manifestamente contraria al Derecho de la Unión Europea, en particular, a la Carta.

De la larguísima sentencia, que es conveniente leer tranquilamente, destacan tres aspectos.

En primer lugar, lo que late en la legislación húngara, bajo la justificación de la protección de los menores, y que el Tribunal de Justicia le reprocha como contrario al Derecho de la Unión «es que toda representación o popularización de la desviación de la identidad propia del sexo correspondiente al nacimiento, del cambio de sexo o de la homosexualidad, cualquiera que sea su contenido específico, puede suponer un perjuicio para el interés superior del menor, lo que revela una preferencia por determinadas identidades y orientaciones sexuales en detrimento de otras, contribuyendo con ello a estigmatizar a estas últimas».

Ahora bien, como indica el Tribunal de Justicia, los menores pueden estar adecuadamente protegidos frente a contenidos no adaptados a su edad sin necesidad de establecer una discriminación directa por razón de sexo y orientación sexual.

De modo que, a juicio del Tribunal de Justicia, «un Estado miembro no puede basarse en una interpretación de esta disposición de la Directiva 2000/31 [Directiva sobre el comercio electrónico] que infrinja la prohibición de toda discriminación por razón de sexo u orientación sexual, consagrada en el artículo 21, apartado 1, de la Carta, prohibición que reviste carácter imperativo como principio general del Derecho de la Unión».

En segundo lugar, es muy relevante el desarrollo jurisprudencial que hace el Tribunal de Justicia sobre la dignidad tal como se consagra en el artículo 1 de la Carta.

Creo que quedará como de obligada cita este razonamiento de la sentencia: «la prohibición de poner a disposición de los menores contenidos o publicidad que popularicen o representen la desviación de la identidad propia del sexo correspondiente al nacimiento, el cambio de sexo o la homosexualidad, tal como se establece en las disposiciones controvertidas, vulnera la dignidad humana, protegida por el artículo 1 de la Carta, de las personas no cisgénero o no heterosexuales».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia también subraya qué se entienden por valores de la Unión. A tal efecto, se refiere a la naturaleza jurídica de estos valores y lo expresa así: «los valores consagrados en el citado artículo 2 [de la Carta] tienen, por sí mismos, carácter jurídicamente vinculante, del que se deriva la obligación de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión de respetar dichos valores y de mantenerlos y promoverlos».

Lo que respecto de la legislación húngara significa: «dado que la Ley de modificación viola los valores de respeto de la dignidad humana, de igualdad y de respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en el sentido de dicho artículo 2, Hungría no puede invocar válidamente su identidad nacional para justificar la adopción de dicha Ley».

En suma, una magnífica sentencia del Pleno y unas Conclusiones de la Abogada General Tamara Ćapeta, ECLI:EU:C:2025:408, que captan el momento de la jurisprudencia sobre la Carta y donde la abogada general croata hace un resumen sintético de todas las cuestiones tratadas: «La dignidad humana, negada por [la legislación húngara], no solo es un derecho fundamental, sino que también es un valor esencial expresado en el artículo 2 TUE».

La elocuente derrota en las elecciones del 12 de abril de 2026 de Viktor Orbán, propulsor de este tipo de legislación discriminatoria, cobra sentido a la vista de esta sentencia, publicada el 21 de abril de 2026.

Será una de las sentencias de referencia cuando invoquemos el principio de no discriminación por orientación sexual, a la dignidad y a los valores de la Unión.

b) La libertad de los medios de comunicación

La *sentencia* 24.hu, C-843/24, le permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la libertad de prensa que es uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho y de una sociedad democrática.

Viktor Orbán había demandado a 24.hu Szerkesztősége, un portal de noticias en línea, para que rectificase un artículo de prensa publicado en Hungría que reproducía el contenido de otro artículo publicado en una revista austríaca y que daba cuenta de un hecho supuestamente inexacto, que el director general de la filial austriaca del Grupo Spar declaraba que el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, le había solicitado que permitiera a un familiar cercano invertir en la filial húngara.

El tribunal húngaro preguntaba al Tribunal de Justicia sobre la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1083 por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior, el denominado Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación.

El Tribunal de Justicia analiza el Reglamento y comprueba que se había publicado el 17 de abril de 2024, entró en vigor el 8 de mayo de 2024 y algunas de sus disposiciones lo hicieron incluso después. Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprueba que el objeto del litigio principal se había consolidado con anterioridad, es decir, el 17 de marzo de 2024, cuando se publicó el artículo periodístico.

Por eso, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que en este caso no es aplicable el Reglamento.

Adicionalmente, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la aplicación del artículo 11 de la Carta sobre la libertad de expresión y de información.

En primer lugar, dice el Tribunal de Justicia que «las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión». Esto quiere decir, como insiste el Tribunal de Justicia, que «cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia».

En segundo lugar, también precisa el Tribunal de Justicia que ni siquiera la invocación de los valores de la Unión, consagrados por el artículo 2 TUE, puede privar de toda efectividad a los límites impuestos al ámbito de aplicación de las demás disposiciones del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones de la Carta, que solo se dirigen a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión.

En definitiva, a juicio del Tribunal de Justicia, dado que el tribunal húngaro no pone de manifiesto ningún vínculo con otras disposiciones del Derecho de la Unión, el artículo 11 de la Carta no es aplicable al litigio principal.

c) El despido por razones religiosas y sus límites

La Gran Sala del Tribunal de Justicia contesta al *Bundesarbeitsgericht* (Tribunal Supremo Alemán de lo Social) con la *sentencia Katholische Schwangerschaftsberatung*, C-258/24, sobre la interpretación de la Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en relación con los artículos 10.1 y 21.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

La Asociación católica de asesoramiento en materia de embarazo había despedido a una de sus trabajadoras por haber abandonado la Iglesia Católica y lo había hecho, fundamentalmente, porque la diócesis de Limburgo recauda de los católicos, además del impuesto eclesiástico, una contribución adicional de quienes están casadas, mediante un matrimonio interconfesional, con un cónyuge que dispone de ingresos elevados.

La sentencia resulta muy interesante porque, como punto de partida, se refiere a la interpretación tanto de la Carta como del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, a continuación se refiere a la protección que establece la Directiva 2000/78 en cuanto a eventuales discriminaciones por razones religiosas.

La sentencia procura alcanzar el justo equilibrio entre el derecho a la autonomía de las iglesias y de las demás organizaciones cuya ética se basa en la religión o las convicciones y el derecho de los trabajadores a no ser objeto, en particular en lo que atañe a las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración, de una discriminación basada en la religión o las convicciones, en situaciones en las que pueden concurrir esos derechos.

El artículo 4 de la Directiva se refiere precisamente a los requisitos profesionales, es decir, a aquellos supuestos en que pueda disponerse que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1, como es en este caso la religión, no tenga carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado.

Para identificar un requisito profesional el Tribunal de Justicia analiza muy detalladamente los presupuestos, es decir, que el requisito profesional sea «esencial, legítimo y justificado» respecto de la ética de la iglesia. Asimismo, debe cumplir el principio de proporcionalidad.

Además, el Tribunal de Justicia considera que ha de comprobarse que las personas que trabajen para esa asociación observen una «actitud de buena fe y de lealtad» hacia la ética de dicha iglesia.

El Tribunal de Justicia resume estos requisitos en los siguientes términos: «una organización privada cuya ética se basa en los preceptos de la Iglesia católica solo puede tratar de manera diferente, en virtud de la exigencia de buena fe y lealtad hacia esa ética, a sus trabajadores que dan asesoramiento en materia de embarazo, según pertenezcan o no a dicha Iglesia, si, por un lado, habida cuenta de la naturaleza de las actividades profesionales en cuestión o del contexto en el que se desarrollan, existe un vínculo directo y objetivamente comprobable entre esas actividades y el requisito de no abandonar la citada Iglesia durante la relación laboral so pena de despido o de reincorporarse a la misma Iglesia tras haberla abandonado y si, por otro lado, este requisito profesional es esencial, legítimo y justificado respecto de dicha ética».

Ahora bien, en el caso concreto los puestos de asesor en materia de embarazo, uno de los cuales ocupa la trabajadora, también están cubiertos por personas que no pertenecen a la Iglesia católica, lo que, a juicio del Tribunal de Justicia, tiende a demostrar que la propia Asociación considera que la pertenencia a esta Iglesia no es necesaria en atención a la importancia de esta actividad profesional para la afirmación de la ética de su organización y la misión de proclamar esa Iglesia, sino que basta, a este respecto, con que sus asesores en materia de embarazo se comprometan a respetar las directrices de esta.

En realidad, la trabajadora se comprometió en su contrato de trabajo a respetar las directrices y la ética de la Iglesia católica pertinentes para el ejercicio de su actividad profesional, las cuales no exigen que las personas que ocupen puestos análogos al de la trabajadora pertenezcan necesariamente a esa Iglesia, con tal de que promuevan la protección de la vida del concebido no nacido y, por ende, que las mujeres embarazadas prosigan con su embarazo y acepten a sus hijos.

2. Las libertades económicas fundamentales

La esencia de la integración europea está en el cumplimiento de sus libertades económicas fundamentales. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece cuál es su alcance y cuáles son sus límites.

a) Las identidades nacionales y los límites lingüísticos

El Tribunal de Justicia ha resuelto con la *sentencia Vilniaus tarptautinė mokykla [Escuela Internacional de Vilna]*, C-48/24, una cuestión de gran interés, planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania, sobre el alcance que para un centro de enseñanza deno-

minado *Escuela Internacional de Vilna* tiene la obligación de velar por que sus profesores y su personal administrativo superen un examen que acredite un determinado nivel de dominio de la lengua lituana.

En el centro donde daban sus clases en inglés dieciocho de sus empleados, entre ellos la directora, su adjunta encargada de la educación, una pedagoga social y quince profesores, no habían superado el examen lingüístico de lituano.

La primera cuestión que fácilmente resuelve el Tribunal de Justicia es que en este caso se aplica la libertad de establecimiento reconocida por el artículo 49 TFUE a la situación de un centro de enseñanza privado establecido en Lituania y en cuyo capital participan nacionales comunitarios.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia determina que la restricción de la legislación lituana para que los profesores acrediten un cierto dominio del lituano es una restricción a la libertad de establecimiento; pero está justificada porque los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas que les permitan lograr los objetivos de su política de protección de la lengua oficial, puesto que tal política constituye una manifestación de la identidad nacional, en el sentido del artículo 4.2 TUE.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia puntualiza que tal margen de apreciación no puede justificar que se vulneren gravemente los derechos que confieren a los particulares las disposiciones de los Tratados que reconocen sus libertades fundamentales y, por eso, examina si las medidas adoptadas son proporcionadas y apunta que no lo parece porque los conocimientos lingüísticos solo pueden acreditarse mediante un certificado expedido por la Agencia Nacional Lituana de Educación, sobre la base de pruebas lingüísticas organizadas en territorio lituano.

Es decir, el Tribunal de Justicia admite que la presentación de un certificado puede constituir un criterio que permita evaluar los conocimientos lingüísticos exigidos pero también considera que la imposibilidad de que un candidato a un empleo en un centro de enseñanza privado aporte la prueba de que cumple el requisito lingüístico exigido de un modo distinto al de la obtención de un certificado como el exigido por la normativa lituana parece ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, puesto que excluye que se tome en consideración el grado de conocimiento que un certificado o diploma obtenido en otro Estado miembro, habida cuenta de la naturaleza y la duración de los cursos que acredita.

Y aquí el Tribunal de Justicia dice lapidariamente: «cuando un Estado miembro pretende imponer, a efectos del objetivo de defensa y promoción de su lengua oficial, un requisito lingüístico a los profesores y a determinados miembros del personal administrativo de los centros de enseñanza privados, le corresponde efectuar una ponderación equilibrada entre este objetivo de interés general y los derechos derivados del artículo 49 TFUE».

Y lo ejemplifica del modo siguiente: tal ponderación equilibrada la efectuaría una normativa nacional que previera la posibilidad de una adquisición progresiva del nivel de dominio de la lengua oficial después de la contratación, de una flexibilización del nivel de dominio requerido en función de la duración del empleo o incluso de la introducción de una exención de este requisito lingüístico, justificada por circunstancias adecuadas, en particular cuando no se presenta ningún candidato plenamente cualificado para el puesto vacante.

Por último y en cuanto al nivel de conocimiento de la lengua lituana exigible, el Tribunal de Justicia recuerda el artículo 53.3 de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales conforme al cual: «Los controles efectuados de conformidad con el párrafo segundo se podrán imponer cuando la profesión que se vaya a ejercer tenga implicaciones para la seguridad de los pacientes. Se podrán imponer controles en el caso de otras profesiones cuando exista una duda seria y concreta acerca de la suficiencia del conocimiento de la lengua que tenga el profesional para el ejercicio de las actividades profesionales que este tiene intención de desempeñar».

Por eso, a la tercera cuestión planteada, el Tribunal de Justicia responde que la normativa lituana no pasaría el test de proporcionalidad si se aplica, sin posibilidad de excepción o de flexibilización, a todas las personas a las que se refiere y les obliga, para demostrar que poseen el nivel exigido de dominio de la lengua oficial, a presentar un certificado expedido por un organismo público lituano sobre la base de pruebas lingüísticas organizadas en Lituania.

b) La ciudadanía de la Unión y el derecho de residencia de nacionales de terceros países

En la *sentencia Safi*, C-147/24, la Gran Sala se ha pronunciado sobre la situación de una familia residente en los Países Bajos integrada por la madre, nacional marroquí y que había tenido residencia en España, casada con un marroquí que también tiene la nacionalidad neerlandesa, y que tienen un hijo menor de nacionalidad neerlandesa. La Administración holandesa denegó a la madre la concesión del derecho de residencia en los Países Bajos por tenerla en España.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales, como las que deniegan el derecho de residencia a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto. Y a tal efecto subraya que tanto el hijo como el cónyuge de la demandante

tienen la nacionalidad neerlandesa y que los tres viven en familia en ese mismo país.

No obstante, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, el supuesto de que la recurrente ya no tuviese la residencia en España. Pues bien, en este caso el Tribunal de Justicia considera que «cuando el ciudadano de la Unión menor de edad convive de forma estable con sus dos progenitores y, por lo tanto, ambos comparten diariamente la guarda y custodia así como la carga legal, afectiva y económica de ese menor, puede establecerse la presunción *iuris tantum* de que existe una relación de dependencia entre tal menor, ciudadano de la Unión, y su progenitor, nacional de un tercer país, al margen de que el otro progenitor de dicho menor disponga, como nacional del Estado miembro en cuyo territorio reside esa familia, de un derecho incondicionado a permanecer en él».

Y también recuerda el Tribunal de Justicia que «las autoridades competentes deben tener en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se reconoce en el artículo 7 de la Carta, interpretado en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño, como consideración primordial en todos los actos relativos a los niños, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de dicha Carta, y el derecho de ese niño a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, recogido en el artículo 24, apartado 3, de esa misma Carta».

En definitiva y en este caso, el Tribunal de Justicia concluye que debería concederse a la madre un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE con el fin de evitar que el menor, ciudadano de la Unión, tenga que abandonar el territorio de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina el supuesto de que la demandante aún conservase el derecho de residencia en España. En este caso, dice el Tribunal de Justicia «tal traslado forzoso a España del menor, ciudadano de la Unión, podría vulnerar algunos de sus derechos fundamentales, en particular el derecho al respeto de la vida familiar y los derechos del niño, garantizados en el artículo 7 y en el artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta, respectivamente».

En las circunstancias del caso, el Tribunal de Justicia comprueba que «tales circunstancias pueden demostrar, como mínimo, que redundan en el interés superior del menor en cuestión continuar residiendo en los Países Bajos y que, por lo tanto, su traslado forzoso a España sería contrario, de hecho, a ese interés».

c) La discriminación de los refugiados y la renta garantizada

La Gran Sala del Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia INPS (Discriminación indirecta en la asistencia social y acceso al empleo)*,

C-747/22, que considera discriminatoria la legislación italiana que endurece los requisitos para que los solicitantes de asilo se beneficien de las ayudas de carácter social.

En este caso el Tribunal de Bérgamo conocía de un litigio en el que un nacional no comunitario había llegado a Italia en 2011 y estaba en posesión del permiso de residencia para personas con derecho a protección subsidiaria. Sin embargo, a la hora de solicitar la ayuda denominada a «renta garantizada de ciudadanía», se le exigió «haber residido al menos diez años en Italia, los dos inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y mientras se esté percibiendo la prestación de forma ininterrumpida».

El Tribunal de Justicia examina la Directiva 2011/95/UE 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.

A juicio del Tribunal de Justicia, los artículos 26 y 29 de la Directiva se aplican a la «renta garantizada de ciudadanía» y, por esa razón, examina la compatibilidad del requisito de residencia.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia no tiene duda de que los artículos 26 y 29 de la Directiva «constituyen una expresión del principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que es un principio general del Derecho de la Unión. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado».

El Tribunal de Justicia comprueba, en primer lugar, que la legislación italiana se aplica de manera idéntica tanto a los beneficiarios de protección internacional como a los nacionales italianos.

A continuación, examina si en realidad estamos ante una discriminación indirecta para lo que debe analizar si está justificada, porque en otro caso estaría prohibida.

El Tribunal de Justicia comprueba que los artículos 26 y 29 de la Directiva se refieren a todos los beneficiarios de protección internacional y, por tanto, también a los beneficiarios de protección subsidiaria, y no supeditan los derechos que se les reconocen a la duración de su presencia en el Estado miembro de que se trate o a la duración del permiso de residencia de que disponen.

Ahora bien, el enjuiciamiento de la legislación italiana no pasa el filtro de la igualdad en la medida en que «un requisito de residencia de al menos diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida, como aquel al que se supedita la concesión de la «renta garantizada de ciu-

dadanía», constituye una discriminación indirecta en perjuicio de los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria que no resulta estar objetivamente justificada».

3. Mercado europeo y libre competencia

Traigo a colación dos sentencias: una relativa a la aplicación al deporte del Derecho europeo de la competencia; la otra se refiere a las acciones de daños por vulneración del Derecho de la competencia.

El Tribunal de Justicia ha contestado con la *sentencia Tondela*, C-133/24, un reenvío prejudicial del Tribunal de Competencia, Regulación y Supervisión de Portugal sobre un acuerdo alcanzado el 7 de abril de 2020, en mitad de la pandemia, por los clubes de la Primera y de la Segunda División de Fútbol en Portugal.

El acuerdo pretendía que ningún club contratase a un jugador que resolviese unilateralmente su contrato de trabajo, invocando las dificultades causadas por la pandemia de COVID-19 o por cualquier decisión excepcional derivada de esta, y en particular por la prolongación de la temporada deportiva.

La Autoridad de Defensa de la Competencia de Portugal consideró que estas medidas debían calificarse de acuerdo que tenía por objeto restringir la competencia que los clubes de fútbol profesional participantes en él habrían podido llevar a cabo, de no existir tal acuerdo, en el mercado de la contratación de jugadores aptos para participar en los campeonatos nacionales de primera y segunda división.

La Liga de Fútbol y numerosos clubes de primera y de segunda división impugnaron esa decisión ante el Tribunal de Competencia que, a su vez, remitió la cuestión al Tribunal de Justicia.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda que también en el ámbito deportivo se aplica el Derecho europeo de la competencia en la medida en que la práctica de un deporte constituye una actividad económica.

A partir de ahí, el Tribunal de Justicia explica que «dado que la composición de los equipos constituye uno de los parámetros básicos de las competiciones en las que se enfrentan los clubes de fútbol profesional y que tales competiciones dan lugar a una actividad económica, debe considerarse que medidas [...] relativas a la contratación, al posible traspaso y a las perspectivas de movilidad profesional posible de los jugadores, tienen una incidencia directa en las condiciones de ejercicio de esa actividad económica y en la competencia entre los clubes de fútbol profesional que la ejercen».

Por una parte, el Tribunal de Justicia observa la doble dimensión del acuerdo celebrado entre la Liga y los clubes, pues «si bien el examen del contenido del acuerdo controvertido [...] revela que este podía restringir, de

manera manifiesta, la competencia que podía existir entre los clubes de fútbol participantes en el mercado de la contratación de jugadores, el examen del contexto económico y jurídico real en el que se inscribe muestra, por su parte, que dicho acuerdo se celebró, por un lado, en un sector en el que el juego de la competencia presenta numerosas particularidades y, por otro lado, en un contexto muy particular [como el de la pandemia]».

Por otra parte, el Tribunal de Justicia distingue entre los acuerdos que tienen por «**efecto**» inherente restringir, cuando menos potencialmente, la competencia limitando la libertad de acción de determinadas empresas, de los que tienen por «**objeto**» impedirla, restringirla o falsearla.

En el caso de los acuerdos que tienen **por efecto** restringir la competencia no estarían prohibidos si se cumplen estos requisitos: están justificados por perseguir uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia; los medios concretos empleados para perseguir estos objetivos son realmente necesarios para ello, y, aun cuando se concluya que estos medios tienen por efecto inherente restringir o falsear, cuando menos potencialmente, la competencia, este efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando cualquier competencia.

En cambio, respecto de los acuerdos que tienen **por objeto** impedir la competencia, el grado de nocividad de estos comportamientos para la competencia, y por tanto el perjuicio directo o indirecto que pueden causar a los usuarios y consumidores intermedios o finales de los distintos sectores o mercados afectados, es demasiado elevado para que pueda considerarse que están justificados y son proporcionados. En el caso de estos acuerdos solo pueden acogerse a la excepción a la prohibición impuesta por el artículo 101.1 TFUE, cuando resulte aplicable el artículo 101.3 TFUE, y siempre que concurren todos los requisitos establecidos por esta última disposición.

Finalmente, el Tribunal de Justicia parece inclinarse por considerar que el acuerdo de los clubes de fútbol de Portugal, por una parte, no puede calificarse de acuerdo que tiene por objeto restringir la competencia y, por otra parte, se acredita que dicho acuerdo está justificado por la persecución de un objetivo legítimo de interés general, a la luz del cual resulta adecuado, necesario y proporcionado en sentido estricto.

La viabilidad de una acción por daños por infracción del Derecho de la competencia resulta uno de los desarrollos más recientes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Así, el Tribunal de Justicia ha respondido al Tribunal Supremo de Portugal con la *sentencia Meliá Hotels International*, C-286/24, interpretando la Directiva 2014/104/UE de daños por infracción del Derecho de la competencia.

El litigio se había producido como consecuencia de la constatación por la Comisión Europea de una vulneración por parte de la cadena Me-

liá del artículo 101 TFUE de la competencia al aplicar en 2014 y 2015 por vía contractual prácticas verticales que diferenciaban a los consumidores en función de su nacionalidad o país de residencia, restringiendo así las ventas activas y pasivas de alojamiento en hoteles que gestiona o de los que es propietaria a los consumidores nacionales o residentes de los Estados miembros que ella misma definía.

Tanto en primera instancia como en apelación los tribunales portugueses reconocieron el derecho de indemnización de la asociación reclamante. En casación el Tribunal Supremo portugués le plantea al Tribunal de Justicia varias cuestiones relativas al acceso a los medios de prueba, a la prueba del daño y a la viabilidad de la acción.

En cuanto a la prueba, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva se aplica a una acción previa de acceso a medios de prueba antes de ejercitar una acción por daños, cuando tal acción previa esté prevista en el Derecho nacional.

En cuanto a la prueba de los daños, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «cualquier persona tiene derecho a reclamar el resarcimiento del daño sufrido cuando exista una relación de causalidad entre dicho daño y una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia. Así pues, el daño no es más que uno de los elementos indispensables para ejercitar una acción de resarcimiento, siendo los otros dos la existencia de una infracción del Derecho de la competencia y la existencia de una relación de causalidad entre esta y el daño».

Y a continuación el Tribunal de Justicia establece unas reglas de gran trascendencia.

En primer lugar, dice el Tribunal de Justicia, «cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se pronuncien sobre acuerdos, decisiones o prácticas en virtud, en particular, del artículo 101 TFUE que ya hayan sido objeto de una decisión de la Comisión, no podrán adoptar resoluciones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión».

Esta vinculación del juez nacional a la decisión de la Comisión se impone también aun cuando no sea firme porque produce efectos vinculantes mientras no haya sido anulada y corresponde al juez nacional extraer de ello las consecuencias adecuadas en el procedimiento del que conoce.

En este sentido, el juez nacional está obligado a admitir la existencia de un acuerdo o práctica prohibidos tal como declara la Comisión; sin embargo, la existencia de un daño y la relación de causalidad directa entre ese daño y el acuerdo o práctica en cuestión siguen dependiendo, en cambio, de la apreciación del juez nacional.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la presunción de la existencia del daño. Y a tal efecto distingue entre la restricción horizontal y la restricción vertical del Derecho de la competencia.

Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia, el legislador de la Unión limitó la presunción a los asuntos relacionados con cárteles, dada su naturaleza secreta, lo que aumenta la asimetría de información y dificulta a los perjudicados la obtención de las pruebas necesarias para acreditar el perjuicio.

En cambio, tratándose de restricciones verticales declaradas por la Comisión Europea, no permiten, como tal, declarar que se ha acreditado la probabilidad del daño ocasionado por la infracción. Ni siquiera cuando sea una restricción de la competencia «por el objeto» dado que la constatación de una restricción vertical de la competencia por el objeto no implica que se haya ocasionado un daño a una persona concreta ni que exista una relación de causalidad entre esa restricción y ese posible daño.

En tercer lugar, el hecho de que la decisión de la Comisión Europea se haya alcanzado al término de un procedimiento de transacción, no modifica los efectos de tal decisión.

Por último y por lo que se refiere a la viabilidad de la acción de reclamación por daños, el Tribunal de Justicia lleva a cabo una interpretación literal, sistemática y teleológica para llegar a la conclusión de que la demostración de la viabilidad de una acción por daños no exige probar que es más probable que improbable que concurran los requisitos para que se genere la responsabilidad por una infracción del Derecho de la competencia, como sugería el Tribunal Supremo portugués, sino que basta con que se demuestre que la hipótesis de que concurran estos requisitos es razonablemente aceptable.

4. *La armonización europea de las legislaciones nacionales*

Bajo el concepto de armonización europea incluyo también ámbitos sometidos a una intensa unificación legislativa como son, en particular, las normas de protección de datos, y otros que naturalmente encajan en la armonización como la protección de los trabajadores a tiempo parcial, el uso en línea de publicaciones, la contratación pública y la protección de aves salvajes.

a) La aplicación del Derecho europeo en materia de protección de datos

La Gran Sala ha corregido con la *sentencia WhatsApp Ireland / Comité Europeo de Protección de Datos*, C-97/23 P, la interpretación del Tribunal General en relación con la impugnación de la Resolución de 28 de julio de 2021 del Comité Europeo de Protección de Datos que se había pronunciado en relación con una investigación llevada a cabo por la autoridad de protección de datos irlandesa a WhatsApp. También sobre el mismo asunto se había pronunciado la autoridad de control irlandesa, la Data Protection Commission, el 20 de agosto de 2021.

WhatsApp había impugnado tanto la resolución del Comité Europeo de Protección de Datos ante el Tribunal General de la Unión como la resolución de la autoridad de control irlandesa ante los tribunales irlandeses.

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) (Reglamento (UE) 2016/679) crea el Comité Europeo de Protección de Datos al que encomienda garantizar su aplicación coherente.

El Tribunal General en su auto de 7 de diciembre de 2022, *WhatsApp Ireland / Comité Europeo de Protección de Datos*, T-709/21, EU:T:2022:783, inadmitió el recurso contra la resolución del Comité Europeo por considerar que era un acto de trámite en un procedimiento que debía finalizar mediante la adopción, por parte de la autoridad de control nacional y como así ocurrió, de una decisión definitiva.

En cambio, el Tribunal de Justicia admite la casación y anula el auto y devuelve las actuaciones al Tribunal General.

En primer lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, la resolución del Comité europeo constituye un acto de un órgano de la Unión destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros y expresa la postura definitiva de dicho órgano sobre los aspectos que debe resolver; esta decisión constituye un acto impugnabile.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia también reconoce que la decisión controvertida afectaba directamente a WhatsApp. Para ello recuerda su jurisprudencia conforme a la cual «el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que se reúnan dos condiciones acumulativas, a saber, que la medida recurrida, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de esa persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias».

La dificultad en este caso derivaba de la conexión entre la decisión del Comité Europeo y la decisión de la Comisión Irlandesa.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia no duda en insistir en que el hecho de que la autoridad de control irlandesa sea el único interlocutor de WhatsApp, como responsable del tratamiento, no afecta a esta apreciación. Y, además, el Tribunal de Justicia corrobora que el Comité se encarga de garantizar la aplicación coherente del RGPD, supervisando y garantizando una aplicación coherente y homogénea de las normas de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en relación con el tratamiento de sus datos personales en toda la Unión.

Pues bien, el Tribunal de Justicia subraya la necesidad de coherencia del sistema establecido cuando se trata de dos actos vinculados: uno atribuible al Comité europeo impugnabile ante los tribunales de la UE (Tri-

bunal General y Tribunal de Justicia) y el otro que corresponde a las autoridades nacionales de control y susceptible de control por los tribunales nacionales.

Por una parte, recuerda el Tribunal de Justicia: «cuando la solución del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional depende de la validez de la decisión de un órgano de la Unión, de la obligación de cooperación leal se desprende que, para evitar dictar una resolución incompatible con la de dicho órgano, el órgano jurisdiccional nacional debe suspender el procedimiento hasta que los órganos jurisdiccionales de la Unión dicten una resolución definitiva sobre el recurso de anulación, a no ser que considere que, en las circunstancias del caso, está justificado plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la validez de la decisión de aquel órgano».

Y, por otra parte, también apunta el Tribunal de Justicia: «el principio de buena administración de la justicia puede justificar, en caso de que se acuda simultáneamente al Tribunal General, en el marco de un recurso de anulación, y al Tribunal de Justicia, en el de una petición de decisión prejudicial, que el Tribunal de Justicia utilice, si lo considera adecuado, el artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para suspender el procedimiento del que conoce en favor del incoado ante el Tribunal General».

En definitiva, la Decisión del Comité Europeo es susceptible de impugnación ante el Tribunal General al que el Tribunal de Justicia remite las actuaciones para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

b) El abuso en la contratación de personal de la enseñanza pública italiana

Con los ecos de la *sentencia Obadal*, C-418/24, dictada el 14 de abril de 2026 por la Gran Sala del Tribunal de Justicia y respecto de España, se dicta esta *sentencia Comisión / Italia*, C-155/25, por una Sala de tres jueces del Tribunal de Justicia que condena a Italia por no evitar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en relación con el personal administrativo y de servicios (PAS) sustituto que presta servicio en los centros italianos de enseñanza pública.

Como es obvio la sentencia explica el alcance de la legislación italiana y examina los motivos que invoca la Comisión Europea para considerarla contraria a la Directiva 1999/70/CE y a su Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada.

Por una parte, la Comisión considera que el legislador italiano no prevé ninguna medida que regule la duración máxima total de los contratos de trabajo de duración determinada que pueden celebrarse con empleados de categoría PAS sustitutos o el número de renovaciones de tales contratos.

Por otra parte, a juicio de la Comisión Europea, tampoco existen razones objetivas que justifiquen la renovación de contratos de trabajo de duración determinada de este tipo de empleados.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia constata la inexistencia en el Derecho italiano de medidas para limitar la duración máxima o el número de contratos de trabajo de duración determinada que pueden celebrarse con los empleados de categoría PAS y, asimismo, no hay medidas que prevengan la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual «la convocatoria, dentro de los plazos exigidos, de procesos selectivos que tengan por objeto la provisión definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada puede evitar que se perpetúe la situación de precariedad de esos trabajadores, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva. Por lo tanto, cabe que una medida de este tipo prevenga los abusos resultantes de la utilización de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada y constituya así una “medida legal equivalente”».

Sin embargo, el Tribunal de Justicia constata que la legislación italiana no establece ninguna de las medidas a que hace referencia la cláusula 5.1 del Acuerdo Marco ni contiene medidas legales equivalentes. Por tanto, el Tribunal de Justicia declara el incumplimiento por parte de Italia.

c) La compensación equitativa por el uso en línea de publicaciones de prensa

La Gran Sala del Tribunal de Justicia responde con la *sentencia Meta Platform Ireland, C-797/23*, una cuestión prejudicial procedente del Tribunal Administrativo Regional del Lacio, en Roma, que inquiere sobre la interpretación de la Directiva (UE) 2019/790 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital en cuanto se refiere a la definición de los criterios para determinar una compensación equitativa en favor de las editoriales por el uso por los proveedores de servicio de las publicaciones de prensa en línea.

De acuerdo con la legislación italiana, la Autoridad Garante de las Comunicaciones adoptó un Reglamento por el que se establecen los criterios de referencia para determinar la compensación equitativa por el uso en línea de publicaciones de prensa. Meta, la administradora de Facebook, lo impugnó porque, a su juicio, carece de proporcionalidad y de adecuación y obstaculiza o, cuando menos, hace mucho menos atractiva, la prestación de servicios en Italia por sociedades establecidas en otros Estados miembros.

El Tribunal de Justicia hace una interpretación del artículo 15 de la Directiva (UE) 2019/790 que regula la «protección de las publicaciones de prensa en lo relativo a los usos en línea».

Esta regulación, dice el Tribunal de Justicia, se fundamenta en el imperativo de reconocer y de potenciar la contribución organizativa y financiera de las editoriales de publicaciones de prensa a la producción de sus publicaciones, con el fin de asegurar la sostenibilidad del sector de la edición y favorecer así la disponibilidad de información fiable, puesto que una prensa libre y plural es esencial para garantizar un periodismo de calidad y el acceso de los ciudadanos a la información.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la facultad de las editoriales de publicaciones de prensa a obtener una compensación equitativa por la utilización del uso en línea por los proveedores de servicios; pueden hacerlo mediante autorizaciones a título gratuito, pero no les garantiza una remuneración en caso de que estos prestadores no utilicen ni pretendan utilizar tales publicaciones.

En segundo lugar, los prestadores de servicios de la sociedad de la información conservan la libertad de decidir el uso, solicitando la autorización previa de las editoriales de publicaciones de prensa, sin que se les pueda imponer ninguna obligación de pago o de otra naturaleza cuando no utilicen ni pretendan utilizar las publicaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de esta disposición.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprueba que las editoriales están en una posición de desventaja respecto a la información de que disponen los prestadores de servicios por lo que admite que el legislador nacional establezca obligaciones que protejan a las editoriales como titulares de los derechos conferidos por la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la posición de la Agencia Garante de las Comunicaciones y subraya que está facultada para determinar los criterios de referencia y, en caso de falta de acuerdo entre las partes, el importe de tal remuneración, pero las partes mantienen la libertad de no celebrar el contrato que permita a estos prestadores utilizar dichas publicaciones.

Por último, el Tribunal de Justicia explica el alcance de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, en particular, el artículo 16 sobre la libertad de empresa. Tanto la obligación de comunicar ciertos datos impuesta a los prestadores de servicios de la sociedad de la información so pena de imponerles una sanción pecuniaria de naturaleza administrativa como la que les incumbe de no limitar la visibilidad de las publicaciones de prensa en los resultados de investigación durante las negociaciones, al igual que las facultades conferidas a la Agencia, pueden limitar el ejercicio de su libertad de empresa.

Esto significa que tales limitaciones deben estar establecidas por la ley, respetar el contenido esencial del derecho fundamental y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, ser necesarias y responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

El Tribunal de Justicia examina cada uno de tales requisitos y llega a la conclusión de que la normativa italiana no es contraria a las obligaciones de la Directiva.

d) La contratación pública entre entidades del sector público

El Tribunal de Justicia ha pronunciado la *sentencia AVR-Afvalverwerking*, C-692/23, que es muy relevante en materia de contratación administrativa porque interpreta el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública relativa a la denominada contratación interna (*in house providing*).

El litigio se origina en los Países Bajos en el ámbito de la gestión municipal de residuos donde AVR, una sociedad mercantil especializada en la gestión de residuos, denunciaba el incumplimiento de la Directiva de contratación pública en la adjudicación de contratos de gestión de residuos a AF, una organización común de tratamiento de residuos en Frisia, en el norte del país, que es sociedad matriz de un grupo de filiales, algunas de las cuales operan en un ámbito distinto de la ejecución de las tareas encomendadas a AF o a sus filiales por sus municipios accionistas.

La gestión de residuos impugnada por AVR se hace por cuenta de tres municipios neerlandeses en el sur de los Países Bajos que habían creado una empresa para la gestión de residuos (BAR) y que, a su vez, había constituido Irado para la gestión de residuos. Irado es accionista de AF y le encarga a AF el tratamiento de los residuos domésticos no reciclables que recoge en los tres municipios del sur del país.

En primera instancia se desestima la demanda y AVR acude al Tribunal de Apelación de La Haya que plantea al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública.

La cuestión se refiere a la exclusión de la aplicación de la Directiva a un poder adjudicador si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes: que el poder adjudicador ejerza sobre dicha persona jurídica, conjuntamente con otros poderes adjudicadores, un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios; que más del 80% de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que la controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores;

y que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada.

En este caso se trata de interpretar el segundo requisito, es decir, es preciso saber si AF responde, en su relación con los poderes adjudicadores que la controlan, al requisito de que más del 80% de sus actividades se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que la controlan, porcentaje que, en el caso de autos, se determina según el criterio del volumen de negocios.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia establece una interpretación literal de la Directiva conforme a la cual el criterio pertinente no se limita a las actividades propias de la persona jurídica controlada, sino que se extiende también a las que pueden vincularse más ampliamente a ella.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia interpreta sistemáticamente que en el caso en que un poder adjudicador ejerce, conjuntamente con otros poderes adjudicadores, un control sobre una persona jurídica, la excepción de la aplicación de los procedimientos previstos por dicha Directiva no debe extenderse a situaciones en las que exista participación directa de un operador económico privado en el capital de la persona jurídica controlada, puesto que, en esas circunstancias, la adjudicación de un contrato público sin un procedimiento de licitación ofrecería al operador económico privado con participación en el capital de la persona jurídica controlada una excesiva ventaja respecto a sus competidores.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia anterior a la Directiva conforme a la cual, a los efectos de la adjudicación directa de un contrato público a una entidad controlada, esta entidad debía realizar la parte esencial de sus actividades en beneficio de los poderes adjudicadores que la controlan, extremo que debía apreciarse tomando en consideración todas las circunstancias del caso, tanto cualitativas como cuantitativas.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia explica la finalidad de la regulación europea de modo que se eviten las distorsiones de la competencia, en el sentido de que tienen por objeto garantizar que la Directiva 2014/24 siga siendo aplicable cuando una persona jurídica controlada opere en el mercado y pueda competir, por tanto, con otras empresas.

Por último, el Tribunal de Justicia indica que el método para determinar el volumen de negocios del grupo cuya sociedad matriz es la persona jurídica controlada ha de tener en cuenta el volumen de negocios de las demás entidades que forman parte de ese grupo, en su caso sobre la base del volumen de negocios consolidado que dicha persona jurídica está obligada a establecer de conformidad con la Directiva 2013/34/UE sobre los estados financieros anuales de las empresas.

Finalmente, AF, que se veía afectada por la interpretación del Tribunal de Justicia, solicitó en la vista que limitara en el tiempo los efectos de

la sentencia. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que no procedía aplicar tal limitación porque «Solo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para poder decidir dicha limitación, es necesario que concurran dos criterios esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves».

e) El bloqueo de una tarjeta bancaria para luchar contra el blanqueo de capitales

La *sentencia Jenec*, C-81/24, interpeta la Directiva 2014/92/UE sobre cuentas de pago básicas y la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Muy apropiadamente el abogado general Jean Richard de la Tour inicia sus conclusiones con esta pregunta: ¿Cómo conciliar el derecho a una cuenta bancaria con las normas de lucha contra el blanqueo de capitales?

El litigio se planteaba ante el Tribunal Regional de Maribor de Eslovenia al que había acudido un ciudadano que cuando iba a pagar en una gasolinera su banco le bloqueó la tarjeta en cumplimiento de las restricciones impuestas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros de los Estados Unidos de América (OFAC); cuando después intentó abrir una cuenta en ese mismo banco le fue denegada la solicitud.

En su respuesta el Tribunal de Justicia subraya, en primer lugar, el derecho del consumidor a la apertura de una cuenta de pago básica que, con arreglo al artículo 16 de la Directiva 2014/92, está supeditado al cumplimiento de las disposiciones relativas a la prevención del blanqueo de capitales y a la lucha contra la financiación del terrorismo de la Directiva 2015/849.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia interpreta que la Directiva 2015/849 no prevé que la inclusión en una lista de la OFAC o en cualquier otra lista de la misma naturaleza elaborada por un tercer país comporte automáticamente la prohibición de que una entidad de crédito establezca una relación de negocios con un determinado cliente.

Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia, la Directiva 2015/849 establece tres niveles de evaluación del riesgo: en la Unión por la Comisión; en cada Estado miembro; y en las entidades obligadas. De manera que la evaluación del riesgo condiciona la adopción por esas entidades de medidas adecuadas de diligencia debida con respecto a sus clientes.

Por otra parte, la Directiva 2015/849 se refiere a la «Diligencia debida con respecto al cliente» y establece tres tipos de medidas: normales, simplificadas y reforzadas, con el fin de evitar o, al menos, obstaculizar en la medida de lo posible el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, mediante el establecimiento de barreras en todas las fases por las que puedan pasar estas actividades, frente a los blanqueadores de capitales y a quienes financian el terrorismo.

La aplicación de medidas reforzadas de diligencia debida no es automática sino que presupone, de conformidad con el planteamiento basado en el riesgo, la identificación previa, por parte del Estado miembro o de la entidad obligada, de mayores riesgos de blanqueo y de financiación del terrorismo.

Por tanto, la inclusión de una persona en una lista de la OFAC o análoga elaborada por un tercer país puede constituir un factor de riesgo pertinente que la entidad de crédito está obligada a tener en cuenta en el marco de su evaluación individualizada del riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. En ese caso, sin embargo, la Directiva 2015/849 no prevé que una entidad de crédito deba negarse automáticamente a establecer una relación de negocios con una persona incluida en tal lista, sino que la obliga a aplicar medidas reforzadas de diligencia debida, tras haber llevado a cabo una evaluación individualizada de todos los factores de riesgo.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia se refiere a las Conclusiones del Abogado General donde, por una parte, puntualiza que la solicitud de apertura de una cuenta de pago que disponga únicamente de prestaciones básicas puede limitar el riesgo; y, por otra parte, insiste en que la mera cuestión del coste del control no puede justificar la denegación de la apertura de una cuenta de pago básica.

f) La protección de las aves salvaje

El Tribunal de Justicia ha respondido con la *sentencia VIRUS y otros*, C-131/24, un reenvío prejudicial del Tribunal Supremo Contencioso-administrativo de Austria (*Bundesverwaltungsgericht*) en un asunto relativo a la construcción de una autovía en la región de la Baja Austria.

La autovía transcurre por «los territorios de incubación de la alondra común, de la perdiz pardilla y de la codorniz, que son aves que anidan en el suelo, en campos abiertos, se encuentran en el perímetro de las obras y el ruido ocasionado por el futuro tráfico automovilístico afectará también a muchas especies de aves forestales cerca de dicho perímetro, en particular el pico mediano (pájaro carpintero)».

La cuestión es cómo interpretar la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres en lo que se refiere a las prohibicio-

nes, en particular, la prohibición que impone la Directiva de perturbarlas de forma intencionada, en especial durante el período de reproducción y de crianza, en la medida que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la Directiva.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el proyecto de construcción de la autovía, aunque no tenga por objeto perjudicar a las aves, puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre las aves.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que no existe perturbación intencionada cuando las medidas aplicadas en el marco de un proyecto permiten prevenir cualquier efecto significativo contrario a los objetivos de dicha Directiva de mantener o restablecer en un nivel suficiente la población de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros, habida cuenta, en particular, de las exigencias ecológicas, científicas y culturales, así como de las exigencias económicas y recreativas.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la prueba de las medidas aplicadas y que permiten considerar que no hay perturbación intencionada.

A tal efecto, a juicio del Tribunal de Justicia, la prueba puede consistir en la evaluación motivada de un perito judicial, siempre que esta se base en los datos científicos disponibles más fiables y en los resultados más recientes de la investigación internacional; en cambio, no puede exigirse que la prueba de la eficacia de esas medidas se aporte mediante documentación científica que acredite la puesta en práctica con éxito de dichas medidas.

En la sentencia el Tribunal de Justicia hace un examen de los principios de efectividad y equivalencia en materia de pruebas y también del principio de buena administración que también obliga a la administración a motivar sus decisiones cuando aplica el Derecho de la Unión y esto significa que, por lo que respecta a la evaluación de los riesgos en materia de medio ambiente, las autoridades nacionales debe respetar el principio de cautela.

5. La proyección exterior de las competencias de las Unión: el incumplimiento y la deslealtad de Hungría

En aquellas materias en que la Unión tiene competencia, los Estados miembros están obligados a respetar el ejercicio de las competencias externas por parte de la Unión. En este caso, la Hungría de Viktor Orbán había desafiado la decisión de posición común adoptada previamente por la Unión para actuar en el marco de la Convención sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas.

El Tribunal de Justicia, en su formación de Gran Sala, adoptó la *sentencia Comisión / Hungría*, C-271/23, por la que condenaba a Hungría por incumplir una decisión de la Unión sobre la posición común de los Estados miembros en la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en relación con el cannabis, por vulnerar la competencia externa exclusiva de la Unión en esta materia y por conculcar el principio de cooperación leal de los Estados miembros.

La Decisión 2021/3 del Consejo de la Unión pretendía eliminar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención sobre Estupefacientes. Sin embargo, el representante de Hungría votó en sentido contrario al acordado previamente en la Unión.

El Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, las competencias externas de la Unión y establece a modo de principio: «la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

En el caso concreto y tratándose de la Unión, ésta dispone de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Así pues, cualquier cambio en las listas de la Convención sobre Estupefacientes o del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas se incorpora directamente a las normas comunes de la Unión y, en particular, afecta directamente al contenido de la Decisión Marco 2004/757 relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia desestima la excepción de ilegalidad formulada en el recurso por incumplimiento contra la Decisión 2021/3 que fijaba la posición común. La razón de que no quepa invocar la ilegalidad en el recurso por incumplimiento la expresa el Tribunal de Justicia en estos términos: «el Estado miembro que pretenda servirse de un eventual recurso por incumplimiento para impugnar la legalidad del acto de Derecho derivado cuya inobservancia ha motivado la interposición de dicho recurso ignora la presunción de validez de la que goza todo acto de Derecho derivado».

Y justifica esta negativa a examinar la ilegalidad de una decisión cuyo incumplimiento se postula por la Comisión del modo siguiente: «la imposibilidad de que un Estado miembro invoque la ilegalidad del acto cuya infracción ha llevado a la Comisión a incoar un procedimiento de declaración de incumplimiento en su contra participa del principio según el cual, salvo en los casos expresamente previstos, el sistema de los Tratados supone la prohibición de que los Estados miembros practiquen la autotutela jurídica».

Por último y una vez constatada la vulneración por Hungría de la Decisión 2021/3 sobre la posición común, el Tribunal de Justicia subraya la deslealtad de este Estado miembro al haber votado por libre y en contra de lo acordado previamente en la Unión al señalar: «Los deberes particulares de acción y de abstención a los que está sometido un Estado miembro no le permiten presentar, en un organismo creado por un acuerdo internacional, una propuesta unilateral que lo desvincule de la estrategia común elaborada en el seno del Consejo. Tal situación puede, en efecto, comprometer el principio de unidad en la representación internacional de la Unión y de sus Estados miembros y debilitar su poder de negociación frente a las otras partes en el Convenio en cuestión».

III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos

En este primer semestre de 2026 la sentencia más esperada en España del Tribunal de Justicia abordaba inevitablemente la aplicación de la Directiva 1999/70 a los empleados públicos, pero también conviene examinar otras cuestiones como las razones de la inadmisibilidad de una cuestión prejudicial, la inmunidad de eurodiputados, la contratación administrativa y las exenciones del IVA en sanidad y en educación.

1. La inadmisibilidad de una cuestión prejudicial

El Tribunal de Justicia ha inadmitido con el *auto Vedrón*, C-403/25, un reenvío de un juez de lo Social alicantino en una cuestión referida al principio de igualdad y al complemento de la pensión de jubilación por razón de la maternidad, que ahora se denomina de brecha de género.

El Tribunal de Justicia inadmite el reenvío prejudicial por esta razón: «el auto de remisión no contiene una descripción suficientemente precisa del marco jurídico nacional en el que se inscribe el litigio del que conoce el órgano jurisdiccional nacional. Por un lado, existe incertidumbre sobre la versión de la LGSS [Ley General de la Seguridad Social] aplicable en el litigio principal. Así, el órgano jurisdiccional remitente se refiere tanto a la antigua LGSS, que era aplicable en la fecha en que el demandante se jubiló, como a la LGSS modificada, aplicable en la fecha de la solicitud del demandante».

No hay duda de que en este caso el juez español conoce bien ese marco legislativo pero no lo explica apropiadamente y hace una pregunta muy genérica y tampoco el reenvío prejudicial determina cuál es el Derecho de la Unión aplicable.

En este caso las preguntas se referían al valor de la igualdad, tal como se reconoce en el artículo 2 TUE, y a la Carta cuando, como bien sabe el juez alicantino, hay Directivas aplicables al caso concreto. En este sentido, el Tribunal de Justicia subraya: «en lo tocante a la interpretación del artículo 2 TUE, a tenor del cual la Unión Europea se fundamenta, entre otros valores, en el valor de la igualdad, el órgano jurisdiccional remitente se limita a realizar consideraciones de orden general, sin exponer la relación que a su juicio existe entre dicho artículo 2 TUE y la normativa nacional aplicable en el litigio principal, de suerte que el Tribunal de Justicia no está en condiciones de apreciar si la interpretación de dicha disposición es necesaria para que dicho órgano jurisdiccional pueda resolver». Y por lo que se refiere a la Carta, también señala el Tribunal de Justicia que «las disposiciones de esta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

El único consuelo de este defectuoso planteamiento de la cuestión prejudicial es que, como dice el auto comentado, «el órgano jurisdiccional remitente conserva la facultad de plantear una nueva petición de decisión prejudicial proporcionando al Tribunal de Justicia la totalidad de los elementos que permitan a este pronunciarse».

2. *La inmunidad de los eurodiputados independentistas catalanes*

El Tribunal de Justicia ha corregido con la *sentencia Puigdemont i Casamajó y otros / Parlamento*, C-572/23 P, al Tribunal General en lo que se refiere al procedimiento de suspensión de la inmunidad parlamentaria de los eurodiputados Carles Puigdemont, Antoni Comín y Clara Ponsatí, basándose en la falta de imparcialidad del ponente que se designó en el Parlamento Europeo para tramitar el procedimiento.

El Tribunal General había desestimado el recurso mediante la sentencia de 5 de julio de 2023, T-272/21 ECLI:EU:T:2023:373, y el Abogado General polaco M. Szpunar también proponía, el 4 de septiembre de 2025, la desestimación del recurso de casación.

En cambio, el Tribunal de Justicia estima la casación basándose, sustancialmente, en que, en el Parlamento Europeo y del mismo modo que el sistema de rotación que se aplica a la designación del ponente, excluye a cualquier ponente que pertenezca al mismo grupo político que el diputado objeto del suplicatorio de suspensión de la inmunidad, también debe excluirse a un ponente que forme parte de un grupo político al que pertenecen diversos diputados del partido político que ha promovido contra ese diputado el proceso penal del que trae causa ese suplicatorio, partido este que tiene un interés particular en el resultado de dicho proceso.

En este caso se había designado como ponente al eurodiputado búlgaro Angel Dzhambazki, del Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos; grupo parlamentario al que también pertenecían los eurodiputados del partido VOX que habían instado el proceso penal contra varias personas, entre ellas los Sres. Puigdemont, Comín y Ponsatí, al considerar que habían cometido hechos que encajaban en los delitos de rebelión, de sedición y de malversación de caudales públicos.

El Tribunal de Justicia recuerda que el procedimiento de suspensión de la inmunidad se desarrolla en el seno del Parlamento y, aunque lo tramitan responsables políticos, el procedimiento y la decisión mediante la que el Parlamento decide suspender la inmunidad no tienen naturaleza política sino jurídica.

En este caso el Tribunal de Justicia subraya que el procedimiento que puede desembocar en la adopción de una decisión de suspensión de la inmunidad debe ser compatible con el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41.1 de la Carta.

Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que la observancia del artículo 41.1 de la Carta «requiere aplicar de manera coherente las garantías fijadas por la institución de que se trata para evitar cualquier duda legítima de parcialidad y para permitir la tramitación equitativa de los suplicatorios de suspensión de la inmunidad».

El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que cuando se designa ponente para instruir un suplicatorio de suspensión de la inmunidad, en la Comisión JURI, a un miembro perteneciente a un grupo político del que forman parte diversos miembros de un partido político que ha promovido contra ese diputado el proceso penal del que trae causa ese suplicatorio, tal ponente no ofrece garantías suficientes para excluir toda duda legítima del diputado objeto de dicho suplicatorio en cuanto a un posible perjuicio hacia él y, por lo tanto, no puede ser considerado imparcial, conforme al estándar establecido por el propio Parlamento Europeo en uso de su amplia facultad; y, en consecuencia, tal designación debe reputarse realizada en violación del artículo 41.1 de la Carta.

3. *Los empleados públicos temporales y el incumplimiento del legislador español*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia se ha pronunciado, una vez más, en su *sentencia Obadal*, C-418/24, sobre la interpretación de la regulación contenida en la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE.

El reenvío prejudicial procede de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en un asunto relativo a una cuidadora de niños en un centro educativo público dependiente de la Comunidad de Madrid como personal laboral desde el 2 de marzo de 2016; había celebrado seis contratos de duración determinada de interinidad sucesivos, el último el 8 de septiembre de 2017.

En 2023 el Juzgado de lo Social núm. 13 de Madrid estimó en parte la demanda y calificó como indefinida no fija la relación laboral de la cuidadora porque se había prolongado en el tiempo durante más de tres años sin que la Comunidad de Madrid hubiera cubierto, conforme a lo dispuesto en la normativa española, la plaza ocupada por ella. Y así lo confirmó en su aplicación la Sala de lo Social madrileña.

El Tribunal Supremo pregunta, por una parte, si, en el caso de los trabajadores indefinidos no fijos es conforme con la cláusula 5 negarles el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público; y, por otra parte, el Tribunal Supremo le plantea al Tribunal de Justicia si el reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

El Tribunal de Justicia reformula las cuestiones pero finalmente opta por analizar aquellos aspectos que le resultan de interés para llegar a la conclusión de que no son conformes con la Directiva la figura del laboral indefinido no fijo ni los mecanismos establecidos por el legislador español para poner fin al abuso.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia resuelve la cuestión esencial que subyace a la cuestión prejudicial, a saber, si en el ámbito del empleo público se puede convertir al empleado laboral temporal en empleado fijo.

La respuesta del Tribunal de Justicia es negativa y vuelve, como ha hecho siempre que se le ha preguntado, a repetir: «el Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada».

Por tanto y para entendimiento de nuestro Derecho, la cláusula 5 del Acuerdo no impone convertir en fijo a un empleado público temporal respecto del cual se haya incurrido en contratación abusiva. Queda salvaguardada, por tanto, la exigencia del artículo 23.2 de la Constitución, interpretada pacíficamente por los tribunales españoles.

Pero, a partir de aquí, el Tribunal de Justicia constata que la regulación española supone un manifiesto incumplimiento de la Directiva porque, por una parte, la jurisprudencia española sobre indefinidos no fijos no cumpliría con las obligaciones impuestas por la Directiva.

En efecto, la cuestión siguiente resulta muy importante en la medida en que la no transformación de temporales en fijos exige en el sector público «otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada».

Y esta medida no existe en estos momentos en el Derecho español porque, como explica el Tribunal de Justicia, la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija «no impide que se prolongue la utilización abusiva de tales contratos, pues el vínculo contractual entre los interesados sigue teniendo naturaleza temporal y, así, mantiene al trabajador afectado en una situación de precariedad».

Y el segundo remedio que analiza el Tribunal de Justicia del Derecho español es el pago de las indemnizaciones. Llega a la conclusión de que no es conforme con la Directiva la indemnización prevista en el caso del cese de los indefinidos no fijos, es decir cuando la relación laboral se extingue como consecuencia de que se adjudique a otra persona la plaza que él venía ocupando, es decir, una indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades.

El Tribunal de Justicia determina el alcance de la indemnización en estos términos: «una reparación adecuada, que no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra del perjuicio sufrido por tal trabajador» y, además, la transposición de la Directiva exige que se establezcan regímenes que «no solo permitan garantizar una reparación adecuada de los perjuicios sufridos por la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, sino que también puedan sancionar convenientemente los incumplimientos comprobados».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el régimen de responsabilidad de la Administraciones públicas que introdujo la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público en el Estatuto Básico del Empleado Público, es decir, «las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en [el EBEP] y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino [y] las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

Aun cuando el Tribunal de Justicia admite que tal régimen de responsabilidad pueda cumplir con los requerimientos de la Directiva, para lo cual remite a la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), lo cierto es que el Tribunal de Justicia constata que la legislación española «parecía tener un grado de ambigüedad y de abstracción

tal que no resultaban comparables a las disposiciones nacionales reguladoras del mecanismo italiano de responsabilidad de las Administraciones [de la *sentencia Santoro*]».

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye que esta regulación no cumple las exigencias de la Directiva.

Por último, el Tribunal de Justicia se refiere a los procesos selectivos de estabilización amparados por la Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Sin embargo y dado que, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional, estos procedimientos de estabilización tienen que ser abiertos, el Tribunal de Justicia no los considera adecuados para cumplir la Directiva porque comprueba: «cuando el trabajador afectado no participa en tal proceso selectivo o cuando no lo supera, su convocatoria no permite sancionar debidamente el abuso del que ha sido víctima ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión».

Se trata de medidas que no permiten sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión y, por tanto, incumplen la obligación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco contenido en la referida Directiva.

Termino con desánimo esta reseña porque no llega a entenderse que el legislador español, no los tribunales, siga sin resolver un desaguisado que, simplemente, exige leer la Directiva y requiere solucionar una cuestión de gran trascendencia para todos.

En dos o tres años es probable que el Tribunal de Justicia constate el incumplimiento de España en términos similares y respecto de toda la legislación aplicable al empleo público temporal si tenemos en cuenta que el 29 de abril de 2026 la Comisión Europea adoptó un dictamen motivado relativo a España [INFR(2014)4334] por no brindar una protección suficiente contra el uso abusivo de contratos sucesivos de duración determinada a los trabajadores del sector público.

Es preciso recordar que es imprescindible en estos casos la intervención del legislador y que su eventual renuencia a cumplir las sentencias declarativas de incumplimientos se puede ver castigada por sumas a tanto alzado o multas coercitivas que proponga la Comisión Europea y que, finalmente, imponga el Tribunal de Justicia.

4. Las cláusulas sociales de los contratos administrativos

El Tribunal de Justicia ha contestado con la *sentencia Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) / Ayuntamiento de Ortuella*, C-210/24, un reenvío prejudicial del Órgano Administrativo de

Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi que conoce de la pretensión de anular el criterio de adjudicación del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Ortuella donde prevé la adjudicación de hasta 40 puntos por el incremento de la masa salarial del licitador.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el Órgano Vasco de Recursos Contractuales cumple los criterios necesarios para ser considerado, a efectos de plantear cuestiones prejudiciales europeas, un órgano jurisdiccional nacional.

A tal efecto, remite a jurisprudencia anterior de la que se deduce que es un órgano permanente e independiente, con origen en una disposición legal y que adopta sus resoluciones basándose en criterios exclusivamente jurídicos al término de un procedimiento contradictorio.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia constata que el contrato de ayuda a domicilio tiene un valor de 166.250 euros, es decir, no llega al umbral establecido en la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública para los contratos de servicios sociales (750.000 euros).

Sin embargo y dado que la legislación española considera aplicable a ese contrato la Directiva 2014/24/UE independientemente del umbral, el Tribunal de Justicia interpreta que «cuando una normativa nacional se atiene, directa e incondicionalmente, para resolver situaciones no comprendidas en un acto del Derecho de la Unión, a las soluciones aplicadas por este acto, existe un interés manifiesto de la Unión en que las disposiciones procedentes del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme».

Por lo que, en consecuencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre las cuestiones planteadas aun cuando el contrato de ayuda a domicilio no esté regido, dada su cuantía, por la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia admite que es conforme con la Directiva 2014/24/UE que un poder adjudicador como el Ayuntamiento de Ortuella tenga en cuenta, mediante un criterio de adjudicación de un contrato relativo a servicios de asistencia social sin alojamiento, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato en relación con el nivel salarial que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial.

La justificación de esta cláusula social exige que los licitadores se encuentren en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que estas se someten a la evaluación del poder adjudicador.

Esto supone que el poder adjudicador no puede adoptar criterios de adjudicación que favorezcan o perjudiquen indebidamente a determinados operadores económicos sobre la base de características propias o que creen barreras artificiales para determinados operadores económicos.

De modo que el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el criterio de adjudicación de un contrato público de servicios de asistencia social sin alojamiento que tiene en cuenta el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato permite al poder adjudicador identificar la oferta económicamente más ventajosa.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia plantea la conformidad de esta cláusula sobre el incremento de la masa salarial con el artículo 28 de la Carta que consagra el derecho de negociación y de acción colectiva.

La cláusula social exige al licitador que concrete, en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, y previa negociación con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo y obliga al adjudicatario a procurar formalizar un acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia, después de recordar el alcance del derecho fundamental de negociación colectiva en la Unión Europea, no aprecia menoscabo alguno de la autonomía respectiva de los interlocutores sociales en la negociación de un convenio colectivo.

Además, hay que tener en cuenta que el Tribunal de Justicia inadmite la pregunta del Órgano Vasco de Recursos Contractuales en relación con la interpretación de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios dado que los servicios de ayuda a domicilio presentan una dimensión transnacional limitada.

5. Las deducciones y las exenciones del IVA

Las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña han recibido las respuestas del Tribunal de Justicia sobre deducciones y exenciones en materia de IVA.

En el caso de la *sentencia Randstad España*, C-515/24, se planteaba si las entradas adquiridas por esta empresa para partidos de fútbol del Real Madrid y del Barcelona, invitaciones al Gran Premio de España de Fórmula 1 y pasajes a bordo de la embarcación Clipper Stad Amsterdam, que estaban destinadas a ser entregadas a título gratuito a sus clientes, podían ser objeto de deducción del IVA correspondiente y abonado por la compra de estas entradas.

La Agencia Tributaria no aceptó esta interpretación y ordenó una regularización que fue impugnada ante la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso-administrativo.

En casación el Tribunal Supremo (Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo) le preguntó al Tribunal de Justicia si la exclusión que hace la legislación española de las deducciones de estos gastos de representación de las empresas era conforme con la Directiva del IVA.

Hay que tener en cuenta que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho de deducción del IVA forma parte integrante del mecanismo de este impuesto y, en principio, no puede limitarse. Sin embargo, hay excepciones al derecho a deducir el IVA en los casos expresamente previstos por las disposiciones de las directivas que regulan ese impuesto, que deben ser objeto de interpretación estricta.

La cuestión se refiere a la cláusula *standstill* de la Directiva que permite que los Estados que se adhieran a la Unión puedan mantener las exclusiones nacionales del derecho a deducir el IVA que eran aplicables en la fecha de su adhesión hasta que el Consejo determine los gastos cuyo IVA no sea deducible, lo que hasta el momento no ha legislado al efecto.

Ciertamente, en el caso de España el IVA entró en vigor el 1 de enero de 1986 por lo que, como constata el Tribunal de Justicia, por una parte, esta circunstancia «no ha conllevado cambios efectivos para los operadores económicos, que, por lo demás, a falta de un sistema del IVA antes de dicha entrada en vigor, no podían deducir el IVA soportado por los gastos en cuestión».

Y, por otra parte, la exclusión de la deducción del IVA en el caso de los gastos de carácter recreativo y de representación es conforme con la voluntad del legislador de la Unión y encaja en la lógica del régimen del IVA hasta el punto de que la propia Directiva señala: «en cualquier caso, del derecho de deducción se excluirán los gastos que no tengan un carácter estrictamente profesional, tales como los de lujo, recreo o representación».

En consecuencia, el Tribunal de Justicia termina considerando que no es contraria a la Directiva la legislación tributaria española que excluye del derecho a deducir el IVA soportado por la adquisición de bienes y servicios, como entradas para espectáculos deportivos, destinados a atenciones a clientes, a asalariados o a terceros.

Y esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que el importe de estos mismos gastos en cuestión sí sea deducible fiscalmente a efectos de los impuestos personales sobre la renta en España. A tal efecto, el Tribunal de Justicia explica que los impuestos personales sobre la renta no están armonizados a escala de la Unión y los Estados miembros tienen libertad para conservar o introducir reglas diferentes relativas a las prohibiciones de deducción de gastos de la base de tales impuestos; y subraya que la normativa que regula dichos impuestos persigue otros objetivos, concretamente, por regla general, gravar los rendimientos generados por una actividad o por un bien, mientras que el Derecho en materia de IVA grava el gasto vinculado a un bien de consumo.

Por otra parte, la *sentencia Agrupació de Neteja Sanitaria y Educat Serveis Auxiliars*, C-379/24 y C-380/24, del Tribunal de Justicia responde dos cuestiones prejudiciales de la Sala de lo Contencioso-administrativo de

Cataluña en relación con la interpretación de la Directiva 2006/112/CE relativa a la exención del IVA en los ámbitos sanitario y educativo

Se trata de dos litigios en los que se plantea si los servicios de limpieza realizados en hospitales y colegios por asociaciones vinculadas a las empresas sanitarias y educativas también se benefician de la exención del IVA.

A juicio del Tribunal de Justicia, el artículo 132.1.f) de la Directiva del IVA exime las prestaciones de servicios realizadas por agrupaciones autónomas de personas que ejerzan una actividad exenta con objeto de proporcionar a los miembros de esas agrupaciones los servicios directamente necesarios para el ejercicio de esa actividad, siempre que tales agrupaciones se limiten a exigir a sus miembros el reembolso exacto de la parte que les incumbe en los gastos hechos en común, con la condición de que esta exención no sea susceptible de provocar distorsiones de la competencia.

La razón de la exención del IVA en determinadas actividades de interés general es facilitar el acceso a determinadas prestaciones y el suministro de determinados bienes, evitando los costes adicionales que se derivarían de su sujeción al IVA

Por tanto, el Tribunal de Justicia considera que basta con que la prestación de servicios efectuada por tal agrupación sea directamente necesaria para el ejercicio de la actividad exenta de sus miembros.

De modo que servicios «generales» como la limpieza podrían considerarse directamente necesarios tanto para el sector de la asistencia sanitaria como para el de la educación, en los que, además, existen requisitos específicos en materia de higiene para los operadores de estos sectores.

Asimismo, el Tribunal de Justicia advierte de que la aplicación de esta exención no puede suponer una distorsión de la competencia por lo que las autoridades nacionales puede establecer las condiciones a las que sometan las exenciones a fin de garantizar la aplicación correcta y sencilla de estas y de evitar todo posible fraude, evasión o abuso.

No obstante, estas condiciones no pueden afectar a la definición del contenido de las exenciones previstas por dicha Directiva que es lo que ocurre con la legislación española que pretende excluir todos los servicios prestados por agrupaciones autónomas de personas que también puedan utilizarse para actividades no relacionadas exclusivamente con la actividad exenta que ejercen los miembros de dichas agrupaciones.

IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, sentencia de 15 de enero de 2026, AVR-Afvalverwerking, C-692/23, ECLI:EU:C:2026:4 (Adjudicación directa a una persona jurídica controlada conjuntamente por los poderes adjudicadores).

2. TJUE, sentencia de 22 de enero de 2026, Agrupació de Neteja Sanitaria y Educat Serveis Auxiliars, C C-379/24 y C-380/24, ECLI:EU:C:2026:29 (Exención del IVA en la sanidad y la educación).
3. TJUE (Gran Sala), sentencia de 27 de enero de 2026, Comisión / Hungría (Reclasificación del cannabis), C-271/23, ECLI:EU:C:2026:45.
4. TJUE, sentencia de 29 de enero de 2026, Meliá Hotels International, C-286/24, ECLI:EU:C:2026:49 (Acción por daños en vulneración del Derecho de la competencia).
5. TJUE, sentencia de 5 de febrero de 2026, Puigdemont i Casamajó y otros/ Parlamento (Suspensión de la inmunidad parlamentaria) C-572/23 P, ECLI:EU:C:2026:70.
6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 10 de febrero de 2026, WhatsApp Ireland / Comité Europeo de Protección de Datos, C-97/23 P, ECLI:EU:C:2026:81 (Resolución de conflictos por el Comité Europeo de Protección de Datos).
7. TJUE, sentencia de 12 de febrero de 2026, Vilniaus tarptautinė mokykla [Escuela Internacional de Vilna, Lituania], C-48/24, ECLI:EU:C:2026:83 (Libertad de establecimiento y dominio de la lengua oficial).
8. TJUE, sentencia de 12 de febrero de 2026, Petlichev, C-56/25, ECLI:EU:C:2026:97 (Obligación o facultad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad antes de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia).
9. TJUE, sentencia de 26 de febrero de 2026, VIRUS y otros, C-131/24, ECLI:EU:C:2026:109 (Prohibición de perturbar intencionadamente a las aves y construcción de una carretera).
10. TJUE, sentencia de 5 de marzo de 2026, Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) / Ayuntamiento de Ortuella, C-210/24, ECLI:EU:C:2026:145 (Cláusula social de un contrato administrativo de ayuda a domicilio).
11. TJUE, sentencia de 12 de marzo de 2026, Randstad España, C-515/24, ECLI:EU:C:2026:190 (Deducción del IVA por la adquisición de entradas para espectáculos).
12. TJUE (Gran Sala), sentencia de 17 de marzo de 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211 (Actividades profesionales de iglesias u otras organizaciones cuya ética se base en la religión o las convicciones).
13. TJUE (Sala de Reexamen), decisión de 12 de marzo de 2026, D (Decisión relativa a la gestión de tráfico aéreo), C-108/26 RX, ECLI:EU:C:2026:212.
14. TJUE (Gran Sala), sentencia de 24 de marzo de 2026, Rzecznik Praw Obywatelskich [Comisionado de Derechos Humanos] (Recusación de un juez ordinario), C-521/21, ECLI:EU:C:2026:242.
15. TJUE (Gran Sala), sentencia de 24 de marzo de 2026, Remling, C-767/23, ECLI:EU:C:2026:243 (Motivación sucinta y la obligación de remisión prejudicial de un tribunal que resuelve en última instancia).
16. TJUE (Sala de Reexamen), decisión de 26 de marzo de 2026, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, C-167/26 RX, ECLI:EU:C:2026:288 (Derecho de deducción del IVA y facturas).

17. TJUE (Gran Sala), sentencia de 14 de abril de 2026, Obadal, C-418/24, ECLI:EU:C:2026:291 (Abuso en el empleo público temporal en España: laboral indefinido no fijo).
18. TJUE (Pleno), sentencia de 21 de abril de 2026, Comisión / Hungría (Valores de la Unión), C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326.
19. TJUE, sentencia, de 30 de abril de 2026, CD Tondela y otros, C-133/24, ECLI:EU:C:2026:361 (Libre competencia en el fútbol profesional en pandemia).
20. TJUE (Gran Sala), sentencia de 7 de mayo de 2026, INPS (Discriminación indirecta en la asistencia social y acceso al empleo), C-747/22, ECLI:EU:C:2026:376.
21. (Gran Sala), sentencia de 12 de mayo de 2026, Meta Platforms Ireland (Uso en línea de publicaciones de prensa y compensación equitativa), C-797/23, ECLI:EU:C:2026:395.
22. TJUE, sentencia de 13 de mayo de 2026, Comisión / Italia (Inexistencia de medidas para prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada), C-155/25, ECLI:EU:C:2026:405.
23. TJUE (Gran Sala), sentencia de 4 de junio de 2026, Safi, C-147/24, ECLI:EU:C:2026:442 (Ciudadanía de la Unión e interés superior del menor cuyo progenitor es no comunitario).
24. TJUE, sentencia de 11 de junio de 2026, Jenec, C-81/24, ECLI:EU:C:2026:470 (Bloqueo de una tarjeta bancaria y el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo).

Sobre el autor

David Ordóñez Solís es magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala que presidió de 2001 a 2006; doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad Libre de Bruselas y miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial desde 2006. De 2014 a 2025 formó parte de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial de la que fue su secretario ejecutivo de 2018 a 2025. De sus publicaciones destacan estos libros: *La ejecución del Derecho comunitario en España* (1993); *La contratación pública en la Unión Europea* (2002); *Jueces, derecho y política* (2004); *Intervención pública, libre competencia y control jurisdiccional en el mercado único europeo* (2004); *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos* (2006); *El cosmopolitismo judicial en una sociedad global* (2006), *El estatuto administrativo de los extranjeros en España en clave judicial* (2008), *La prueba en el procedimiento contencioso-administrativo* (2011), *Privacidad y protección judicial de los datos personales* (2011), *La protección judicial de los derechos en Internet en la jurisprudencia europea* (2014); *Introducción a la Ética judicial* (2022); y *Las subvenciones bajo el prisma del Derecho europeo y su control por los tribunales españoles* (2025).

About the author

David Ordóñez Solís is a judge of the Administrative Section of Asturias High Court of Justice. He holds a doctorate in law, holds a special degree in European law from Université Libre de Bruxelles (Free University of Brussels) and is a member of the Network of Specialists in European Union Law of the Spanish Council of the Judiciary since 2006. From 2014 to 2025, he was a member of the Ibero-American Judicial Ethics Commission of which he was its Executive Secretary from 2018 to 2025. These books stand out from his publications: *The implementation of Community law in Spain* (1993); *Public procurement in the European Union* (2002); *Judges, Law and Politics* (2004); *Public intervention, free competition and judicial review in the European single market* (2004); *Administrations, State aid and European funds* (2006); *Judicial cosmopolitanism in a global society* (2006), *The administrative status of foreigners in Spain in judicial matters* (2008), *Evidence in administrative proceedings* (2011), *Privacy and judicial protection of personal data* (2011), *Judicial protection of rights on the internet in European case-law* (2014); *Introduction to Judicial Ethics* (2022); and *Subsidies from the point of view of European law and their review by the Spanish courts* (2025).