



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 20 de noviembre de 2017\*

«Miembro del Parlamento Europeo — Denegación de acceso a los edificios del Parlamento — Nacional de un tercer Estado — Artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Discriminación por razón de los orígenes étnicos — Discriminación por razón de la nacionalidad — Admisibilidad de un motivo — Discriminación por razón de las opiniones políticas — Igualdad de trato — Desviación de poder»

En el asunto T-452/15,

**Andrei Petrov**, con domicilio en San Petersburgo (Rusia),

**Fedor Biryukov**, con domicilio en Moscú (Rusia),

**Alexander Sotnichenko**, con domicilio en San Petersburgo,

representados por el Sr. P. Richter, abogado,

partes demandantes,

contra

**Parlamento Europeo**, representado por el Sr. N. Görlitz y la Sra. M. Windisch, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la decisión del Parlamento de 16 de junio de 2015, por la que se deniega a los demandantes el acceso a sus locales,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y el Sr. L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (Ponente) y la Sra. I. Reine, Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de enero de 2017;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: alemán.

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 En las elecciones de 25 de mayo de 2014, el Sr. Udo Voigt, demandante en el asunto registrado en la Secretaría del Tribunal con el número T-618/15, fue elegido diputado del Parlamento Europeo en la lista de un partido alemán, el Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Desde entonces, ocupa su escaño en el Parlamento como diputado no inscrito en un grupo político.
- 2 El 22 de marzo de 2015, se celebró en San Petersburgo (Rusia) un foro político titulado «Foro nacional ruso», al que el Sr. Voigt fue invitado por el partido ruso Rodina y en el que participaron los tres demandantes, los Sres. Andrei Petrov, Fedor Biryukov y Alexander Sotnichenko.
- 3 Como continuación de dicho foro, un asistente del Sr. Voigt, mediante un correo electrónico de 3 de junio de 2015, informó al Servicio de Prensa del Parlamento sobre la intención del diputado de organizar, el 16 de junio de 2015, una rueda de prensa titulada «Nuestras acciones para evitar una guerra fría y caliente en Europa» (en lo sucesivo, «rueda de prensa»). Dicha rueda de prensa debía desarrollarse con la asistencia de seis participantes, a saber, el Sr. Voigt, un diputado griego, dos antiguos diputados italiano y británico y los Sres. Petrov y Biryukov, ambos nacionales rusos y miembros del partido ruso Rodina. A tal fin, el asistente del Sr. Voigt solicitó que se pusieran a disposición de éste una sala del Parlamento y la infraestructura de interpretación.
- 4 Como continuación asimismo del foro titulado «Foro nacional ruso», el asistente del Sr. Voigt, el 9 de junio de 2015, solicitó a la Dirección General (DG) «Seguridad» del Parlamento, responsable de las acreditaciones, la emisión de tarjetas de acceso para 21 personas, cinco de las cuales eran nacionales rusos —esto es, los tres demandantes, la Sra. E. N. y la Sra. P. E.— en previsión de una segunda manifestación, a saber, una reunión de trabajo titulada «Encuentro sobre el tema de la cooperación europea», planeada también para el 16 de junio siguiente (en lo sucesivo, «reunión de trabajo»).
- 5 Ese mismo 9 de junio de 2015, la DG «Seguridad», mediante correo electrónico, acusó recibo de la solicitud de acreditación. Dicho acuse de recibo contenía un número de referencia que permitía retirar las tarjetas de acceso el 16 de junio de 2015 e iba acompañado de un anexo en el que se confirmaba que la manifestación era compatible con las exigencias en materia de seguridad, pero en el que también se especificaba que el organizador no quedaba exento del procedimiento habitual de autorización.
- 6 Igualmente, el 9 de junio de 2015, el Servicio de Prensa, mediante correo electrónico, informó al asistente del Sr. Voigt de que sus autoridades políticas le habían dado la instrucción de no poner a disposición de éste los equipos solicitados para la rueda de prensa (en lo sucesivo, «correo electrónico del Servicio de Prensa»). Dicho correo electrónico hacía referencia a las restricciones de acceso impuestas por la institución a los políticos y diplomáticos rusos y al riesgo de que la presencia de los Sres. Petrov y Biryukov perturbase las actividades de la institución.
- 7 El 10 de junio de 2015, el Parlamento adoptó una resolución sobre la situación de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia [2015/2001 (INI)] (DO 2016, C 407, p. 35; en lo sucesivo, «Resolución de 10 de junio de 2015»), en discusión desde el 15 de enero anterior.
- 8 El 16 de junio de 2015, el asistente del Sr. Voigt retiró las tarjetas de acceso destinadas a los invitados de éste a la reunión de trabajo. Sin embargo, durante la mañana, la Unidad «Acreditación» de la DG «Seguridad» informó a este último, mediante correo electrónico, de que, dada la lista de participantes

a dicha reunión y con arreglo a las instrucciones recibidas del gabinete del Presidente del Parlamento, se denegaba el acceso a los locales de la institución a los cinco nacionales rusos, entre ellos, los demandantes (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 9 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 10 de agosto de 2015, los demandantes interpusieron el presente recurso contra el Parlamento y su Presidente.
- 10 Mediante auto de 18 de septiembre de 2015, Petrov y otros/Parlamento y Presidente del Parlamento (T-452/15, no publicado, EU:T:2015:709), el Tribunal desestimó el recurso en la medida en que se dirigía contra el Presidente del Parlamento.
- 11 El 12 de enero de 2016, los demandantes presentaron escrito de réplica y, el 25 de febrero siguiente, el Parlamento presentó escrito de dúplica.
- 12 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
  - Anule la decisión impugnada.
  - Condene en costas al Parlamento.
- 13 El Parlamento solicita al Tribunal que:
  - Desestime el recurso por infundado.
  - Condene en costas a los demandantes.
- 14 Mediante correo electrónico de 7 de diciembre de 2016, el Tribunal notificó al Parlamento diligencias de ordenación del procedimiento a las que éste respondió el 21 de diciembre siguiente.

### **Fundamentos de Derecho**

#### ***Sobre la admisibilidad de la réplica***

- 15 En la dúplica, el Parlamento expresó sus dudas en cuanto a la admisibilidad de la réplica, debido a que, en su opinión, ésta contiene reflexiones y alegaciones poco coherentes y que guardan una relación incierta con los motivos expuestos en el escrito de demanda.
- 16 A este respecto, en virtud del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la demanda puede completarse con una réplica. Además, del punto 142 de las Normas prácticas de desarrollo de dicho Reglamento resulta que, «como el marco jurídico y los motivos o imputaciones que constituyen el núcleo del litigio ya se han expuesto [...] detalladamente en la demanda [...], la réplica [tiene] por finalidad permitir que el demandante [precise] su postura o [afine] su argumentación sobre una cuestión importante y [responda] a nuevos datos expuestos en el escrito de contestación».
- 17 En el presente caso, aun cuando la réplica contiene ambigüedades, responde globalmente a los objetivos anteriormente descritos. Además, aun suponiendo que contenga alegaciones que puedan considerarse motivos nuevos, este hecho no justificaría que se excluyera dicho escrito del debate en su conjunto, sólo podría cuestionar la admisibilidad de tales alegaciones, extremo que será preciso comprobar al examinar cada motivo de que se trate.

18 En consecuencia, procede declarar la admisibilidad de la réplica.

### ***Sobre el fondo***

#### *Observaciones preliminares*

- 19 En la demanda, los demandantes invocan dos motivos basados, el primero, en la «violación de los Tratados» y, el segundo, en una desviación de poder.
- 20 En virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo, interpretado a la luz del artículo 256, apartado 1, párrafo primero, del mismo Tratado, el Tribunal es efectivamente competente para pronunciarse sobre los recursos por violación de los Tratados.
- 21 No obstante, el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento dispone que el escrito de demanda debe contener una exposición concisa de los motivos invocados. Conforme a reiterada jurisprudencia, a fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia, es necesario que los elementos esenciales de Derecho resulten, al menos sucintamente, pero de una forma coherente y comprensible, del texto de la propia demanda [sentencia de 29 de septiembre de 2016, *Bach Flower Remedies/EUIPO — Durapharma (RESCUE)*, T-337/15, no publicada, EU:T:2016:578, apartados 50 y 51]. Por ello, la parte demandante no está obligada a indicar expresamente la norma de Derecho específica en la que se fundamenta su imputación, siempre que su argumentación sea suficientemente clara para que la parte contraria y el juez de la Unión puedan identificar dicha norma sin dificultad (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2006, *Galileo International Technology y otros/Comisión*, T-279/03, EU:T:2006:121, apartado 47, y de 13 de noviembre de 2008, *SPM/Consejo y Comisión*, T-128/05, no publicada, EU:T:2008:494, apartado 65).
- 22 De las disposiciones anteriormente citadas se deriva que la «violación de los Tratados» únicamente constituye un supuesto genérico para interponer un recurso de anulación del que puede conocer el Tribunal, pero no constituye la identificación de la base jurídica de un motivo (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de noviembre de 1997, *Tremblay y otros/Comisión*, T-224/95, EU:T:1997:187, apartados 80 y 81).
- 23 Por lo tanto, es preciso examinar si el primer motivo se apoya en una base jurídica más concreta que la mera invocación de la «violación de los Tratados».
- 24 En el presente caso, del contenido de la demanda y del resumen que a ella se adjunta y que puede tenerse en cuenta para interpretarla (sentencias de 25 de octubre de 2007, *Komninou y otros/Comisión*, C-167/06 P, no publicada, EU:C:2007:633, apartados 25 y 26, y de 12 de abril de 2016, *CP/Parlamento*, F-98/15, EU:F:2016:76, apartado 16) se desprende que los demandantes basan en realidad su primer motivo en la infracción del artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Más concretamente, invocan una discriminación por razón de su origen étnico y la inobservancia de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad.
- 25 En la réplica, los demandantes alegan, además, haber sido víctimas de discriminación por razón de sus opiniones políticas. Asimismo, aducen una violación del principio general de igualdad en la medida en que fueron tratados de un modo distinto a los demás visitantes e invitados del Parlamento.
- 26 Por último, tanto la demanda como la réplica contienen alusiones al carácter desproporcionado de la decisión impugnada y, a este respecto, es preciso determinar, de entrada, si se trata de un motivo autónomo o no.

27 Sobre este particular, y en contra de lo que sugiere el Parlamento, aun cuando el principio de proporcionalidad tiene una existencia autónoma, también puede formar parte de los principios de igualdad de trato y de no discriminación. De este modo, se ha declarado que los principios de igualdad de trato y de no discriminación requieren que una diferencia de trato esté justificada con base en un criterio objetivo y razonable, es decir, que esté en relación con un fin legalmente admisible y que esa diferencia sea proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (sentencias de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 77; de 23 de marzo de 1994, Huet/Tribunal de Cuentas, T-8/93, EU:T:1994:35, apartado 45, y de 30 de enero de 2003, C/Comisión, T-307/00, EU:T:2003:21, apartado 49). Preguntados sobre el particular en la vista, los demandantes confirmaron que, en el presente caso, la alegación del carácter desproporcionado de la decisión impugnada no constituía un motivo distinto.

28 Habida cuenta de lo anterior, procede examinar:

– En primer lugar, el motivo basado en la infracción del artículo 21 de la Carta, en la medida en que la decisión impugnada estaría viciada por una discriminación por razón del origen étnico o de la nacionalidad de los demandantes.

– En segundo lugar, el motivo basado, por un lado, en la infracción del artículo 21, apartado 1, de la Carta, en la medida en que la decisión impugnada estaría viciada por una discriminación por razón de las opiniones políticas de los demandantes, y, por otro, en la violación del principio general de igualdad.

– En tercer lugar, el motivo basado en una desviación de poder.

29 Por otra parte, en respuesta a una pregunta del Tribunal, los demandantes manifestaron que conocían en esencia el contexto político existente en el momento de su llegada al Parlamento y que el Sr. Voigt les había explicado la decisión impugnada. Los demandantes presentaron además, como anexo a la demanda, una copia de dicha decisión y el correo electrónico del Servicio de Prensa en el que se informaba al asistente del Sr. Voigt de que no se pondrían a su disposición los equipos solicitados para la rueda de prensa debido a las restricciones de acceso impuestas por la institución a los políticos y diplomáticos rusos, así como del riesgo de que la presencia de los Sres. Petrov y Biryukov perturbase las actividades de la institución.

30 Procede examinar el recurso a la luz de todo cuanto antecede.

*Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 21 de la Carta en la medida en que la decisión impugnada estaría viciada por una discriminación por razón del origen étnico o de la nacionalidad de los demandantes*

31 Los demandantes alegan que no suponían ningún riesgo para el desarrollo normal del trabajo del Parlamento o para su seguridad. En su opinión, sin causa objetiva, la decisión impugnada está viciada por una discriminación por razón de su nacionalidad o de su origen étnico e infringe, en consecuencia, el artículo 21 de la Carta. Añaden que, aun suponiendo que determinados nacionales rusos hubieran presentado efectivamente un riesgo para el funcionamiento normal del Parlamento, habría bastado con limitar la prohibición de acceso a dichos nacionales.

32 El Parlamento considera que el motivo carece de fundamento.

33 En virtud del artículo 21, apartado 1, de la Carta, se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de orígenes étnicos. Según el apartado 2 del mismo artículo, también se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

- 34 Dado que los demandantes no distinguen claramente los dos tipos de discriminación que invocan, procede recordar que, cuando en un texto de alcance general se emplean dos términos distintos, razones de coherencia y de seguridad jurídica se oponen a que se les atribuya el mismo contenido. Lo mismo cabe señalar, *a fortiori*, cuando, como en el presente caso, tales términos tienen diferentes sentidos en el lenguaje corriente (sentencias de 25 de septiembre de 2013, Marques/Comisión, F-158/12, EU:F:2013:135, apartado 28, y de 14 de mayo de 2014, Cocco/Comisión, F-17/13, EU:F:2014:92, apartado 33).
- 35 De este modo, si la nacionalidad es un vínculo jurídico y político que existe entre un individuo y un Estado soberano, el concepto de origen étnico proviene de la idea de que unos grupos sociales comparten el sentimiento de pertenecer a una misma nación o comparten una comunidad de fe religiosa, de lengua, de origen cultural y tradicional y de entorno de vida (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, apartado 46).
- 36 Por lo que respecta a la prohibición de discriminación por razón del origen étnico, el Parlamento ha alegado que en Rusia existían más de 185 grupos étnicos distintos. Pues bien, los demandantes, que reivindican únicamente su nacionalidad rusa, no indican formar parte de un grupo étnico concreto. *A fortiori* no han demostrado en absoluto que la decisión impugnada se hubiera adoptado debido a una pertenencia étnica concreta.
- 37 De lo anterior se desprende que los demandantes no demuestran que concurren los requisitos de aplicación del artículo 21, apartado 1, de la Carta y que, por lo tanto, no pueden alegar haber sido discriminados por razón de un origen étnico concreto.
- 38 Por lo que respecta a la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, procede recordar que, conforme al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, las explicaciones sobre ésta (DO 2007, C 303, p. 17) deben tenerse en cuenta para interpretarla.
- 39 Según las explicaciones sobre la Carta, el artículo 21, apartado 2, de la Carta «corresponde al párrafo primero del artículo 18 [TFUE] y debe aplicarse de acuerdo con este último». Además, en virtud del artículo 52, apartado 2, de la Carta, los derechos que ésta reconoce y que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercen en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos. De lo anterior se desprende que el artículo 21, apartado 2, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que tiene el mismo alcance que el artículo 18 TFUE, párrafo primero.
- 40 El artículo 18 TFUE, párrafo primero, dispone que, «en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad». Esta disposición figura en la segunda parte de dicho Tratado titulada «No discriminación y ciudadanía de la Unión». Se refiere a las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en las que un nacional de un Estado miembro sufre un trato discriminatorio respecto de los nacionales de otro Estado miembro únicamente por razón de su nacionalidad. Por consiguiente, dicho artículo no se aplica en el supuesto de una eventual diferencia de trato entre los nacionales de Estados miembros y los de Estados terceros (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze, C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344, apartados 51 y 52, y de 7 de abril de 2011, Francesco Guarnieri & Cie, C-291/09, EU:C:2011:217, apartado 20).
- 41 Por lo tanto, los demandantes, de nacionalidad rusa, no pueden invocar el artículo 21, apartado 2, de la Carta.
- 42 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el motivo basado en la infracción del artículo 21 de la Carta en la medida en que la decisión impugnada estaría viciada por una discriminación por razón del origen étnico o de la nacionalidad de los demandantes. En cualquier caso, por lo que respecta al

carácter supuestamente desproporcionado de la decisión impugnada por no haber establecido diferencias entre los nacionales rusos en función de los riesgos que presentaban, cabe remitirse a los posteriores apartados 75 a 78.

*Sobre el motivo basado, por un lado, en la infracción del artículo 21, apartado 1, de la Carta en la medida en que la decisión impugnada estaría viciada por una discriminación por razón de las opiniones políticas de los demandantes y, por otro, en la violación del principio general de igualdad*

- 43 En la réplica, los demandantes afirman que fueron objeto de un trato discriminatorio por razón de sus opiniones políticas. Asimismo, manifiestan que, «a fin de cuentas, [la decisión impugnada] debe apreciarse en cualquier caso a la luz del principio general de igualdad». En su opinión, debido a dicha decisión, fueron tratados de un modo diferente a otros visitantes e invitados del Parlamento. Los demandantes manifiestan, en esencia, que la decisión impugnada tendía a impedirles expresar en el Parlamento una opinión política que el Presidente de la institución no aprobaba y contraria a la Resolución de 10 de junio de 2015.
- 44 El Parlamento impugna la admisibilidad de dichas alegaciones por considerar que se trata de motivos invocados por primera vez, y extemporáneamente, en la réplica.
- 45 Sin embargo, los demandantes sostienen que sólo fueron conscientes del fundamento político de la discriminación de que fueron objeto cuando leyeron el escrito de contestación a la demanda.
- 46 En virtud del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, debe declararse la admisibilidad de un motivo que constituye la ampliación de otro enunciado anteriormente, directa o implícitamente, en la demanda y que tiene una relación estrecha con éste. Para poder considerarse una ampliación de un motivo o imputación anteriormente enunciados, una nueva alegación debe guardar con los motivos o imputaciones inicialmente expuestos en la demanda un vínculo suficientemente estrecho para que pueda considerarse resultado del desarrollo normal del debate en un procedimiento contencioso (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 2011, *Groupe Gascogne/Comisión*, T-72/06, no publicada, EU:T:2011:671, apartados 23 y 27).
- 47 En primer lugar, por lo que se refiere a la prohibición de toda discriminación por razón de las opiniones políticas, tal prohibición figura en el artículo 21, apartado 1, de la Carta que los demandantes invocaron, en la demanda, en su motivo basado en la «violación de los Tratados». Sin embargo, en dicha demanda, los demandantes limitaron su argumentación relativa a la citada disposición a una supuesta inobservancia de la prohibición de toda discriminación por razón de su origen étnico. Además, invocaron una discriminación por razón de la nacionalidad basándose en el artículo 21, apartado 2, de la Carta. En ningún momento hicieron referencia, en su escrito de demanda, a una inobservancia de la prohibición de discriminación por razón de sus opiniones políticas.
- 48 El hecho de que los demandantes no invocaran, en la demanda, tal discriminación reviste especial significado en el presente caso. En efecto, la decisión impugnada no puede aislarse de su contexto. En particular, de los autos se desprende que, cuando interpusieron el recurso, los demandantes tenían en su poder el correo electrónico del Servicio de Prensa mediante el que el Parlamento denegaba poner a disposición del Sr. Voigt los equipos necesarios para la rueda de prensa prevista también para el 16 de junio de 2015. Pues bien, dicha denegación se basa en dos motivos. En primer término, el correo electrónico del Servicio de Prensa recuerda las restricciones de acceso impuestas por la institución, por un lado, a los diplomáticos rusos y, por otro, a los políticos rusos y, más concretamente, a los miembros de la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobranía Rossiskoï Federatsii (Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación Rusa) y del Soviet Federatsii Federal'nogo Sobranía Rossiskoï Federatsii (Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la

Federación Rusa), como se desprende de las respuestas del Parlamento a las diligencias de ordenación del procedimiento mencionadas en el anterior apartado 14. En segundo término, ese mismo correo electrónico alude al riesgo de que la presencia de los Sres. Petrov y Biryukov perturbase las actividades de la institución. Más aún, la decisión impugnada tenía por objeto prohibir que los demandantes accedieran a los edificios del Parlamento, instancia política, para participar, invitados por un diputado, en una reunión sobre un tema político, a saber, la «cooperación europea». Además, los dos primeros demandantes tienen importantes responsabilidades en el partido político ruso Rodina y el tercer demandante se presenta como profesor universitario de relaciones internacionales. Por lo demás, la reunión en cuestión pretendía ser la continuación de un foro político: el «Foro nacional ruso», en el que habían participado los tres demandantes y que el Parlamento acababa de criticar en la Resolución de 10 de junio de 2015. Por último, en la vista, los demandantes confirmaron que las manifestaciones de 16 de junio de 2015 a las que habían sido invitados tenían por objeto permitirles exponer su opinión política sobre la «cooperación europea» a fin de, por un lado, aportar sobre el foro titulado «Foro nacional ruso» un enfoque opuesto al de la Resolución de 10 de junio de 2015 y, por otro, continuar los trabajos que ya habían comenzado al respecto. En tales circunstancias, un demandante familiarizado con la política y normalmente diligente debía estar atento al contexto político que rodeaba la decisión impugnada.

- 49 Por ello, es preciso señalar que la invocación, en la réplica, de una inobservancia de la prohibición de discriminación por razón de las opiniones políticas de los demandantes no constituye ampliación de un motivo recogido en la demanda resultante del desarrollo normal del debate en el procedimiento contencioso, sino un nuevo motivo. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de este motivo puesto que no se funda en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.
- 50 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación, formulada asimismo en la réplica, relativa a la violación del principio general de igualdad, es necesario manifestar que, en el marco del motivo dedicado a la desviación de poder, los demandantes alegaron, en su demanda, que la decisión impugnada era «totalmente [arbitraria] y diametralmente [opuesta] a la prohibición de discriminación del Derecho primario». Sin embargo, esta alegación remitía a las «razones anteriormente expuestas», es decir, a la argumentación dedicada a las supuestas discriminaciones por razón de la nacionalidad o del origen étnico. En ningún momento los demandantes, cuando interpusieron su recurso, invocaron, como tal, la violación del principio general de igualdad en vista del trato concedido a todos los demás visitantes e invitados del Parlamento.
- 51 Por lo tanto, si bien los demandantes pretendieron ampliar, en la réplica, el alcance de su primer motivo más allá de las imputaciones circunscritas a la inobservancia de la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad o de su origen étnico al invocar de forma genérica el principio general de igualdad en vista del trato concedido a los demás visitantes e invitados del Parlamento, el motivo basado en la violación de dicho principio debe considerarse un nuevo motivo que no resulta del desarrollo normal del debate contencioso. En esta medida, y dado que no se funda en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento, procede declarar también la inadmisibilidad de dicho motivo.
- 52 Es cierto que, a fin de preservar su derecho de defensa, el Parlamento previó, en el escrito de contestación a la demanda y con carácter subsidiario, la posibilidad de que el Tribunal recalificase el motivo basado en la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad o del origen étnico como motivo basado en la violación del principio general de igualdad. No obstante, esa circunstancia no basta para considerar que las razones que justifican que dicho principio se invoque en la réplica habían aparecido únicamente durante el procedimiento. Dado el contexto recordado en el anterior apartado 48, este argumento de defensa del Parlamento no reveló a los demandantes fundamentos de la decisión impugnada que hubieran podido legítimamente ignorar hasta entonces.



- 53 Es necesario añadir que el artículo 21 de la Carta, en el que se funda el motivo basado en la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad o de origen étnico, es una expresión particular del principio de igualdad de trato (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2015, Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, apartado 48) y que tanto dicho principio como la prohibición de toda discriminación se refieren a un mismo principio general del Derecho que prohíbe, por una parte, tratar de manera diferente situaciones similares y, por otra, tratar de la misma manera situaciones diferentes, salvo que existan razones objetivas que justifiquen tal tratamiento [sentencia de 27 de enero de 2005, Europe Chemi-Con (Deutschland)/Consejo, C-422/02 P, EU:C:2005:56, apartado 33].
- 54 Por ello, en la medida en que, a la luz de esta jurisprudencia, la invocación, en la réplica, del principio general de igualdad debe considerarse expresión, bajo otra terminología, del motivo de la demanda basado en la prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad o de origen étnico, procede desestimar la imputación en cuestión por infundada, por las razones ya expuestas en los anteriores apartados 33 y siguientes.
- 55 En cualquier caso, el motivo basado, por un lado, en la infracción del artículo 21, apartado 1, de la Carta en la medida en que la decisión impugnada estaría viciada por una discriminación por razón de las opiniones políticas de los demandantes y, por otro, en la violación del principio general de igualdad carece de fundamento toda vez que de los posteriores apartados 63 a 78 se desprende que la decisión impugnada se basa en una motivación objetiva y razonable, relacionada con un fin legalmente admisible, y es proporcionada al objetivo perseguido.

*Sobre el motivo basado en la desviación de poder*

- 56 Los demandantes sostienen que la decisión impugnada está viciada de desviación de poder, extremo que niega el Parlamento.
- 57 Conforme a reiterada jurisprudencia, el concepto de desviación de poder tiene un alcance muy preciso que se refiere al uso, por una autoridad administrativa, de sus competencias con un fin distinto de aquel para el que le fueron conferidas. Una decisión sólo incurre en desviación de poder si resulta, sobre la base de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que se adoptó para alcanzar fines distintos de los alegados. A este respecto, no basta con que el interesado invoque determinados hechos en apoyo de sus pretensiones, sino que es también necesario aportar indicios lo suficientemente precisos, objetivos y concordantes como para confirmar su veracidad o, cuando menos, su verosimilitud. En su defecto, no puede cuestionarse la exactitud material de las afirmaciones de la institución de que se trate. Así, la apreciación global de los indicios de desviación de poder no puede basarse en simples alegaciones o en indicios sin la suficiente precisión o que no son ni objetivos ni pertinentes (véase el auto de 19 de diciembre de 2013, da Silva Tenreiro/Comisión, T-32/13 P, EU:T:2013:721, apartados 31 a 33 y jurisprudencia citada).
- 58 En primer lugar, los demandantes alegan que, «por las razones anteriormente expuestas», la decisión impugnada está viciada de desviación de poder en la medida en que es «totalmente [arbitraria] y diametralmente [opuesta] a la prohibición de discriminación».
- 59 No obstante, en la medida en que los demandantes se basan en las supuestas irregularidades denunciadas en los motivos basados en la «violación de los Tratados», procede recordar que, al haber sido desestimados esos motivos anteriormente, dicha remisión no puede prosperar.
- 60 En segundo lugar, los demandantes admiten que la seguridad y el funcionamiento normal del Parlamento constituyen objetivos jurídicamente admisibles, que pueden justificar una decisión por la que se deniegue a terceros el acceso a los locales de la institución. En cambio, rechazan que hayan sido tales los objetivos realmente perseguidos por la decisión impugnada.

- 61 Los demandantes alegan, en efecto, que no constituían un peligro para la seguridad y el funcionamiento normal del Parlamento. Consideran que aun cuando éste sea un lugar de intercambio político, el objetivo de la decisión impugnada fue, en realidad, mantenerlos apartados debido a sus convicciones políticas y a su afiliación a un partido que no eran del agrado de la mayoría de la Asamblea.
- 62 Es necesario observar que, con este argumento, los demandantes pretenden deducir la prueba de una desviación de poder de la inexactitud de la fundamentación de la decisión impugnada.
- 63 Sobre este particular, es preciso señalar que del anterior apartado 48 se desprende que, aun cuando los demandantes no hayan sido miembros de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación Rusa o del Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la Federación Rusa, la decisión impugnada venía motivada por el hecho de que su presencia en el Parlamento podía alterar el orden y la seguridad de la institución, así como su funcionamiento normal en el contexto general de los acontecimientos que dieron origen a las referidas restricciones de acceso.
- 64 Más concretamente, el Parlamento ha alegado, a la luz de la Resolución de 10 de junio de 2015, el contexto específico de las relaciones políticas entre la Federación Rusa y la Unión cuando se produjeron los hechos. De este modo, hizo referencia a la situación en Ucrania y a la publicación, por la Federación Rusa, de una lista negra que contenía los nombres de actuales y antiguos diputados del Parlamento y de funcionarios de la Unión que lo llevó a restringir el acceso de políticos y diplomáticos rusos a sus dependencias.
- 65 A la luz del contexto específico que caracterizaba por entonces las relaciones políticas entre la Federación Rusa y la Unión, por un lado, y dada la intensificación, según el Parlamento, de las relaciones entre partidos europeos calificados de populistas y fuerzas rusas descritas como nacionalistas, por otro, el Parlamento ha subrayado que los demandantes habían participado en el foro titulado «Foro nacional ruso» que acababa de ser condenado muy severamente por la Asamblea. Asimismo, el Parlamento ha señalado que los dos primeros demandantes eran miembros activos de un partido ruso considerado nacionalista. Añadió que los tres demandantes eran, en definitiva, protagonistas invitados, por un lado, a manifestar, en el recinto de la institución, un punto de vista diferente del recogido en la Resolución de 10 de junio de 2015 sobre el foro titulado «Foro nacional ruso» y, por otro lado, a continuar allí los trabajos que se habían iniciado en dicho foro, extremo que confirmaron los demandantes en la vista (véase el anterior apartado 48).
- 66 No obstante, los demandantes manifiestan que el «derecho del jefe de la casa» del Presidente del Parlamento, invocado por el Parlamento, no puede utilizarse para impedir reuniones cuyo tema desagrade a la mayoría, porque los Parlamentos son precisamente lugares de intercambios políticos.
- 67 Sin embargo, el artículo 22 del Reglamento interno del Parlamento confiere al Presidente de la institución la competencia necesaria para garantizar la seguridad general en los locales del Parlamento, para prevenir y cesar toda perturbación del desarrollo normal de las actividades parlamentarias y para proteger la dignidad de la institución. Además, el Parlamento alega con razón que no está obligado a favorecer en sus dependencias las actividades políticas de un partido de un tercer país. Los demandantes así lo reconocen en sus escritos procesales. Por lo tanto, el Parlamento no está obligado a recibir a miembros o simpatizantes de tal partido para que puedan expresarse en sus locales. Más en general, del artículo 14 TUE se desprende que el derecho a participar en las funciones legislativa, presupuestaria, de control político y consultiva en el recinto del Parlamento queda reservado a los representantes de los ciudadanos de la Unión elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, mientras que disposiciones especiales, como el artículo 15 TUE, apartado 6, letra d), y el artículo 230 TFUE, párrafo primero, han garantizado, específicamente, al Presidente del Consejo Europeo y a la Comisión Europea, el derecho a comparecer en el Parlamento. Además, si bien el artículo 115 del Reglamento interno del Parlamento dispone que los debates son públicos y que las comisiones se reúnen también normalmente en público, el artículo 157 de dicho Reglamento precisa

que el público de las tribunas permanecerá sentado y guardará silencio. Por ello, la lógica interna de los Tratados y de los textos adoptados para aplicarlos, así como la necesidad de garantizar el libre ejercicio de las facultades conferidas al Parlamento tienen como consecuencia que éste no es el lugar en el que cualquier tipo de público tenga de pleno derecho la facultad de expresarse.

- 68 Los demandantes sostienen asimismo que el Parlamento tiene la obligación de no obstaculizar el trabajo de los diputados, entre ellos, el del Sr. Voigt. Sin embargo, esta alegación es irrelevante en el presente caso, en la medida en que los demandantes no tienen interés personal y directo en formularla. Por otra parte, en respuesta a una pregunta del Tribunal, confirmaron, en la vista, que dicha alegación no constituía una imputación como tal.
- 69 Los demandantes también alegan que se habían emitido tarjetas de acceso para ellos, haciendo creer así al Sr. Voigt que, a falta de rueda de prensa, la reunión de trabajo podría tener lugar en los locales de la institución con la participación de aquéllos. La emisión de dichas tarjetas demuestra, en su opinión, que ellos no suponían un riesgo especial, mientras que el cambio repentino de actitud del Parlamento revela el carácter conflictivo de la decisión impugnada.
- 70 Sin embargo, si bien es cierto que el Parlamento acusó recibo de la solicitud de acreditación para la reunión de trabajo mediante el correo electrónico de la DG «Seguridad» de 9 de junio de 2015 y que este correo contenía un número de referencia que permitía retirar las tarjetas de acceso destinadas a los demandantes, es preciso recordar que dicho correo procedía de la DG «Seguridad», mientras que la decisión en la que se denegaba a los demandantes el acceso a los edificios se basaba en una apreciación del contexto político que excedía de las competencias de los Servicios administrativos del Parlamento y correspondía en exclusiva a las instancias políticas de la institución. Además, el correo electrónico de la DG «Seguridad» de 9 de junio de 2015 incluía un anexo en el que se precisaba que el organizador del acontecimiento no quedaba exento del procedimiento habitual de autorización vigente en la institución. Así pues, la aparente contradicción derivada de la emisión de un número de referencia que permitía retirar las tarjetas de acceso y de la negativa a dejar entrar en definitiva a los demandantes al Parlamento se explica por la distinta función atribuida a los Servicios administrativos y a las instancias políticas. En consecuencia, no cabe sostener que el Parlamento dejó creer, por un mero ánimo de crear conflictos, que la reunión controvertida podía haberse celebrado en sus dependencias.
- 71 Habida cuenta de lo anterior, toda vez que la adopción de medidas, como la negativa a dejar entrar a unas personas al Parlamento a fin de prevenir cualquier tipo de perturbación del trabajo en éste, supone una valoración prospectiva de los riesgos en vista de los datos disponibles que implica necesariamente un margen de incertidumbre, no parece que el objetivo de garantizar la seguridad y el funcionamiento normal del Parlamento no haya guardado una relación razonable con la motivación expuesta por éste.
- 72 Finalmente, los demandantes alegan encontrar un indicio de la desviación de poder en el hecho de que la decisión impugnada iba, en cualquier caso, más allá de lo necesario. Manifiestan, así, que el Presidente del Parlamento tiene a su disposición un Servicio de Seguridad capaz de impedir todo tipo de provocaciones. Además, consideran que el hecho de que la decisión impugnada afectara a todos los nacionales rusos invitados, siendo así que, según el correo electrónico del Servicio de Prensa, únicamente los dos primeros demandantes presentaban un riesgo para la seguridad y el funcionamiento normal de la institución, demuestra que la decisión impugnada constituía una especie de «sanción colectiva».
- 73 No obstante, es preciso recordar que los demandantes no han demostrado, ni siquiera alegado, que cualquier persona disponga de acceso incondicional a las instalaciones del Parlamento con fines de propaganda política o para discutir allí sobre las orientaciones políticas de la Asamblea. Por el

contrario, como se recoge en el anterior apartado 67, el Parlamento ha expuesto, sin ser contradicho, que el Derecho de la Unión no confiere de pleno derecho al público la facultad de acceder a sus edificios y utilizarlos para manifestar allí sus opiniones.

- 74 En estas circunstancias, el hecho de que el Presidente del Parlamento impidiera a los demandantes entrar en los locales de la institución para expresarse allí en una reunión política, en vez de contar con la capacidad de intervención de los Servicios de seguridad, no puede considerarse, en el contexto internacional recordado en los anteriores apartados 64 y 65, un indicio de desviación de poder. Tanto más cuanto que el Parlamento, en la vista, confirmó que, como la decisión impugnada estaba asociada al contexto en cuestión, sólo tenía carácter temporal.
- 75 Los demandantes tampoco pueden prevalerse de que la decisión impugnada se adoptase en contra «de todo el grupo de visitantes rusos», es decir, en contra también de las Sras. E. N. y P. E., para demostrar que constituía de hecho una sanción colectiva y desproporcionada. En efecto, la negativa a dejar entrar a esas dos personas en el Parlamento se explica por el hecho de que se trataba de acompañantes, una como esposa del segundo demandante y la otra como intérprete, según resulta de los debates en la vista.
- 76 Por último, los demandantes impugnan igualmente en vano el carácter colectivo de la decisión impugnada basándose en que del correo electrónico del Servicio de Prensa se desprende *a contrario* que, para el propio Parlamento, el tercer demandante, el Sr. Sotnichenko, no constituía un riesgo particular.
- 77 Sin embargo, no cabe utilizar como argumento el hecho de que, en el correo electrónico del Servicio de Prensa en el que se denegaba poner a disposición del Sr. Voigt una sala para organizar en ella su rueda de prensa, el Parlamento consideró que la presencia de los dos primeros demandantes suponía un riesgo para el funcionamiento normal de la institución sin mencionar al Sr. Sotnichenko. En efecto, del correo electrónico enviado el 3 de junio de 2015 por el asistente del Sr. Voigt al Servicio de Prensa del Parlamento en relación con la organización de dicha rueda de prensa se desprende que el interesado no debía participar en ella.
- 78 Además, el Parlamento ha manifestado que el Sr. Sotnichenko había participado en el foro titulado «Foro nacional ruso», como los dos primeros demandantes, extremo que no se ha negado, y que es esta participación la que había justificado que el acceso a los edificios de la institución para participar en la reunión de trabajo le fuera también denegado en el contexto descrito en los anteriores apartados 64 y 65.
- 79 De todo lo anterior se deriva que los demandantes no proporcionan indicios lo suficientemente precisos, objetivos y concordantes como para pensar que no fueran la seguridad y el funcionamiento normal del Parlamento el objetivo realmente perseguido por su Presidente cuando adoptó la decisión impugnada. Por ello, procede desestimar el motivo basado en la desviación de poder.
- 80 Al no estar fundado ninguno de los motivos, procede desestimar el recurso en su totalidad.

### **Costas**

- 81 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 82 Por haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes y al haber solicitado el Parlamento la condena en costas de éstos, procede condenarlos al pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Los Sres. Andrei Petrov, Fedor Biryukov y Alexander Sotnichenko cargarán, además de con sus propias costas, con las del Parlamento Europeo.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de noviembre de 2017.

Firmas