



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 6 de octubre de 2021¹

Asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19

República Italiana (C-106/19)
Comune di Milano (C-232/19)
contra
Consejo de la Unión Europea

Parlamento Europeo

«Recurso de anulación — Admisibilidad — Legitimación — Afectación directa e individual — Reglamento (UE) 2018/1718, que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos — Prerrogativas del Parlamento Europeo — Decisión adoptada por los representantes de los Estados miembros en paralelo a una reunión del Consejo para elegir la ubicación de la sede de una agencia — Ausencia de efectos vinculantes en el ordenamiento jurídico de la Unión — Discrecionalidad ejercida por el Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo ordinario — Límites»

I. Introducción

1. Al Derecho no le gusta dejar nada al azar. Con ello no se quiere decir que a un jurista, al igual que cualquier otro profesional, no le venga bien algo de suerte de vez en cuando. Lo que significa esta frase es que los ordenamientos jurídicos modernos se fundamentan en (la promesa) de racionalidad y razón. Incluso en los casos en los que el recurso a sorteos puede dar lugar en la práctica a resultados tan imparciales como económicamente ventajosos, su intrínseca irracionalidad no nos deja de contrariar. Esto se debe a que no basta con alcanzar una solución. Hoy en día, por lo general se espera que, en Derecho, la solución sea el resultado de una decisión imputable a alguien que responda de ella y de una decisión susceptible de revisión.²

2. Sin entrar directamente en consideraciones filosóficas acerca de la decisión por sorteo,³ el Comune di Milano (Ayuntamiento de Milán, Italia) y la República Italiana están abiertamente en desacuerdo con el resultado de tal proceso en el caso de autos: la elección por sorteo, en paralelo a una reunión del Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Consejo»), de la ciudad de

¹ Lengua original: inglés.

² Duxbury, N., *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Clarendon Press, Oxford, 1999, en particular pp. 5 y 14.

³ Aunque indirectamente sí lo hacen, ya que en las observaciones del Comune di Milano se alega, en particular, que la elección de la nueva sede de la EMA así realizada estuvo viciada de abuso de poder y violación de los principios de transparencia, buena administración y equidad.

Ámsterdam (Países Bajos) como nueva sede de la Agencia Europea de Medicamentos (en lo sucesivo, «EMA»). Dicha elección dio origen a dos series de procedimientos ante el Tribunal de Justicia.

3. En primer lugar, en los asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18, la República Italiana y el Comune di Milano, respectivamente, impugnaron la decisión de los representantes de los Estados miembros de ubicar la nueva sede de la EMA en Ámsterdam. De las cuestiones planteadas en dichos asuntos, en particular si una decisión de los representantes de los Estados miembros puede ser objeto de recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, me ocupo en mis conclusiones paralelas presentadas tanto en los asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18 como en el asunto C-743/19 [en el que el Parlamento Europeo ha impugnado la decisión de los representantes de los Estados miembros de ubicar la sede de la Autoridad Laboral Europea (en lo sucesivo, «ALE») en Bratislava (Eslovaquia)].⁴

4. Posteriormente, el Reglamento (UE) 2018/1718 estableció que la nueva sede de la EMA fuese Ámsterdam (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»)⁵. Mediante los presentes recursos, dirigidos contra el Consejo y el Parlamento, la República Italiana y el Comune di Milano impugnan, con carácter principal, la legalidad de dicho Reglamento.

II. Marco jurídico

5. El Reglamento 2018/1718, adoptado el 14 de noviembre de 2018 y basado en los artículos 114 TFUE y 168 TFUE, apartado 4, letra c), contiene las siguientes disposiciones:

«Artículo 1

En el Reglamento (CE) n.º 726/2004, se inserta el artículo siguiente:

“Artículo 71 bis

La Agencia tendrá su sede en Ámsterdam, Países Bajos.

Las autoridades competentes de los Países Bajos adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que la Agencia pueda trasladarse a su ubicación temporal a más tardar el 1 de enero de 2019, y que pueda trasladarse a su sede permanente a más tardar el 16 de noviembre de 2019.

Las autoridades competentes de los Países Bajos presentarán un informe por escrito al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados en el acondicionamiento de los locales temporales y en la construcción del edificio permanente a más tardar el 17 de febrero de 2019 y, posteriormente, cada tres meses, hasta que la Agencia se haya trasladado a su ubicación permanente.”

⁴ Conclusiones presentadas en los asuntos Italia y Comune di Milano/Consejo (Sede de la Agencia Europea de Medicamentos) y Parlamento/Consejo (Sede de la Autoridad Laboral Europea) (asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18 y asunto C-743/19) (en lo sucesivo, asunto «EMA 1/ALE»), presentadas en la misma fecha que las presentes conclusiones.

⁵ Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2018, L 291, p. 3).

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento se aplicará a partir del 30 de marzo de 2019.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.»

6. Durante el procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción del Reglamento 2018/1718, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución legislativa de 25 de octubre de 2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos.⁶ En ella, el Parlamento, en particular:

«2. Denuncia la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas, de 19 de julio de 2012, y el Planteamiento Común anexo a esta, y aboga por una implicación activa del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones sobre la ubicación y reubicación de las agencias y los organismos», y

«5. Lamenta que el Parlamento Europeo —y, en última instancia, los representantes de los ciudadanos de la Unión— no estuvieran plenamente implicados en el procedimiento de selección de la nueva sede de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), que finalmente se celebró por sorteo, pese a tratarse de una decisión tan importante; señala que las decisiones en relación con las sedes de los organismos y las agencias necesitan, y desde el punto de vista jurídico deben, adoptarse con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, respetando plenamente las prerrogativas del Parlamento Europeo, en virtud de las cuales el Parlamento Europeo y el Consejo son colegisladores en igualdad de condiciones.»

7. Los anexos a la Resolución contienen la siguiente declaración del Parlamento:

«El Parlamento Europeo lamenta que su papel de colegislador no haya sido tenido en cuenta debidamente, puesto que no participó en el procedimiento que condujo a la selección de la nueva sede de la [EMA].

El Parlamento Europeo desea recordar sus prerrogativas como colegislador e insiste en que debe respetarse plenamente el procedimiento legislativo ordinario en lo relativo a la ubicación de los organismos y las agencias.

Como única institución de la Unión elegida directamente y representante de los ciudadanos de la Unión, es el primer garante del respeto del principio democrático en la Unión.

⁶ Documento P. 8_TA(2018)0427, Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos [COM(2017) 0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)].

El Parlamento Europeo condena el procedimiento utilizado para la selección de la nueva ubicación de la sede que, de facto, privó al Parlamento Europeo de sus prerrogativas, ya que no participó de manera efectiva en el proceso, si bien ahora se espera que meramente confirme la selección realizada para la nueva ubicación de la sede mediante el procedimiento legislativo ordinario.

El Parlamento Europeo recuerda que el Planteamiento Común anexo a la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas, firmado en 2012, no es jurídicamente vinculante, tal como se reconoce en la misma Declaración, y que se acordó sin perjuicio de las competencias legislativas de las instituciones.

Por consiguiente, el Parlamento Europeo insiste en que el procedimiento seguido para la selección de la nueva ubicación de las agencias se reforme y que no se ejecute con esta modalidad en el futuro.

Por último, el Parlamento Europeo quiere recordar también que, en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, las tres instituciones se comprometieron a cooperar de manera leal y transparente, recordando al mismo tiempo la igualdad de ambos legisladores consagrada en los Tratados.»

III. Hechos que dieron origen al recurso

8. La Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos se creó mediante Reglamento (CEE) n.º 2309/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y supervisión de medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos.⁷

9. El 29 de octubre de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros decidieron de común acuerdo establecer su sede en Londres (Reino Unido).⁸

10. Posteriormente, el Reglamento (CE) n.º 2309/93 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos.⁹ Con él, la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos pasó a llamarse EMA. El Reglamento no contenía disposición alguna sobre la ubicación de la sede de la EMA.

11. El 29 de marzo de 2017, de conformidad con el artículo 50 TUE, apartado 2, el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión Europea.

⁷ DO 1993, L 214, p. 1.

⁸ Decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, relativa a la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol (DO 1993, C 323, p. 1).

⁹ DO 2004, L 136, p. 1.

12. El 22 de junio de 2017, en paralelo a la reunión del Consejo Europeo (artículo 50), los Jefes de Estado o de Gobierno de los otros 27 Estados miembros aceptaron, a propuesta del Presidente del Consejo Europeo y del Presidente de la Comisión Europea, el procedimiento para la reubicación de la sede de la EMA y de la Autoridad Bancaria Europea (en lo sucesivo, «normas de elección»)¹⁰.

13. En dichas normas se disponía que la decisión sobre la futura sede de ambas agencias se había de tomar con arreglo a un procedimiento justo y transparente, mediante la organización de una convocatoria de ofertas, conforme a seis criterios establecidos en el apartado 3 de las normas de elección.

14. También se preveía que, en caso de empate entre las ofertas que hubiesen llegado a la tercera (y última) ronda, la decisión la tomaría el Presidente por sorteo entre las ofertas empatadas.

15. El 20 de noviembre de 2017 la oferta de la República de Italia y la del Reino de los Países Bajos recibieron el mismo número de votos en la tercera ronda de votaciones. A continuación, resultó elegida la oferta del Reino de los Países Bajos mediante sorteo.

16. En consecuencia, ese mismo día los representantes de los Estados miembros, en paralelo a la reunión n.º 3 579 del Consejo de Asuntos Generales, eligieron la ciudad de Ámsterdam como nueva sede de la EMA (en lo sucesivo, «decisión de los representantes de los Estados miembros»). Dicha decisión se anunció en el acta de la reunión del Consejo¹¹ y fue objeto de un comunicado de prensa.¹² En él se declaró que «la Comisión elaborará propuestas legislativas que reflejen la votación [...] para su adopción con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, en la que participará el Parlamento Europeo. [...]».

17. El 29 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó un proyecto de reglamento que modificaba el Reglamento n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la EMA. En su exposición de motivos se decía que «los [...] Estados miembros [...], con ocasión del Consejo de Asuntos Generales (artículo 50), eligieron la ciudad de Ámsterdam, Países Bajos, como nueva sede de la [EMA]».¹³

18. En consecuencia, el Reglamento n.º 726/2004 fue modificado por el Reglamento 2018/1718 a fin de establecer que «la Agencia tendrá su sede en Ámsterdam, Países Bajos».¹⁴

19. Posteriormente se interpusieron cuatro recursos de anulación.

20. Con el primero, en su recurso actualmente pendiente con el número de asunto C-59/18, el Gobierno italiano solicita al Tribunal de Justicia que anule la decisión de los representantes de los Estados miembros en la medida en que en ella se dispuso que la nueva sede de la EMA fuese Ámsterdam y, en consecuencia, que asigne dicha sede a la ciudad de Milán (Italia).

¹⁰ Documento XT-21045/17 del Consejo: Procedimiento conducente a una decisión sobre la reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos y de la Autoridad Bancaria Europea en el contexto de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea.

¹¹ Documento 14559/17 del Consejo: Resultado de la reunión del Consejo [Reunión n.º 3 579 del Consejo, asuntos generales (artículo 50)].

¹² Comunicado de prensa de 20 de noviembre de 2017, «Reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos en Ámsterdam (Países Bajos)»: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>.

¹³ Véase el punto 1, última frase, de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos (COM/2017/0735 final).

¹⁴ Véase el artículo 71 *bis* del Reglamento n.º 726/2004, en su versión modificada por el artículo 1 del Reglamento (UE) 2018/1718 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2018, L 291, p. 3).

21. Con el segundo, en el asunto C-182/18, el Comune di Milano, respaldado por el Gobierno italiano y la Regione Lombardia (Región de Lombardía, Italia), solicita al Tribunal de Justicia que anule la decisión de los representantes de los Estados miembros en la medida en que en ella se dispuso que la nueva sede de la EMA fuese Ámsterdam.

22. El 19 de noviembre de 2019, el Presidente del Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los asuntos C-59/18 y C-182/18 a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

23. Con el tercer recurso, en el asunto C-106/19, la República Italiana solicita la anulación del Reglamento impugnado.

24. Con el cuarto, en el asunto C-232/19, el Comune di Milano solicita la anulación del Reglamento impugnado y que se declare que la decisión de los representantes de los Estados miembros carece de efectos jurídicos vinculantes.

25. El 19 de diciembre de 2019, el Presidente del Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los asuntos C-106/19 y C-232/19 (en lo sucesivo, también «presentes asuntos») a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

26. A diferencia de los recursos de los asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18, relativos a la legalidad de la decisión de los representantes de los Estados miembros, los presentes asuntos plantean esencialmente la cuestión de la legalidad del Reglamento impugnado, que se adoptó tras la decisión de los representantes de los Estados miembros.

a) Asunto C-106/19

27. El Gobierno italiano solicita al Tribunal de Justicia que anule el Reglamento impugnado y que condene en costas al Consejo y al Parlamento. El Consejo y el Parlamento solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y que condene en costas al Gobierno italiano. El Gobierno de los Países Bajos y la Comisión, que intervienen en apoyo de las tesis del Consejo y el Parlamento, solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso. Asimismo, el Gobierno neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que condene en costas al Gobierno italiano.

28. El recurso del Gobierno italiano invoca dos motivos en apoyo de su pretensión relativa a la ilegalidad del Reglamento impugnado. El primero de ellos se basa en la infracción de los artículos 10 TUE, 13 TUE y 14 TUE y de los artículos 114 TFUE, 168 TFUE, apartado 4, letra c); 289 TFUE y 294 TFUE. En el segundo alega que, aunque se llegase a la conclusión de que no han sido vulneradas las prerrogativas del Parlamento, la ilegalidad del Reglamento impugnado procede de la ilegalidad de la decisión de los representantes de los Estados miembros. A este respecto, el Gobierno italiano invoca un abuso de poder consistente en la omisión de la investigación y en la desnaturalización de las pruebas. En cuanto al desarrollo de las alegaciones formuladas sobre este extremo, el Gobierno italiano se remite a su recurso interpuesto en el asunto C-59/18, en relación con la legalidad de la decisión de los representantes de los Estados

miembros.¹⁵

29. Respecto al *primer motivo* de su recurso, el Gobierno italiano aduce, en primer lugar, que se infringió el artículo 10 TUE, ya que el procedimiento seguido para la elección de la nueva sede de la EMA no permitió a los ciudadanos europeos participar en dicha elección. Esto, a su vez, se ha traducido en una infracción del artículo 14 TUE, apartado 1, con arreglo al cual la función legislativa la ejerce el Parlamento. En cualquier caso, la Comisión y el Consejo deberían haber permitido la participación del Parlamento. Al no hacerlo, se quebró el equilibrio institucional y se vulneró la cooperación leal y transparente a que se refiere el artículo 13 TUE. En cuanto a los artículos 289 TFUE y 294 TFUE, en relación con el fundamento jurídico del Reglamento controvertido, su infracción se deriva del hecho de que el procedimiento legislativo ordinario se siguiese de manera meramente formal, sin que el Parlamento pudiese influir realmente en la elección de la nueva sede de la EMA.

30. En su defensa, el Consejo alega que el procedimiento legislativo se desarrolló de la manera habitual. El Parlamento había debatido las posibilidades de ubicar la sede en otro lugar, en particular en Milán, antes de rechazar esta opción. Entonces, el Parlamento presentó diversas enmiendas (algunas de las cuales fueron aprobadas) al Reglamento propuesto. Asimismo, el Consejo sostiene que la competencia para elegir la sede de una agencia corresponde a los Estados miembros actuando de común acuerdo, de conformidad con el artículo 341 TFUE. La designación de la nueva sede de la EMA en el Reglamento impugnado es meramente declaratoria, pues el colegislador no podía apartarse de la elección realizada por los Estados miembros. No obstante, al mismo tiempo el Parlamento podía definir (o codefinir) las condiciones para el traslado, lo que hizo añadiendo al nuevo artículo 71 *bis* del Reglamento n.º 726/2004 dos nuevos guiones relativos al plazo de dicho traslado, la duración de la ubicación temporal y la obligación de las autoridades del Reino de los Países Bajos de presentar un informe por escrito al Parlamento Europeo y al Consejo.

31. En su defensa, el Parlamento coincide con el Gobierno italiano en que la decisión de los representantes de los Estados miembros no debía limitar las competencias del Parlamento. Sin embargo, considera que la presente situación no derivó en la ilegalidad del Reglamento impugnado, ya que los representantes de los Estados miembros no tienen competencia para decidir la sede de la EMA. Esta corresponde al legislador de la Unión, que no puede abstenerse de ejercer sus funciones y, por tanto, no puede limitarse pura y simplemente a aprobar una propuesta previa formulada por los Estados miembros, sin ejercer control alguno sobre ella. La decisión de los representantes de los Estados miembros fue estrictamente política, sin efectos vinculantes. El hecho de que la elección efectuada en dicha decisión quedase recogida en la propuesta de la Comisión, en opinión del Parlamento, fue expresión de la discrecionalidad de la Comisión. De igual manera, al aprobar esta elección el Parlamento también ejerció su discrecionalidad como colegislador.

32. En su réplica, el Gobierno italiano subraya las diferencias entre las posturas del Consejo y el Parlamento en cuanto a la cuestión fundamental de la competencia para elegir la sede de una agencia. Da la impresión de que dichas instituciones no sabían de qué competencias se trataba o,

¹⁵ En aras de la integridad, es preciso reconocer que, antes de entrar en detalles sobre los dos motivos invocados, el Gobierno italiano, que en relación con el presente procedimiento también niega la legalidad del Reglamento impugnado, expone su opinión acerca de por qué la decisión sobre la sede de las agencias es competencia exclusiva de la Unión Europea, y no de los Estados miembros. No obstante, me ocupo en detalle de estos argumentos en mis conclusiones paralelas presentadas en el asunto EMA 1/ALE (nota 4), en el cual el Gobierno italiano intervino y tuvo ocasión de exponer plenamente sus observaciones. Por lo tanto, a los efectos de las presentes conclusiones voy a limitarme a reiterar la postura del Gobierno italiano respecto a los dos motivos invocados específicamente en relación con el Reglamento impugnado.

cuando menos, tenían diferentes opiniones al respecto. Debido a esta confusión, el Gobierno italiano se abstuvo de pronunciarse en su recurso sobre la naturaleza de la competencia, si bien descartó que se pudiese tratar de una competencia exclusiva de los Estados miembros. Según alega, la descripción que hace el Parlamento de su propia participación es formalista e inaceptable. No demuestra que el Parlamento ejerciese un papel decisivo en la elección de la nueva sede de la EMA.

33. En su dúplica, centrada en el primer motivo de recurso, el Consejo afirma que su postura, así como la del Parlamento, sobre la cuestión de la competencia carece, en cualquier caso, de pertinencia, pues ambas instituciones coinciden en que se han respetado las prerrogativas del Parlamento. El Consejo observa, además, que el ejercicio de las funciones por una institución se refleja en los actos que adopta. Las declaraciones políticas no son decisivas a la hora de valorar si se han ejercido correctamente las competencias. El control de la legalidad de un acto no puede hacerse extensiva a las razones políticas del acto concreto. Además, el Consejo reitera que la competencia para elegir la sede de las agencias corresponde en exclusiva a los Estados miembros. Subraya que la competencia para decidir la sede de una agencia no equivale a la competencia para regular un determinado ámbito. Difiere de esta en su naturaleza política y simbólica y tiene su fundamento en el artículo 341 TFUE.

34. En su dúplica, el Parlamento recalca que, durante el procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción del Reglamento impugnado, hizo todo lo posible por proteger su posición institucional, a la vez que velaba por el cumplimiento del objetivo principal de garantizar la continuidad de las actividades de la EMA durante el traslado de su sede. Gracias a la iniciativa del Parlamento, el Reglamento impugnado lleva incorporado un mecanismo de control y un calendario. Si hubiese adoptado una postura más inflexible en el procedimiento legislativo, no habría honrado la finalidad de proteger la salud pública. Así pues, la forma en que el Parlamento ejerció sus prerrogativas durante el procedimiento legislativo se basó en una decisión informada y no constituyó una abdicación de sus funciones.

35. En cuanto al primer motivo de recurso, el Gobierno neerlandés respalda los argumentos desarrollados por el Consejo y el Parlamento.

36. La Comisión considera que la adopción de la decisión de los representantes de los Estados miembros no podía obstaculizar las competencias de la Comisión ni de los colegisladores. Ni la Comisión ni el Parlamento están vinculados por la elección política de los Estados miembros por lo que respecta a la sede de una agencia. La competencia para elegir la sede de una agencia corresponde en exclusiva a la Unión. Durante los debates que derivaron en la adopción del Reglamento impugnado, se planteó y se descartó la opción de ubicar la nueva sede en Milán.

37. Con respecto al *segundo motivo*, el Gobierno italiano alega, con carácter subsidiario, que, aunque se llegase a la conclusión de que no se han pasado por alto las funciones del Parlamento, la ilegalidad del Reglamento impugnado procede de la ilegalidad de la decisión de los representantes de los Estados miembros. Dicha decisión estaba viciada de un abuso de poder por la omisión de la investigación y la desnaturalización de los hechos. El Gobierno italiano facilita un resumen de sus argumentos formulados en su recurso del asunto paralelo C-59/18. A continuación, añade una serie de observaciones adicionales en apoyo de su postura según la cual la oferta del Reino de los Países Bajos no se correspondía con la realidad y, en cualquier caso, no cumplía los requisitos establecidos en el procedimiento de selección.

38. En su defensa, el Consejo aduce que el legislador no debe apartarse de la decisión adoptada por los representantes de los Estados miembros. No obstante, aún debe comprobar si el acto controvertido se adoptó de conformidad con la normativa aplicable. A este respecto, el Reglamento impugnado puede ser susceptible de control jurisdiccional. Sin embargo, el legislador no puede examinar los motivos de la elección realizada, incluidos los criterios ni el procedimiento de valoración sustantiva, ni puede siquiera valorar los hechos.

39. Asimismo, el Consejo considera que el motivo relacionado con el abuso de poder es inadmisibles y, en todo caso, infundado, ya que no se ha acreditado que la decisión de los representantes de los Estados miembros se adoptase con otro fin u objeto que el auténticamente perseguido con el procedimiento de selección. En primer lugar, la Comisión no estaba obligada a verificar la información contenida en las distintas ofertas. En segundo lugar, la supuesta diferencia entre la oferta y el *statu quo* existente tras la elección no determina que la oferta del Reino de los Países Bajos fuese objeto de desnaturalización durante el procedimiento. En tercer lugar, en todo caso, no se ha demostrado que la supuesta desnaturalización de la oferta del Reino de los Países Bajos condujese a un error de valoración de tal naturaleza y calado que justifique la invalidación del procedimiento de selección.

40. En su defensa, el Parlamento alega que, cuando el Gobierno italiano se remite a sus alegaciones formuladas en otro asunto en el que el Parlamento no es parte, el motivo correspondiente incumple los requisitos del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Respecto al fondo, no existe relación jurídica ni procesal entre la decisión de los representantes de los Estados miembros y el Reglamento impugnado. Por lo tanto, aunque se llegase a la conclusión de que dicha decisión fue irregular, ello no afectaría a la validez del Reglamento.

41. En su réplica, el Gobierno italiano afirma que no se ha remitido simplemente a sus alegaciones formuladas en el asunto C-59/18. Reitera que la elección del Parlamento no fue libre, por lo que, al estar sujeta a la decisión previa de los Estados miembros, se vulneraron las prerrogativas del Parlamento.

42. En su dúplica, el Parlamento reitera también su postura sobre la ausencia de un nexo jurídico entre la decisión de los representantes de los Estados miembros y el Reglamento impugnado. Más allá de la admisibilidad del segundo motivo, al cual el Parlamento sigue oponiéndose, el Gobierno italiano no formula alegaciones contra el Reglamento impugnado distintas de las formuladas en el primer motivo. Así pues, las alegaciones formuladas en el segundo motivo son inoperantes.

43. La Comisión aduce que el segundo motivo se basa en la premisa de que el colegislador no hizo otra cosa que «certificar» la elección política. Sin embargo, no fue así en absoluto. Pese a la complejidad de su adopción y a la participación de la Comisión en el procedimiento, la decisión política no era vinculante, por lo que no pudo predeterminar el resultado del procedimiento legislativo ordinario.

44. El Gobierno neerlandés alega que el segundo motivo se basa en la premisa de que no cumplió sus compromisos asumidos en su oferta de 28 de julio de 2017. Señala que todos los hechos alegados por el Gobierno italiano son en realidad posteriores a la decisión de los representantes de los Estados miembros, cuya licitud se ha de valorar atendiendo a los hechos del momento de su adopción. En cualquier caso, el Gobierno italiano no ha demostrado que se cometiese un error de valoración cuya naturaleza y calado hiciesen ilícita la decisión de los representantes de los Estados

miembros. Por último, el Gobierno neerlandés aduce que las alegaciones formuladas por el Gobierno italiano no demuestran que el Reino de los Países Bajos no cumpliesen sus compromisos.

45. En su contestación al escrito de formalización de la intervención presentado por el Gobierno neerlandés y la Comisión, el Gobierno italiano llama la atención del Tribunal de Justicia acerca de la interposición de un recurso por el Parlamento en el asunto C-743/19, donde impugna la Decisión (UE) 2019/1199 adoptada de común acuerdo entre los representantes de los Estados miembros, sobre la ubicación de la sede de la ALE en Bratislava.¹⁶ Según el Gobierno italiano, en dicho recurso el Parlamento alega que la decisión controvertida no la adoptaron los Estados miembros, sino el Consejo, y que su adopción interfiere en las competencias del legislador de la Unión. Tales alegaciones revelan que el Parlamento defiende su postura en el presente asunto sin convicción. En cualquier caso, se trata de una postura incompatible con la invocación de la competencia exclusiva de la Unión en este ámbito.

46. En su respuesta al escrito de formalización de la intervención del Gobierno neerlandés, el Parlamento alega que no puede pronunciarse sobre una oferta del Reino de los Países Bajos. En su réplica al escrito de formalización de la intervención de la Comisión, el Parlamento está de acuerdo en que los Tratados no reservan a los Estados miembros la competencia para elegir la sede de las agencias. La importancia política de la decisión de ubicar la sede de una agencia no puede llevar a la conclusión de que la competencia corresponde a los Estados miembros. El Parlamento también coincide en que la complejidad y la estructura de la cooperación entre los Estados miembros, así como la participación de las instituciones en el procedimiento de selección, no confieren carácter vinculante al resultado de dicha cooperación.

47. El Consejo, en su réplica al escrito de formalización de la intervención de la Comisión, está de acuerdo en que el Parlamento ejerció plenamente sus prerrogativas e influyó de forma sustancial en el contenido del Reglamento impugnado. No obstante, discrepa de la alegación según la cual la decisión de los representantes de los Estados miembros solo contenía una elección política sin efectos jurídicos vinculantes.

48. El 11 de febrero de 2019, el Gobierno italiano solicitó que el asunto C-106/19 se sustanciase conforme al procedimiento acelerado del artículo 133 del Reglamento de Procedimiento. Mediante decisión de 15 de febrero de 2019, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó esta solicitud.

¹⁶ Decisión adoptada de común acuerdo entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 13 de junio de 2019, sobre la ubicación de la sede de la Autoridad Laboral Europea (DO 2019, L 189, p. 68). La decisión sobre la sede de la ALE se consagró en el Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344 (DO 2019, L 186, p. 21).

b) Asunto C-232/19

49. El Comune di Milano solicita al Tribunal de Justicia que anule el Reglamento impugnado, declare que la decisión de los representantes de los Estados miembros carece de efectos vinculantes y condene al Consejo y al Parlamento a soportar las costas del presente procedimiento.¹⁷

50. Mediante escrito separado, el Parlamento propuso una excepción de inadmisibilidad a la que respondió el Comune di Milano y que se acumuló al fondo del asunto.

51. En sus respectivas respuestas, el Consejo y el Parlamento solicitaron al Tribunal de Justicia que desestimase el recurso por inadmisibile o, en cualquier caso, por infundado, y que condenase al Comune di Milano a soportar las costas del presente procedimiento.

52. La Comisión, que interviene en apoyo del Consejo y el Parlamento, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por inadmisibile y, con carácter subsidiario, por infundado. El Gobierno neerlandés, que interviene en apoyo del Consejo y el Parlamento, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene al Comune di Milano a soportar las costas del presente procedimiento.

53. En su recurso, el Comune di Milano invoca cuatro motivos. Uno se dirige contra el Reglamento impugnado, y los otros tres, contra la decisión de los representantes de los Estados miembros.

54. Por lo que respecta al *primer motivo*, dirigido contra el Reglamento impugnado, el Comune di Milano sostiene que, en primer lugar, se han vulnerado los principios de la democracia representativa (artículo 10 TUE) y de equilibrio institucional y cooperación leal (artículo 13 TUE). Asimismo, alega una infracción de disposiciones esenciales de procedimiento y del artículo 14 TUE. El Parlamento se ha visto privado de sus facultades y de la posibilidad de participar en el procedimiento de elección de la nueva sede de la EMA. La nueva sede fue elegida solo por el Consejo y al margen del procedimiento legislativo ordinario. En el procedimiento legislativo ordinario no se concedió al Parlamento ningún margen de intervención para poder valorar o siquiera cuestionar tal decisión. Según el Comune di Milano, si el Parlamento hubiese bloqueado la designación de Ámsterdam como nueva sede de la EMA, se habría desencadenado una crisis política que habría afectado gravemente a una agencia que es esencial para proteger la salud de los ciudadanos europeos, y podría haber dejado a los funcionarios de la EMA y a sus familias en el territorio de un tercer país.

55. Respecto a los *motivos segundo, tercero y cuarto*, dirigidos contra la decisión de los representantes de los Estados miembros, el Comune di Milano alega que se ha cometido un abuso de poder, una infracción de los principios de transparencia, buena administración y equidad (segundo motivo), una infracción de los principios de buena administración, transparencia y

¹⁷ El recurso se interpuso inicialmente ante el Tribunal General (asunto T-75/19). El 13 de marzo de 2019, el Tribunal General decidió, de conformidad con el artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y con el artículo 128 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, declinar su competencia a favor del Tribunal de Justicia para que este pudiera pronunciarse sobre el recurso, habida cuenta de que, en el asunto T-75/19, se había planteado la cuestión de la validez del mismo acto que en el asunto C-106/19 [auto de 13 de marzo de 2019, Comune di Milano/Parlamento y Consejo (T-75/19, no publicado, EU:T:2019:163)].

cooperación leal (tercer motivo) y una infracción de la Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009¹⁸ y del «Reglamento de Procedimiento del Consejo de 31 de octubre de 2017»¹⁹ (cuarto motivo).

56. En concreto, en relación con el *segundo motivo*, el Comune di Milano critica el recurso a un procedimiento de decisión por sorteo, ya que este no permitía tener en cuenta los criterios técnicos establecidos y elegir la mejor oferta. Asimismo, aduce que, en realidad, la Comisión no investigó en absoluto, tal como se había anticipado en las normas de elección. La insuficiente valoración de la Comisión derivó en una vulneración manifiesta del principio de buena administración, que influyó en la votación de los Estados miembros, durante la cual se desnaturalizó la oferta del Reino de los Países Bajos. Además, posteriores cambios en dicha oferta, negociados entre el Reino de los Países Bajos y la EMA, vulneraron los principios de transparencia y buena administración.

57. Respecto al *tercer motivo*, el Comune di Milano reitera que el procedimiento de decisión por sorteo es ilícito. Asimismo, critica la ausencia de actas que documenten el procedimiento de votación, y llama la atención sobre el hecho de que los principales elementos de este no se hayan hecho públicos. Estos principales elementos no fueron entendidos por la Comisión y los Estados miembros (como se desprende de la ausencia de investigación) y no les fueron comunicados (respecto a las posteriores modificaciones). Por último, no había posibilidad de control por parte de quienes habían presentado su candidatura.

58. En cuanto al *cuarto motivo*, el Comune di Milano alega que las características de la votación y la adopción de la decisión de los representantes de los Estados miembros vulneraron diversas normas de procedimiento del Consejo (al que, según esta parte, le corresponde la decisión). A este respecto, el Comune di Milano aduce que la ausencia de actas constituye una infracción del artículo 13 de la Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009.²⁰ Asimismo, observa que no se respetaron los requisitos formales establecidos en las «normas de procedimiento del Consejo de 31 de octubre de 2017»;²¹ concretamente, se alega: ausencia de motivación; imposibilidad de que los representantes de los Estados miembros permanezcan en la sala durante el escrutinio de la votación, y ausencia de un descanso entre la tercera ronda de votación y la realización del sorteo, que habría permitido seguir valorando las ofertas.

59. En su defensa, el Consejo sostiene que el recurso es manifiestamente inadmisibles, dado que el Comune di Milano carece de legitimación activa con arreglo al artículo 263 TFUE. En cuanto al fondo, el Consejo alega, respecto al primer motivo, que no se ha demostrado que se pasaran por alto las prerrogativas del Parlamento. Este participó en el procedimiento legislativo y discutió otras opciones distintas de la ciudad de Ámsterdam antes de rechazarlas. Asimismo, presentó diversas enmiendas a la propuesta de Reglamento, que fueron aprobadas. Además, la competencia para elegir la sede de una agencia corresponde a los Estados miembros. La designación de la nueva sede de la EMA en el Reglamento impugnado es meramente declarativa.

¹⁸ Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (2009/937/UE) (DO 2009, L 325, p. 35).

¹⁹ Las comillas son mías. Del anexo 5 del recurso del Comune di Milano se desprende que este se refiere a la nota del Consejo de 31 de octubre de 2017, documento XT-21092/17 del Consejo, Procedimiento conducente a una decisión sobre la reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos y de la Autoridad Bancaria Europea en el contexto de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, y que complementa las normas de elección en aspectos prácticos de la votación (Documento XT-21045/17 del Consejo, citado en la nota 10 de las presentes conclusiones).

²⁰ Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (2009/937/UE) (DO 2009, L 325, p. 35).

²¹ Véase la nota 19 de las presentes conclusiones.

60. Respecto a los motivos segundo, tercero y cuarto, dirigidos contra el procedimiento que desembocó en la adopción de la decisión de los Estados miembros, el Consejo alega que no hay ninguna razón para entender que el método del sorteo se utilizase con un objetivo distinto del de elegir la nueva sede de la EMA. No es cierto que la elección se efectuase al margen de cualquier comparación cualitativa. De igual manera, la Comisión no estaba obligada a verificar los hechos. Las supuestas diferencias entre la oferta del Reino de los Países Bajos y la realidad de los hechos observada tras el procedimiento de selección no llevan a la conclusión de que dicha oferta fuera desnaturalizada. De hecho, la supuesta desnaturalización no fue de tal gravedad y carácter que invalidase el proceso. Por otro lado, la nota del Consejo de 31 de octubre de 2017 no preveía un descanso entre la tercera ronda de votación y la realización del sorteo.

61. El Parlamento aduce en su defensa que la decisión de los representantes de los Estados miembros no se puede entender en el sentido de que limite sus poderes, sino como un signo de la naturaleza política de la decisión. De igual manera, no puede considerarse una fase preparatoria del posterior procedimiento legislativo. Los Tratados no otorgan a los Estados miembros la competencia para decidir la sede de las agencias, y las instituciones no pueden abstenerse de ejercer sus funciones en beneficio de aquellos. Cuando el Parlamento aprobó la elección de la ciudad de Ámsterdam, lo hizo desde su propia discrecionalidad. En ningún momento se vio limitado por la decisión de los Estados miembros. Por otro lado, no hay ningún nexo jurídico entre la decisión de los representantes de los Estados miembros y el Reglamento impugnado.

62. En su réplica, el Comune di Milano rebate las alegaciones dirigidas contra la admisibilidad de su recurso *ratione personae* y, en cuanto al fondo, alega que sí existe un nexo entre la decisión de los Estados miembros y el Reglamento impugnado, y que el Parlamento no pudo influir efectivamente en la elección de la nueva sede de la EMA.

63. El Parlamento y el Consejo presentaron sendas dúplicas. El Parlamento observa que la decisión de los Estados miembros fue origen de ambigüedades durante los debates legislativos que derivaron en la adopción del Reglamento impugnado, lo que explica también los distintos puntos de vista entre el Parlamento y el Consejo acerca de su valor jurídico. Por este motivo, el Parlamento adoptó su declaración anexa a la Resolución legislativa de 25 de octubre de 2018, a fin de aclarar a quién le corresponde la competencia para decidir la sede de las agencias. El Consejo señala que la discrepancia sobre este extremo desembocó en el asunto pendiente C-743/19, Parlamento/Consejo (Sede de la ALE), y añade, en lo referente al cuarto motivo de recurso, que sus normas de procedimiento no eran aplicables a la decisión de los representantes de los Estados miembros.

64. En su escrito de formalización de la intervención, la Comisión aduce que la decisión de los representantes de los Estados miembros es meramente política. Carece de efecto vinculante, por lo que no puede predeterminar el procedimiento legislativo. Solo mediante este último se traducen las directrices políticas en efectos jurídicos. La declaración del Parlamento de 25 de octubre de 2018 no es determinante, pues lo que se traduce en la votación a favor del Reglamento impugnado es la expresión decisiva de la voluntad política del Parlamento. Los motivos dirigidos contra la decisión de los representantes de los Estados miembros se basan en la premisa de que esta predeterminó la decisión de la nueva sede de la EMA en el Reglamento impugnado, alegación que rechaza la Comisión.

65. En respuesta a los motivos segundo, tercero y cuarto, el Gobierno neerlandés rebate la alegación del Comune di Milano según la cual el procedimiento de selección estuvo viciado.

66. En su respuesta a la Comisión, el Consejo discrepa de que la decisión de los representantes de los Estados miembros fuera meramente política. La nueva sede de la EMA vino determinada por dicha decisión, y no por el Reglamento impugnado.

67. El Parlamento y el Comune di Milano también respondieron al escrito de formalización de la intervención.

c) Ulterior procedimiento ante el Tribunal de Justicia

68. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, se acumularon los presentes asuntos a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

69. Han presentado observaciones escritas en los presentes asuntos acumulados el Gobierno italiano, el Comune di Milano, el Parlamento, el Consejo, el Gobierno neerlandés y la Comisión.

70. El Gobierno italiano, el Comune di Milano, la Regione Lombardia, el Parlamento, el Consejo, el Gobierno checo, Irlanda, los Gobiernos español, francés, luxemburgués, neerlandés y eslovaco y la Comisión presentaron observaciones orales en la vista celebrada el 8 de junio de 2021. La vista oral fue común para los asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18, los presentes asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19 y el asunto C-743/19, Parlamento/Consejo (Sede de la ALE).

V. Apreciación

71. Las presentes conclusiones siguen la siguiente estructura. Comenzaré ocupándome de la admisibilidad del recurso interpuesto en el asunto C-232/19 por el Comune di Milano. Tras declarar que, a mi parecer, el Comune di Milano sí goza de legitimación activa para recurrir el Reglamento impugnado (A), me ocuparé del fondo de los presentes asuntos acumulados, al menos en la medida en que realmente se dirigen contra el Reglamento impugnado. En mi opinión, ninguno de los argumentos formulados por el Gobierno italiano y el Comune di Milano a este respecto puede prosperar (B).

A. Sobre la admisibilidad del recurso en el asunto C-232/19

72. El Parlamento, el Consejo y la Comisión alegan que el recurso interpuesto por el Comune di Milano es inadmisibile. Consideran que dicho municipio no está directa ni individualmente afectado, y que, asimismo, carece de interés en ejercitar la acción.

73. El Comune di Milano es una entidad con personalidad jurídica con arreglo al Derecho italiano. En principio, las unidades territoriales de los Estados miembros que gocen de personalidad jurídica con arreglo al Derecho nacional pueden interponer recursos de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.²² A tenor de esta disposición, hay tres situaciones en que las personas físicas y jurídicas pueden interponer recurso de anulación. En primer lugar, cuando el acto impugnado va dirigido a ellas; en segundo lugar, cuando el acto las afecte directa e individualmente y, en tercer lugar, si se trata de un acto reglamentario que no comporte medidas de ejecución y que afecta directamente a la persona.

²² Auto de 9 de julio de 2013, Regione Puglia/Comisión (C-586/11 P, no publicado, EU:C:2013:459), apartado 30 y la jurisprudencia citada.

74. En el presente asunto, el Reglamento impugnado no va dirigido al Comune di Milano. Tampoco se trata de un acto reglamentario. En consecuencia, la legitimación activa del Comune di Milano ha de apreciarse a la luz de los requisitos del segundo supuesto contemplado por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto: que el acto le afecte de forma directa (1) e individual (2). Además, como requisito general, el Comune di Milano debe demostrar que tiene interés en ejercitar la acción (3).

75. En mi opinión, el Comune di Milano cumple todos estos requisitos en el presente asunto.

1. *Afectación directa*

76. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, la «afectación directa» requiere el cumplimiento de dos requisitos acumulativos: el acto impugnado debe surtir efectos *directamente* en la *situación jurídica de la persona* y no ha de dejar 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.²³ Comenzaré con el último criterio (a), antes de pasar a comprobar si la situación jurídica del Comune de Milano se ha visto afectada (b).

a) Ausencia de margen de apreciación o de medidas de ejecución

77. El Comune di Milano alega que el Reglamento impugnado, donde se establece *erga omnes* que la EMA tiene su sede en Ámsterdam, es un acto obligatorio y directamente aplicable a efectos del artículo 288 TFUE. Su aplicación no está sujeta a la adopción de posteriores medidas de ejecución.

78. Es cierto que, como alegan el Parlamento y el Consejo, el hecho de que el acto impugnado sea un reglamento, que es general y directamente aplicable, no basta de por sí para que se cumplan los requisitos de la legitimación activa.²⁴ En efecto, «afectación directa» no equivale a «aplicabilidad directa» de un reglamento.²⁵ Es necesaria una valoración diferente para constatar que el reglamento afecta directamente a la situación jurídica del Comune di Milano.

79. Sin embargo, es evidente que el Reglamento impugnado no deja margen de apreciación alguno para la elección de Ámsterdam como nueva sede de la EMA. La designación de la sede de la EMA tiene carácter automático y se deriva únicamente del propio Reglamento, sin necesidad de ninguna disposición intermedia. En consecuencia, en este caso se cumple claramente el criterio relativo a la «ausencia de margen de apreciación o de medidas de ejecución».

²³ Sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), apartado 42 y jurisprudencia citada.

²⁴ Auto de 12 de octubre de 2011, GS/Parlamento y Consejo (T-149/11, no publicado, EU:C:2011:590), apartado 24 y jurisprudencia citada.

²⁵ De la misma manera que «efecto directo» no equivale a «afectación directa» por lo que respecta a la legitimación activa para impugnar directivas: véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Nordstream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2021:831), puntos 35 a 46.

b) Efectos jurídicos del Reglamento impugnado

80. El Comune di Milano aduce que su situación jurídica se ve directamente afectada, pues, al presentar la República Italiana a Milán como su ciudad candidata, participó en el procedimiento que desembocó en la designación de la sede de la EMA y obtuvo el mayor número de votos. El Reglamento impugnado hace oficial la desestimación de la oferta del recurrente y confirma que la sede de la EMA no se ubicará en su territorio.

81. El Consejo y el Parlamento, respaldados por la Comisión, alegan que el Reglamento impugnado no afecta directamente al Comune di Milano.

82. En opinión del Parlamento, la decisión sobre la sede de la EMA le corresponde al legislador. A este respecto, la decisión de los representantes de los Estados miembros de 20 de noviembre de 2017 carece de efectos jurídicos vinculantes. Al no existir nexo jurídico vinculante alguno entre esta decisión y la propuesta de la Comisión que derivó en la adopción del Reglamento impugnado, el hecho de que se decidiese elegir la ciudad de Ámsterdam, a raíz de una actuación conjunta de los Estados miembros, no basta por sí solo para considerar que el Comune di Milano se viera *directamente afectado*. El Reglamento impugnado se limita a establecer que la sede de la EMA se ubicará en Ámsterdam. En ningún momento se presentó al legislador la propuesta de designar a Milán como sede.

83. Según el Consejo, el Comune di Milano no ha demostrado haber sufrido ningún efecto perjudicial a raíz de la adopción del Reglamento impugnado, ya que este es de carácter meramente declaratorio. En efecto, la elección de la sede de la EMA corresponde a los Estados miembros y, a este respecto, es vinculante la decisión de los representantes de los Estados miembros. Las alegaciones relativas a la participación de Milán en el procedimiento de selección se refieren a las elecciones internas de oportunidad del Estado miembro, por lo que no pueden llevar a la conclusión de que el Comune di Milano se viese directamente afectado. El hecho de que la ciudad de Milán, como lugar geográfico, fuese elegida por la República Italiana en su oferta no convierte al Comune di Milano, como entidad territorial, en persona directamente afectada.

84. A pesar de las posturas diametralmente opuestas que sostienen el Parlamento y el Consejo en cuanto a la naturaleza jurídica de la decisión de los representantes de los Estados miembros, ambas instituciones parecen coincidir en que la designación de Ámsterdam en el Reglamento impugnado no afecta directamente al Comune di Milano. Las alegaciones formuladas, tomadas literalmente, permiten excluir fácilmente la «afectación directa» del recurrente. Por un lado, si la decisión de los representantes de los Estados miembros no es jurídicamente vinculante para el legislador, el procedimiento de licitación previo carece de repercusiones sobre la situación jurídica del recurrente. El hecho de que la República Italiana presentase la ciudad de Milán como su candidata no confiere ningún interés jurídico al Comune di Milano, pues, ante el legislador de la Unión, tal licitación simplemente nunca existió. Por otro lado, si la decisión de los representantes de los Estados miembros es vinculante, el Reglamento impugnado reviste un carácter meramente declaratorio. De esta línea argumental parece desprenderse que, en tal situación, el Reglamento impugnado debe considerarse un acto de confirmación, lo cual a su vez implica la inadmisibilidad del recurso.²⁶

²⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 25 de octubre de 1977, Metro SB-Großmärkte/Comisión (26/76, EU:C:1977:167), apartado 4, y de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión (166/86 y 220/86, EU:C:1988:549), apartado 16.

85. La combinación de estas dos líneas argumentales alternativas constituye un claro sofisma: la elección de Ámsterdam como sede de la EMA no se puede impugnar porque (i) se decidió mediante un acto no vinculante (ii) que después se incluyó en un acto vinculante que, en sí, era meramente declaratorio. Por lo tanto, la decisión se presenta como una especie de milagro: se materializa en el tiempo y en el espacio sin que realmente nadie la tomase y sin que nadie responda de ella. Huelga decir que tal creación (divina) deja desamparados a los potenciales recurrentes, propuesta que resulta ciertamente difícil de admitir, en especial teniendo en cuenta que todo reglamento es, sin duda, un acto de las instituciones de la Unión.

86. Por las razones expuestas con detalle en mis conclusiones paralelas en el asunto EMA 1/ALE,²⁷ efectivamente estoy de acuerdo en que la decisión de los representantes de los Estados miembros es un acto carente de todo efecto jurídico en el ordenamiento jurídico de la Unión. En consecuencia, no puede ser impugnado al amparo del artículo 263 TFUE.

87. Sin embargo, el Reglamento impugnado es un acto de las instituciones de la Unión, de modo que, en principio, está sometido al pleno control del Tribunal de Justicia. No puede ser de otra manera: un (gran) poder implica una (gran) responsabilidad. Tener la capacidad de decidir algo va de la mano de asumir la responsabilidad por esta decisión.

88. Así pues, si la situación jurídica del Comune di Milano se vio afectada es algo que se ha de valorar *atendiendo exclusivamente al Reglamento impugnado*. ¿Existe un vínculo directo entre este y la situación jurídica del recurrente?

89. A mi parecer, no cabe duda. Milán, representada por el Comune di Milano como entidad territorial con personalidad jurídica, era un competidor directo para la designación de la sede de la EMA.

90. En otros campos del Derecho, el Tribunal de Justicia ha declarado que los *competidores* pueden verse directamente afectados por los actos de la Unión que decidan el resultado de la competición. Son ámbitos especialmente ilustrativos a este respecto, por ejemplo, las medidas antidumping, las ayudas de Estado e incluso los casos de recurso contra decisiones en que se declara una concentración compatible con el mercado interior.²⁸ En lugar de tratarse de un elemento meramente *fáctico*,²⁹ la existencia de una situación de competencia frecuentemente define una situación *jurídica* en diversos ámbitos del Derecho de la Unión. Así lo ha reconocido el Tribunal de Justicia en materia de *ayudas de Estado*, cuando ha señalado que, si el recurrente demuestra que una decisión de la Comisión puede colocarlo en una posición competitiva desventajosa, puede producir efectos en su situación jurídica.³⁰

91. No obstante, es el área de la *contratación pública* la que ofrece la analogía más próxima a los presentes asuntos. Los licitadores no agraciados se ven directamente afectados por las decisiones de adjudicar los contratos a otros licitadores.³¹ Sin embargo, en este campo del Derecho la

²⁷ Mis conclusiones presentadas en el asunto EMA 1/ALE, puntos 164 a 176.

²⁸ Véase una sistematización de la jurisprudencia relativa a la legitimación activa de los competidores en estos ámbitos en la sentencia de 3 de mayo de 2018, *Distillerie Bonollo y otros/Consejo* (T-431/12, EU:T:2018:251), apartados 54 a 59.

²⁹ En algunos casos, la posición competitiva en el mercado se ha considerado un aspecto de hecho. Véanse, por ejemplo, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), punto 71, y la sentencia de 3 de mayo de 2018, *Distillerie Bonollo y otros/Consejo* (T-431/12, EU:T:2018:251), apartado 52.

³⁰ Sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), apartado 47.

³¹ Véase un ejemplo reciente en la sentencia de 10 de febrero de 2021, *Sophia Group/Parlamento* (T-578/19, no publicada, EU:T:2021:77). Véase también la sentencia de 20 de marzo de 2013, *Nexans France/Joint Undertaking Fusion for Energy* (T-415/10, EU:T:2013:141), apartado 55 y la jurisprudencia citada.

«afectación directa» de los licitadores no elegidos muchas veces no es controvertida, al ir la decisión de adjudicación acompañada de la decisión de rechazar a los demás licitadores.³² Dicho esto, el hecho de que la «afectación directa» de los competidores en el referido ámbito generalmente no sea objeto de debate no obsta para que la situación de competición en que se encuentran los distintos licitadores baste, de por sí, para que exista tal afectación directa. Muy al contrario, el reconocimiento por el Derecho derivado de los derechos procesales de los licitadores no agraciados constituye un reconocimiento expreso de que estos están directamente afectados por el resultado del procedimiento de licitación.

92. Es cierto que un puñado de regímenes específicos de Derecho derivado difícilmente puede resultar decisivo para una situación singular como la del presente asunto. Sin embargo, me atrevo a afirmar que, al margen o más allá de las particularidades de dichos regímenes específicos, la cuestión es siempre la misma: los competidores pueden verse jurídicamente afectados cuando compitan por un activo o recurso concedido directamente por el Derecho de la Unión. La decisión de asignar un activo a una persona afecta directamente a los demás competidores que no consiguen obtener el mismo activo. Su situación jurídica pasa de la de un candidato potencialmente agraciado a la de un candidato no agraciado. Probablemente el mejor ejemplo de este simple razonamiento se halle en el asunto *Les Verts*, donde se consideró, con relativamente escaso debate, que la concesión de una ayuda por la Mesa del Parlamento a grupos políticos rivales afectaba directamente a la asociación recurrente.³³

93. Dicho esto, la lógica expuesta no deja de estar sujeta a ciertos límites. No se puede reclamar por no haber ganado la lotería sin haber comprado antes un billete. En otras palabras, el Comune di Milano no podría considerarse directamente afectado si previamente no se hubiese presentado como *competidor*.

94. Sin embargo, obviamente esto no es cierto. No cabe duda de que, desde el *punto de vista de los hechos*, Milán fue una de las ciudades candidatas a ser la sede de la EMA, y esta circunstancia es decisiva, sobre todo, para la apreciación de la afectación individual del recurrente. No obstante, también es pertinente por lo que atañe a la situación jurídica de un recurrente como competidor a efectos de apreciar su afectación directa. Baste señalar, a este respecto, que la ciudad de Milán no solo fue sin duda una de las ciudades candidatas durante el procedimiento que condujo a la decisión de los representantes de los Estados miembros, sino que su oferta también fue expresamente tenida en cuenta en el procedimiento legislativo, al ser objeto de diversas propuestas de enmienda en el trámite ante el Parlamento. En consecuencia, no cabe duda de la condición de competidor de Milán.

95. ¿Está afectado, pues, el *Comune di Milano*? Si he entendido correctamente la alegación que formula el Consejo, el hecho de que una ciudad, como lugar geográfico, sea elegida para albergar la sede de una agencia de la Unión no significa que esté afectada la entidad territorial dotada de personalidad jurídica, en este caso el Comune di Milano.

³² Véase, por ejemplo, el artículo 170 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1).

³³ Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts*/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), apartados 29 a 31.

96. Este argumento simplemente no es correcto. Si atendemos a sus consecuencias lógicas, significaría que ni siquiera la ciudad elegida como sede de una agencia de la Unión se vería afectada por el acto de la Unión por el que se establece la sede. De igual manera, tampoco estaría afectada la ciudad desde la cual se reubicase la agencia.³⁴

97. No me parece aceptable tal conclusión. En efecto, resulta difícil pasar por alto las graves consecuencias fácticas, y también jurídicas, que entraña para una autoridad local la designación de la sede de una agencia, no solo desde el punto de vista de los beneficios y los retos, sino también desde el prisma de los derechos y obligaciones. Al margen del hecho de que los derechos y obligaciones concretos de las autoridades locales pueden definirse con mayor detalle en el acuerdo de sede que se ha de celebrar con el Estado miembro correspondiente, es indudable que la decisión de establecer la sede en *una* ciudad y no en *otra* afecta directamente a la entidad territorial local. Con independencia de las consecuencias prácticas que, en su caso, lleven aparejados los posibles beneficios económicos y sociales, *el solo hecho de designar una ciudad como sede* de una agencia de la Unión repercute, de forma inherente e inmediata, en su situación jurídica de *competidora* por la sede.³⁵

98. El papel de las ciudades europeas que son (o desean ser) sedes de agencias de la Unión no se puede reducir al de una mera ubicación física en un Estado miembro. En contra de la postura del Consejo, la designación de una ciudad como sede de una agencia no se puede considerar un asunto interno estrictamente del Estado miembro. Quizá convenga recordar que, a diferencia de ciertas situaciones del pasado, el Reglamento impugnado establece la sede de una agencia *designando específicamente una ciudad* como unidad territorial, y *no un Estado miembro*.³⁶

99. Por lo tanto, a mi parecer es insostenible el argumento del Consejo. Sin duda, la selección inicial de la ciudad que, dentro de un Estado miembro, está capacitada para competir es un asunto interno del Estado miembro. Sin embargo, la elección de la ciudad que albergará la agencia, con el rechazo simultáneo de todos los demás competidores, ya no es «un mero asunto interno del Estado miembro». Con el acto de la Unión se toma claramente una decisión referida a una ciudad individual, y no solo a un Estado miembro, convirtiéndolo en afectado.³⁷

100. Con carácter análogo, ¿significa esto también, por tanto, que a una persona física, como un comisario, no la afectaría directamente un acto de Derecho (de la Unión) relativo a su nombramiento (o destitución) como comisario, ya que, a fin de cuentas, en primer lugar figura el

³⁴ En el presente caso, la ciudad de Londres se hallaría en una situación similar a la de la propia Ámsterdam, dado que la nacionalidad no es pertinente a los efectos de la legitimación activa en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, aunque se trate de la legitimación activa de terceros países: véase la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (C-872/19 P, EU:C:2021:507). El razonamiento desarrollado en los apartados 40 a 53 de dicha sentencia es plenamente aplicable a las entidades territoriales de los terceros países.

³⁵ Huelga decir que, por este motivo, la jurisprudencia relativa a los fondos de la Unión no es aplicable por analogía a este respecto. Véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana/Comisión (C-15/06 P, EU:C:2007:183).

³⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1365/75 del Consejo, de 26 de mayo de 1975, relativo a la creación de una Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (DO 1975, L 139, p. 1), donde se dispuso que «la sede de la Fundación se fijará en Irlanda». De igual manera, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos a nivel de jefes de Estado o de Gobierno el 29 de octubre de 1993, decidieron que la Oficina de Armonización del Mercado interior (dibujos, modelos y marcas) tendría su sede en España, en una ciudad que designase el Gobierno español: Decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos a nivel de jefes de Estado o de gobierno relativa a la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol (DO 1993, C 323, p. 1).

³⁷ Si se llevase a sus últimas consecuencias lógicas (o ilógicas) el razonamiento del Consejo y todo esto fuese realmente una cuestión «meramente interna» de un Estado miembro, aquel cuya ciudad propuesta hubiese sido elegida también tendría libertad para «reubicar» la sede de la agencia en cualquier otro lugar de su territorio. Por lo tanto, los Países Bajos seguirían siendo libres para trasladar la EMA en cualquier momento, por ejemplo, a Tilburgo o a Lelystad.

Estado miembro que propuso su nombre?³⁸ El hecho de que sea un Estado miembro el que en principio «proponga» no puede significar que una entidad dotada de personalidad jurídica independiente y autónoma sea eternamente un mero «objeto» y nunca pueda considerarse un «sujeto», aunque sea evidente que la atañen directamente los actos expresamente referidos a ella y que afectan a su situación jurídica.

101. En conclusión, considero que la situación jurídica del Comune di Milano se vio directamente alterada por la adopción del Reglamento impugnado. Este estableció, con carácter jurídicamente vinculante, la ciudad de Ámsterdam como sede de la EMA, lo que automáticamente tuvo como efecto la exclusión de Milán como tal sede.

2. *Afectación individual*

102. Para que una persona física o jurídica esté afectada individualmente por un acto de alcance general adoptado por una institución de la Unión, es preciso que el acto de que se trate le ataña debido a ciertas cualidades que le son propias o que exista una situación de hecho que la caracterice en relación con cualesquiera otras personas y la diferencie de igual manera como destinataria.³⁹

103. En su recurso, el Comune di Milano afirma que participó activamente en la preparación de la oferta y en el procedimiento de selección mencionado en el considerando 1 y en el artículo 1 del Reglamento impugnado. En su situación particular como ciudad candidata dentro del procedimiento de selección, el Comune di Milano está directamente afectado por el Reglamento impugnado. De hecho, en el artículo 1 del Reglamento impugnado figuraría Milán si no se hubiese elegido la ciudad de Ámsterdam. Por otro lado, al presentar Milán como la oferta italiana, el Comune di Milano pretendía favorecer, de conformidad con el artículo 3 de sus estatutos, el desarrollo socioeconómico e industrial de su territorio. El establecimiento de la sede de la EMA en Ámsterdam reduce la capacidad del municipio de ejercer sus competencias de la manera que estime conveniente. Además, el Comune di Milano soportó ciertos gastos y emprendió investigaciones, e incluso recibió a una delegación de la EMA para entender y satisfacer mejor los criterios de selección. El municipio también recuerda que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene en cuenta la situación en que una persona es expresamente mencionada en los actos preparatorios del acto de la Unión impugnado, así como el caso de que dichos actos tienen en cuenta aspectos concretos relativos a los recurrentes. En este sentido, el Comune di Milano se remite a la jurisprudencia sobre derechos antidumping⁴⁰ y sobre contratación pública.⁴¹

104. El Consejo y el Parlamento, respaldados por la Comisión, alegan que el Comune di Milano no está individualmente afectado.

³⁸ Con carácter incidental, no se halla análisis alguno del requisito de la «afectación directa» en la sentencia de 12 de mayo de 2015, Dalli/Comisión (T-562/12, EU:T:2015:270), relativa a la solicitud de anulación de una decisión oral supuestamente tomada por el Presidente de la Comisión en ejercicio de su facultad de pedir la dimisión del recurrente como miembro de la Comisión, con arreglo al artículo 17 TUE, apartado 6.

³⁹ Véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17), p. 107, y de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión (C-453/19 P, EU:C:2021:608), apartado 33 y la jurisprudencia citada.

⁴⁰ Sentencia de 16 de mayo de 1991, Extramet Industrie/Consejo (C-358/89, EU:C:1991:214), apartados 14 y 15 y la jurisprudencia citada.

⁴¹ Sentencia de 28 de octubre de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comisión (135/81, EU:C:1982:371), apartado 11.

105. El Consejo alega que, pese a invocar el artículo 3 de sus estatutos, el Comune di Milano no ha acreditado que la adopción del Reglamento impugnado haya afectado al ejercicio concreto de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, los gastos soportados por dicho municipio carecen de pertinencia. Estos responden a una cuestión de estricta organización interna de la que se ha de ocupar el Estado italiano. El Consejo aduce además que el Comune di Milano no intervino de ninguna manera en el procedimiento de adopción del Reglamento impugnado. Su participación en la preparación de la oferta italiana no basta para apreciar una afectación individual. Las normas de elección de 22 de junio de 2017 no confieren derecho alguno sino a los Estados miembros: a ellos les incumbe la presentación de las ofertas, intercambiar información con la Comisión y participar en el proceso de votación. Carece de pertinencia el hecho de que algunos Estados miembros implicasen a sus ciudades candidatas durante la preparación de sus respectivas ofertas.

106. Por su parte, el Parlamento alega que la cooperación entre Estados miembros mediante las normas de elección de 22 de junio de 2017 es totalmente diferente del proceso de toma de decisiones en la Unión. Ninguna participación del recurrente en este marco de cooperación puede «individualizar» a este de manera que satisfaga el requisito de la afectación individual. Además, no existe ninguna disposición de Derecho de la Unión que obligue al legislador a tener en cuenta la situación del recurrente durante el procedimiento que condujo a la adopción del Reglamento impugnado. En cualquier caso, sin perjuicio del valor de las normas de elección de 22 de junio de 2017, estas solo atribuyen un papel a los Estados miembros, no a las autoridades locales.⁴²

107. Estoy de acuerdo con el Parlamento y el Consejo en que los argumentos formulados por el Comune di Milano respecto al impacto socioeconómico que habría tenido la designación de la sede en su territorio, así como los gastos y esfuerzos realizados en la preparación de la oferta italiana, no permiten apreciar, por sí solos, la afectación individual. El hecho de que una entidad regional invoque la posibilidad de que un acto de la Unión afecte a determinadas condiciones socioeconómicas en su ámbito territorial no es suficiente para considerar que dicha entidad está afectada, y mucho menos afectada individualmente.⁴³

108. También estoy de acuerdo con el Consejo en que no cabe considerar que el Comune di Milano se haya visto afectado por el Reglamento impugnado en el ejercicio de sus competencias. En mi opinión, el criterio Vlaams Gewest⁴⁴ no es pertinente en el presente procedimiento. No veo cómo el hecho de que se haya designado a Ámsterdam y no a Milán como sede de la EMA en el Reglamento impugnado puede impedir a la segunda ejercer sus competencias autónomas a los efectos de dicho criterio. Cualquier vínculo que pueda haber con el ejercicio de dichas competencias es, a lo sumo, indirecto e hipotético.

⁴² Citando, por analogía, el auto de 2 de junio de 2008, WWF-UK/Consejo (T-91/07, no publicado, EU:T:2008:170), apartado 72.

⁴³ Véase, en este sentido, el auto de 16 de junio de 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Consejo (T-238/97, EU:T:1998:126), apartados 49 y 50, y la jurisprudencia citada, y el auto de 23 de octubre de 1998, Regione Puglia/Comisión y España (T-609/97, EU:T:1998:249), apartados 21 y 22.

⁴⁴ Véanse, en particular, las sentencias de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, EU:T:1998:77), apartado 29; de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisión (T-269/99, T-271/99 y T-272/99, EU:T:2002:258), apartado 41; de 15 de junio de 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión (T-288/97, EU:T:1999:125), apartado 32, y de 5 de octubre de 2005, Land Oberösterreich/Comisión (T-366/03 y T-235/04, EU:T:2005:347), apartado 28. Véase un análisis más extenso de esta jurisprudencia en mis conclusiones presentadas en el asunto Région de Bruxelles-Capitale/Comisión (C-352/19, EU:C:2020:588), puntos 58 a 62.

109. Sin embargo, el presente asunto no versa sobre una entidad territorial que se vea afectada por el menoscabo en el ejercicio de sus competencias autónomas (criterio Vlaams Gewest).⁴⁵ La afectación del Comune di Milano es aquí el resultado de su condición de competidor, ya que la ciudad de Milán no fue elegida sede de una agencia de la Unión en el Reglamento impugnado. Precisamente en relación con la elección concreta de la sede de la EMA en virtud de dicho Reglamento es como debe valorarse la afectación individual del referido municipio. Lo pertinente a este respecto no es lo que generalmente se conoce como «criterio Plaumann»: el criterio determinante se basa en las cualidades propias del recurrente o, alternativamente, en la situación de hecho que le caracterice en relación con cualesquiera otras personas y le diferencie de igual manera como destinatario.⁴⁶

110. Existen diversos factores que «individualizan» la situación del Comune de Milano, diferenciándolo de cualquier otra persona y asimilando su situación a la de un destinatario. Se ha de hacer hincapié en la *situación de hecho* en que el Reglamento impugnado y el procedimiento que condujo a su adopción colocaron al Comune de Milano.

111. En primer lugar, el propio considerando 1 del Reglamento impugnado declara que la elección de Ámsterdam como nueva sede de la EMA se deriva de la decisión de los representantes de los Estados miembros. Este considerando refleja el verdadero fin de la adopción del Reglamento impugnado. Con independencia de si la mencionada decisión produce o no efectos jurídicos, desde el punto de vista práctico constituye el fundamento por el cual se estableció la sede de la EMA. Por lo tanto, tampoco desde una perspectiva fáctica se puede pasar por alto que Milán fue una de las ciudades candidatas que se consideraron y que recibieron votos. En consecuencia, la ciudad de Milán y, en concreto, el Comune de Milano no solo pertenecían al grupo ciertamente reducido de ciudades candidatas, sino que quedó especialmente individualizada por el procedimiento de selección ante los Estados miembros, donde llegó a la fase final como único competidor directo de Ámsterdam y vio su oferta desechada por la aplicación de la regla de sorteo.

112. En segundo lugar, tal como ha alegado el Consejo en su defensa en el asunto C-106/19, Milán también se planteó como posible sede de la EMA durante el procedimiento legislativo, ya que en el trámite parlamentario se presentaron diversas enmiendas (que no prosperaron).⁴⁷

113. En resumen, el procedimiento que desembocó en la decisión de los Estados miembros, así como el procedimiento legislativo que derivó en la adopción del Reglamento impugnado, revelan las especiales circunstancias de hecho que caracterizan, e incluso individualizan, al Comune di Milano. Este municipio, como personalización jurídica de una de las ciudades candidatas, se ve individualmente afectado por el Reglamento, que determina el destino de sus opciones de ser seleccionado como sede de la EMA.⁴⁸

⁴⁵ En cualquier caso, el criterio Vlaams Gewest no es en absoluto la única forma en que una entidad regional puede demostrar su afectación directa e individual; véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de febrero de 2000, Nederlandse Antillen/Comisión (T-32/98 y T-41/98, EU:T:2000:36), apartados 50 a 57.

⁴⁶ Véase la nota 39.

⁴⁷ Véanse las «enmiendas 39, 46, 47 y 48». Propuesta de Reglamento, de 31 de enero de 2018, de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, «Enmiendas 1-51, Proyecto de informe de Giovanni La Via, ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos» [COM(2017) 0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)] — https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf.

⁴⁸ Véanse, por analogía, las sentencias de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión (92/78, EU:C:1979:53), apartados 25 y 26, y de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta (C-496/99 P, EU:C:2004:236), apartado 57.

3. *Interés en ejercitar la acción*

114. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, solo cabe declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica en la medida en que esa persona tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado. Tal interés presupone que la anulación de ese acto pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto. La parte demandante debe acreditar el interés en ejercitar la acción, que se aprecia el día en que el recurso se entabla y constituye el primer y fundamental requisito para promover cualquier acción judicial.⁴⁹

115. En su recurso, el Comune di Milano alega que tiene interés en ejercitar la acción. En primer lugar, si su recurso prosperase, la ciudad de Milán podría obtener la adjudicación de la sede de la EMA sin necesidad de un nuevo procedimiento de selección. En caso de que sea preciso repetir dicho procedimiento, la oferta italiana sería la que contase con más posibilidades de éxito, habida cuenta de sus cualidades objetivas. Además, aunque no se asignase la sede de la EMA a la ciudad de Milán, esta seguiría teniendo interés en ejercitar la acción, pues podría exigir que se restableciese su situación en forma de compensación económica. Asimismo, podría beneficiarse si fuese candidata en futuras licitaciones para la sede de otras agencias u organismos de la Unión, ya que el procedimiento de selección no se vería afectado por las irregularidades que el Tribunal de Justicia apreciaría en el presente procedimiento. Por último, el Comune di Milano tiene interés en ejercitar la acción, habida cuenta del considerable impacto socioeconómico e industrial que tendría el traslado de la sede de la EMA a su territorio.

116. El Consejo, el Parlamento y la Comisión consideran que el Comune di Milano carece de interés en ejercitar la acción. En primer lugar, el Consejo y el Parlamento aducen, en esencia, que la estimación del recurso no significaría necesariamente que la sede de la EMA fuese a ubicarse en Milán. Aunque la República Italiana decidiese de nuevo presentar a Milán como su ciudad candidata, es imposible predecir el resultado de las futuras designaciones. Realmente, cualquier potencial interés en un futuro procedimiento de selección que no esté viciado de ilegalidad es hipotético. No existe ningún interés directo y efectivo, sino solamente un interés potencial e indirecto. En segundo lugar, según el Consejo, también debe desestimarse la alegación relativa a una posible reclamación de compensación. El Reglamento impugnado no es la causa del supuesto perjuicio sufrido por el Comune di Milano. En tercer lugar, las consecuencias relativas al interés socioeconómico e industrial no son pertinentes, pues el Tribunal de Justicia ha declarado que tales consideraciones no bastan para acreditar un interés en ejercitar la acción. En cuarto lugar, a juicio del Parlamento, el Reglamento no interfiere en la autonomía legislativa o financiera del recurrente, y este tampoco puede invocar un interés personal basado en su participación en el procedimiento de selección. El Comune di Milano carece de cualquier interés personal que no sea el propio del Estado italiano.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de marzo de 2019, *Canadian Solar Emea y otros/Consejo* (C-236/17 P, EU:C:2019:258), apartado 91.

117. Estoy de acuerdo en que, aunque en principio la eventualidad de un recurso de indemnización sea fundamento suficiente del interés en ejercitar la acción,⁵⁰ tal recurso no debe ser meramente hipotético. El Comune di Milano no puede acogerse a la mera posibilidad de interponerlo, sin aportar datos concretos relativos a las consecuencias específicas de la ilegalidad invocada y a la naturaleza del perjuicio.⁵¹

118. Sin embargo, con independencia de que se pueda interponer o no un futuro recurso de indemnización, a mi parecer el Comune di Milano ha acreditado suficientemente su interés en ejercitar la acción.

119. Si se anulase el Reglamento impugnado, es evidente que se abriría de nuevo la puerta a la posibilidad de que se designase como sede de la EMA a una ciudad distinta de Ámsterdam, y tal ciudad podría ser Milán, que en el procedimiento que condujo a la decisión de los representantes de los Estados miembros se mostró como uno de los competidores más fuertes.

120. A este respecto, aunque se refiera a otro campo concreto del Derecho de la Unión, la lógica fundamental que subyace a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de contratación pública vuelve a ser perfectamente válida para el presente asunto. Un competidor tiene interés en ejercitar la acción en la medida en que la anulación del acto impugnado implique la reapertura del procedimiento de selección y la posibilidad de que el recurrente presente una nueva oferta.⁵² Tal interés puede subsistir incluso cuando el competidor haya perdido todas sus opciones de resultar adjudicatario, pues en el futuro podría beneficiarse de similares procedimientos «exentos de errores».⁵³ En realidad, la lógica de la prevención de futuras irregularidades va más allá del ámbito concreto de la jurisprudencia sobre contratación pública.⁵⁴ Una vez más, aunque el procedimiento de selección impugnado fuese muy específico y de carácter *sui generis*, ¿qué otra lógica existe en ese específico contexto que, merced al diseño con el que se haya concebido, resulte más similar a una licitación?

121. Por último, carece de pertinencia que el Gobierno italiano haya interpuesto un recurso independiente. Según ha aclarado la jurisprudencia, la coexistencia del interés de un Estado miembro y del de uno de sus entes para ejercitar la acción contra un mismo acto no significa que el interés del ente no fuera suficiente para justificar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto con base en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.⁵⁵

122. En resumen, considero que el Comune di Milano goza de legitimación activa para recurrir el Reglamento impugnado y tiene interés en ejercitar la acción. Soy consciente de que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es estricta en cuanto a la legitimación activa de los

⁵⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión (C-33/14 P, EU:C:2015:609), apartados 69 y 79 y la jurisprudencia citada, y de 7 de noviembre de 2018, BPC Lux 2 y otros/Comisión (C-544/17 P, EU:C:2018:880), apartado 43. También cabría señalar, a este respecto, que las instituciones de la Unión, aun cuando actúan fuera del marco jurídico de la Unión, no están exentas de los recursos de indemnización con arreglo a los artículos 268 TFUE y 340 TFUE. Véase, a este respecto, la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701), apartados 54 a 60.

⁵¹ Véase la sentencia de 30 de abril de 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisión (C-560/18 P, EU:C:2020:330), apartados 73 y 74.

⁵² Sentencia de 6 de julio de 2000, AICS/Parlamento (T-139/99, EU:T:2000:182), apartado 33.

⁵³ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de mayo de 2010, PC-Ware Information Technologies/Comisión (T-121/08, EU:T:2010:183), apartado 40, y de 20 de septiembre de 2011, Evropaiki Dynamiki/BEI (T-461/08, EU:T:2011:494), apartados 64 a 66.

⁵⁴ Véase la sentencia de 6 de septiembre de 2018, Bank Mellat/Consejo (C-430/16 P, EU:C:2018:668), apartado 64, o las sentencias de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión (C-362/05 P, EU:C:2007:322), apartados 50 a 52, y de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento (T-540/15, EU:T:2018:167), apartado 32.

⁵⁵ Sentencias de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, EU:T:1998:77), apartado 30, y de 15 de diciembre de 1999, Freistaat Sachsen y otros/Comisión (T-132/96 y T-143/96, EU:T:1999:326), apartado 92. Véase también la sentencia de 10 de febrero de 2000, Nederlandse Antillen/Comisión (T-32/98 y T-41/98, EU:T:2000:36), apartado 58.

demandantes no privilegiados en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. No obstante, pese a su exigente talante, dicha jurisprudencia no debe llevarse hasta el límite de lo absurdo y, por ende, de lo injusto. Desde una cierta intuición básica, antes de que el debate se vea enturbiado por una avalancha de jurisprudencia cuajada de detalles sobre por qué nadie puede impugnar nada directamente ante los tribunales de la Unión, la cuestión de la legitimación activa del Comune di Milano es ciertamente sencilla: en las especiales y poco comunes circunstancias del caso, dicha ciudad se ve claramente afectada por el hecho de no haber sido elegida.

123. A este respecto, siempre he considerado que en ocasiones resulta útil contrastar las soluciones jurídicas que me planteo con gente de a pie, es decir, no con juristas especializados en Derecho de la Unión y, si puede ser, tampoco con juristas de ningún tipo. Es lo que podría llamarse una «prueba de realidad». ¿Soy capaz de explicar una cierta idea o proposición jurídica a seres humanos inteligentes? Si no lo soy, probablemente la idea no sea convincente. O, simplemente, es errónea. Me resulta ciertamente complicado explicar (y justificar), en este contexto, la idea de que alguien que ha participado en un procedimiento de selección (cerrado) y no ha sido seleccionado no se vea afectado por el resultado de dicho procedimiento y no tenga interés alguno en impugnarlo. Y esto, antes incluso de añadir que, si tal competidor carece de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, en la práctica no podrá acudir a ninguna otra instancia.

B. Sobre el fondo

124. En cuanto al fondo, los presentes asuntos son extremadamente complejos, pero al mismo tiempo quizá fáciles de resolver.

125. A simple vista, muchos de las alegaciones formuladas por las partes en los presentes asuntos resultan desconcertantes y no parecen sino un ejercicio avanzado de equilibrista jurídico. Un Estado miembro y una entidad local pretenden proteger las prerrogativas del Parlamento Europeo en un supuesto concreto, aparentemente en contra de la voluntad de ese mismo Parlamento, mientras en un procedimiento paralelo este insiste en defender esas mismas prerrogativas. Un Estado miembro alega que los Estados miembros no tienen competencia para decidir sobre las sedes de las agencias, pero anteriormente y, según parece, también posteriormente estuvo dispuesto a participar exactamente en tales procedimientos de selección. En cuanto al Consejo, sostiene que la decisión de los representantes de los Estados miembros sobre la sede de una agencia de la Unión, adoptada en virtud del artículo 341 TFUE, es vinculante para todos, pero sin que por ello se vea nadie limitado en sus competencias legislativas, en particular, en relación con el lugar exacto donde se ha de resolver el problema.

126. Las distintas posturas argumentales resultan fascinantes por diversos motivos. El presente litigio unifica cinco asuntos diferentes en que distintos actores persiguen intereses un tanto específicos. Asimismo, es grande la complejidad resultante de la conexión que existe, sobre todo desde el punto de vista de los hechos y de la anterior práctica institucional, entre la decisión de los representantes de los Estados miembros y su ulterior «ejecución» en el ordenamiento jurídico de la Unión. En tales circunstancias, resulta totalmente imposible mantener una postura coherente en todos los asuntos y vincular las distintas prácticas del pasado con la actual estructura constitucional, consiguiendo al mismo tiempo que todo ello encaje en una armonía perfecta.

127. Sin embargo, si el Tribunal de Justicia acoge la solución que propongo, desarrollada en mis conclusiones paralelas presentadas en el asunto EMA 1/ALE, sobre la esencial cuestión (previa) relativa a la naturaleza jurídica de la decisión de los representantes de los Estados miembros en que establecen sus preferencias sobre la sede de una nueva agencia de la Unión, no debería ser

tan difícil resolver las cuestiones (posteriores) que plantean los presentes asuntos acumulados en cuanto a un acto jurídico de la Unión. Partiendo de tal presunción, en la siguiente sección voy a exponer que, en mi opinión, no pueden prosperar ni el motivo que alega una vulneración de las prerrogativas del Parlamento (1) ni el que alega que el procedimiento (legislativo ordinario) interno ha quedado esencialmente viciado por su vinculación a la decisión de los representantes de los Estados miembros (2).

1. Los primeros motivos invocados en los asuntos C-106/19 y C-232/19: supuesta vulneración de las prerrogativas del Parlamento

128. Como primer motivo en el asunto C-106/19, el Gobierno italiano invoca una infracción de los artículos 10 TUE, 13 TUE y 14 TUE, apartado 1, y de los artículos 114 TFUE, 168 TFUE, apartado 4, letra c); 289 TFUE y 294 TFUE. Los mismos argumentos se reproducen en el primer motivo invocado por el Comune di Milano en el asunto C-232/19. Estos argumentos, que voy a tratar conjuntamente, en esencia sugieren que el papel del Parlamento como colegislador se vio mermado en el proceso que desembocó en la elección de la nueva sede de la EMA.

129. Me parece oportuno comenzar observando que, a diferencia de los asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18, los presentes asuntos no plantean ninguna cuestión acerca de si el Reglamento impugnado es un acto cuya legalidad sea susceptible de control en virtud del artículo 263 TFUE. El Reglamento impugnado se adoptó mediante el procedimiento legislativo ordinario con arreglo al artículo 294 TFUE, de modo que constituye un acto legislativo.⁵⁶

130. En segundo lugar, las alegaciones del Gobierno italiano y del Comune di Milano en las que se aduce que el Parlamento quedó excluido del procedimiento de selección de la nueva sede de la EMA parecen basarse en la premisa de que existe un nexo jurídico vinculante entre la decisión de los representantes de los Estados miembros y el Reglamento impugnado. Esta premisa consiste en presentar la primera como la fuente vinculante de la segunda en lo que atañe a la elección de la nueva sede de la EMA.

131. Al igual que con las opiniones expresadas por el Parlamento y la Comisión en el presente procedimiento, a mi parecer esta premisa es incorrecta. Según expongo con detalle en mis conclusiones paralelas presentadas en el asunto EMA 1/ALE,⁵⁷ la decisión política de los representantes de los Estados miembros se adoptó con arreglo a las normas de procedimiento acordadas por los Estados miembros al margen del ordenamiento jurídico de la Unión. Si bien es cierto que en ellas se atribuía un papel específico a la Comisión, no se atribuyó ninguno en absoluto al Parlamento.

132. Por lo tanto, el mero hecho de que el Parlamento no participase en el procedimiento que desembocó en la decisión política de los Estados miembros (no vinculante, desde el punto de vista del Derecho de la Unión) sobre la nueva sede de la EMA no puede considerarse una infracción o elusión de las prerrogativas del Parlamento como colegislador en pie de igualdad.

⁵⁶ Véase, a este respecto, el auto de 6 de septiembre de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (T-18/10, EU:C:2011:419), apartado 60.

⁵⁷ Mis conclusiones presentadas en el asunto EMA 1/ALE, puntos 83 a 143 y 164 a 176.

133. En tercer lugar, y tal como acertadamente señala la Comisión en su escrito de formalización de la intervención en el asunto C-232/19, en la sentencia Polonia/Parlamento y Consejo el Tribunal de Justicia declaró que al Parlamento y al Consejo les «corresponde exclusivamente [...] determinar el contenido de un acto legislativo» en el ejercicio de la facultad legislativa que les reservan los artículos 14 TUE, apartado 1, y 16 TUE, apartado 1.⁵⁸

134. En contra de lo alegado por el Consejo en su respuesta al escrito de formalización de la intervención de la Comisión, yo no considero que la pertinencia de la jurisprudencia se limite a las directrices políticas del Consejo Europeo. En efecto, el papel de este se describe en el artículo 15 TUE. Sin embargo, en buena lógica no puede suceder así con un procedimiento establecido por los Estados miembros entre sí, que permanece al margen de la estructura de las instituciones de la Unión y que no puede producir efecto jurídico alguno dentro del ordenamiento jurídico de la Unión. Lo que tienen en común la situación de que se trata en el asunto Polonia/Parlamento y Consejo y el presente asunto es que una decisión política tomada *fuera* del procedimiento legislativo no puede predeterminar este último en su resultado concreto.

135. Es con este trasfondo, tomándolo como punto de partida, como debe valorarse la legalidad del Reglamento impugnado. A tal efecto, el alcance del control queda necesariamente limitado por la naturaleza de la discrecionalidad política ejercida por una institución de la Unión como el Parlamento.⁵⁹

136. Respecto al procedimiento legislativo ordinario que derivó en la adopción del Reglamento impugnado, debo recordar que el Parlamento goza de derechos procedimentales que emanan de su condición de colegislador en pie de igualdad con el Consejo, como dispone el artículo 294 TFUE. Dichos derechos, que se pueden ejercer en las distintas lecturas o en el Comité de Conciliación, proporcionan efectivamente al Parlamento la posibilidad no solo de influir, sino de codeterminar el resultado del procedimiento legislativo. En caso necesario, el Parlamento puede incluso rechazar el acto legislativo propuesto.

137. Por lo tanto, si el Parlamento no estaba de acuerdo con la decisión de trasladar la sede de la EMA a Ámsterdam, tenía medios para impedir que la decisión política previamente adoptada por los Estados miembros y propuesta por la Comisión se consagrara en el contenido de un acto legislativo vinculante de Derecho de la Unión. Sin embargo, es evidente que no sucedió así con el procedimiento legislativo ordinario que se siguió en los presentes asuntos, como señala el propio Parlamento.

138. En primer lugar, el Parlamento debatió la propuesta legislativa de la Comisión⁶⁰ en su procedimiento de 12 a 15 de marzo de 2018. Adoptó numerosas enmiendas, sin expresar desacuerdo alguno con la decisión de que la EMA tuviese su sede en Ámsterdam.⁶¹ Previamente, como menciona el Consejo en el asunto C-106/19, se presentaron enmiendas en la comisión

⁵⁸ Sentencia de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo (C-5/16, EU:C:2018:483), apartado 84 y la jurisprudencia citada.

⁵⁹ Véase, a este respecto, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), apartados 95 y 96.

⁶⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos [COM(2017) 0735 final — 2017/0328 (COD)].

⁶¹ Enmiendas adoptadas por el Parlamento Europeo el 15 de marzo de 2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos [COM(2017) 0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)] 11 (DO 2019, C 162, p. 147).

correspondiente en las que se sugería que la sede de la EMA podría ubicarse en Milán.⁶² La justificación de una de estas enmiendas mencionaba «diversas declaraciones oficiales y noticias de prensa referidas a la imposibilidad de hallar unas instalaciones adecuadas para la sede de la Agencia Europea de Medicamentos en Ámsterdam en marzo de 2019, lo que llevaba a la conclusión de que actualmente la decisión del Consejo [sic] no puede llevarse a cabo. La elección de Milán, que está en condiciones de ofrecer unas instalaciones disponibles, perfectamente adecuadas e inmediatamente operativas, ahorraría molestias, costes adicionales y repercusiones en el derecho de los ciudadanos a la salud, garantizando la continuidad del servicio». ⁶³ Sin embargo, el Parlamento no mantuvo estas sugerencias.⁶⁴

139. En segundo lugar, las enmiendas del Parlamento fueron presentadas al Consejo.⁶⁵ Siguieron unas negociaciones informales entre el Consejo y el Parlamento, durante las cuales se admitieron varios puntos de vista de este último, según se desprende del texto final del Reglamento impugnado, acordado por ambos colegisladores el 16 de octubre de 2018.⁶⁶

140. En tercer lugar, el Parlamento votó el proyecto legislativo el 25 de octubre de 2018, teniendo en cuenta diversos intercambios de pareceres informales que se habían producido entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión con el fin de alcanzar un acuerdo a este respecto en primera lectura, evitando así la necesidad de una segunda lectura o una conciliación.⁶⁷

141. Por último, el Reglamento impugnado se adoptó el 14 de noviembre de 2018 y se publicó en el Diario Oficial el 16 de noviembre de 2018.⁶⁸

142. Habida cuenta de los detalles del procedimiento legislativo antes descrito, que desembocó en la adopción del Reglamento impugnado, no alcanzo a entender de qué manera el papel del Parlamento quedó reducido a meras formalidades.

143. Una vez más, si el Parlamento deseaba expresar su desacuerdo con la elección de Ámsterdam como nueva sede de la EMA, tuvo numerosas oportunidades formales e informales de hacerlo. Sin embargo, el procedimiento legislativo revela que muchas de las enmiendas del Parlamento fueron efectivamente admitidas por el Consejo y se plasmaron en el texto final del Reglamento impugnado. No obstante, la sede en sí nunca fue discutida por el Parlamento durante el procedimiento legislativo ordinario.

⁶² Véanse las «enmiendas 39, 46, 47 y 48». Propuesta de Reglamento, de 31 de enero de 2018, de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, «Enmiendas 1-51, Proyecto de informe de Giovanni La Via, ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos» [COM(2017) 0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)] — https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf.

⁶³ *Ibid.*, justificación de la enmienda 46.

⁶⁴ Enmiendas adoptadas por el Parlamento Europeo el 15 de marzo de 2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos [COM(2017) 0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)] 11 (DO 2019, C 162, p. 147).

⁶⁵ Documento interinstitucional 2017/0328 (COD), n.º 7098/18, de 21 de marzo de 2018.

⁶⁶ Documento interinstitucional 2017/0328 (COD), n.º 13176/18, de 16 de octubre de 2018.

⁶⁷ Documento interinstitucional 2017/0328 (COD), n.º 13316/18, de 30 de octubre de 2018.

⁶⁸ Reglamento (UE) 2018/1718 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2018, L 291, p. 3).

144. A mi parecer, solo atendiendo a este trasfondo general pueden valorarse adecuadamente las «lamentaciones» expresadas por el Parlamento en el anexo a su resolución de 25 de octubre de 2018.⁶⁹ En efecto, en dicha ocasión el Parlamento Europeo observó que su papel de colegislador no había sido «tenido en cuenta debidamente, puesto que no participó en el procedimiento que condujo a la selección de la nueva sede de la [EMA]». ⁷⁰

145. Sin embargo, en primer lugar, dicha declaración debe entenderse en relación con el procedimiento de selección que tuvo lugar en la reunión de los representantes de los Estados miembros, antes de que se iniciase el procedimiento legislativo ordinario, y en ella no participó el Parlamento porque los Estados miembros no deseaban que lo hiciera. El hecho de que los Estados miembros no quisieran que el Parlamento interviniese, por sí solo, no puede constituir una vulneración de sus prerrogativas, pues el Parlamento carece de competencias de codecisión en virtud de los Tratados respecto a aquello que sucede fuera del sistema jurídico de la Unión.

146. En segundo lugar, respecto a las repercusiones de una decisión ya adoptada por los Estados miembros al margen del sistema de los Tratados, es perfectamente comprensible el deseo del Parlamento, expresado en la resolución antes citada, de participar en el proceso informal que precedió al procedimiento legislativo ordinario, especialmente si allí había de decidirse la sede de una agencia.

147. Sin embargo, no le corresponde al Tribunal de Justicia responder a las lamentaciones *políticas* sobre el pasado ni a los deseos sobre el futuro. Lo fundamental sigue siendo que el Parlamento *tuvo ocasión* de expresar su postura al respecto en el procedimiento legislativo ordinario. Sin embargo, por la razón que fuera, decidió *no oponerse* a la elección de la sede ya efectuada por los representantes de los Estados miembros y no mantener su postura en dicha ocasión.⁷¹ Lo cierto es que este tipo de elecciones son una cuestión de simple oportunidad, expresión y estrategia políticas, donde nada está sujeto al control jurisdiccional.

148. Lo recién expuesto parece quedar confirmado con la postura adoptada por el Parlamento en el asunto C-232/19. Allí, dicha institución alega que el contenido del Reglamento impugnado se adoptó con independencia de la decisión de los representantes de los Estados miembros, en un procedimiento en que el Parlamento desempeñó su papel autónomo como colegislador, ejerciendo su margen de apreciación y sin verse limitado en ningún momento por la elección política realizada por los Estados miembros.

149. Por otro lado, es lícito señalar que ni el Gobierno italiano ni el Comune di Milano han alegado que el Parlamento dejase de ejercer su discrecionalidad legislativa en tal grado que constituya una infracción de las exigencias aplicables. Cabe recordar una vez más que el amplio margen de apreciación de que disponen las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias legislativas, en principio, es susceptible de un control jurisdiccional limitado, dirigido a determinar, en particular, la suficiencia de la motivación y la ausencia de errores manifiestos de apreciación.⁷²

⁶⁹ Resolución legislativa 2018/1718 del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos [COM(2017) 0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)].

⁷⁰ *Ibid.*, apartado 5.

⁷¹ A diferencia del asunto paralelo pendiente C-743/19, Parlamento/Consejo (Sede de la ALE), donde el Parlamento decidió actuar de otra manera.

⁷² Véase la nota 60 de las presentes conclusiones.

150. A este respecto, el preámbulo del Reglamento impugnado hace referencia a la situación creada por la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión y por la decisión de los representantes de los Estados miembros de 20 de noviembre de 2017 (considerando 1), así como a la necesidad de «garantizar el buen funcionamiento de la Agencia en su nueva ubicación» o al «funcionamiento ininterrumpido de la Agencia durante y después del traslado» (considerandos 3 y 4). Asimismo, reconoce la existencia de una «situación extraordinaria» (considerando 4) y de «urgencia» (considerando 6).

151. Aun concisas, dichas declaraciones sin duda proporcionan razones sólidas y suficientes, habida cuenta del alcance del control, de por qué el legislador de la Unión eligió la ciudad de Ámsterdam como nueva sede de la EMA.

152. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de recurso en el asunto C-106/19 y el primer motivo de recurso en el asunto C-232/19.

2. Segundo motivo en el asunto C-106/19, referido a la ilegalidad del Reglamento impugnado a causa de la ilegalidad de la decisión de los representantes de los Estados miembros, y motivos segundo, tercero y cuarto en el asunto C-232/19

153. El segundo motivo del recurso interpuesto por el Gobierno italiano en el asunto C-106/19 y los motivos segundo a cuarto en el asunto C-232/19 consisten en alegar que la ilegalidad del Reglamento procede de la ilegalidad inicial de la decisión de los representantes de los Estados miembros. En definitiva, con ellos se plantea un argumento de los «frutos del árbol venenoso»: como la decisión inicial de los representantes de los Estados miembros se adoptó de forma ilegal, la elección de la sede de la EMA, posteriormente consagrada en el Reglamento impugnado, estaba necesariamente viciada por la misma tara.

154. Ante estos argumentos caben dos respuestas posibles.

155. En primer lugar, dado que el Parlamento no desempeñó papel alguno en la fase informal de la elección de la nueva sede de la EMA, sus prerrogativas no pudieron verse vulneradas en dicha fase. De igual manera, no se vieron vulneradas tampoco a lo largo del procedimiento legislativo ordinario que precedió a la adopción del Reglamento impugnado, por las razones que ya he expuesto en la sección anterior de las presentes conclusiones.

156. En segundo lugar, la decisión de los representantes de los Estados miembros sobre la sede de una agencia, que no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 341 TFUE y, por tanto, no puede basarse en esta disposición, no es un acto recurrible con arreglo al artículo 263 TFUE. Dicho acto, del que son autores los Estados miembros, carece de efectos jurídicos vinculantes en el ordenamiento jurídico de la Unión. En consecuencia, es evidente que las instituciones que participan en el procedimiento legislativo ordinario relativo a la designación de una agencia son libres de no atender a tal deseo político no vinculante sobre la ubicación de la nueva sede de la agencia. Sin embargo, esto no significa que las posibles irregularidades del acto (no vinculante) no puedan afectar a la legalidad del procedimiento legislativo ordinario que es independiente de aquel.

157. En pocas palabras, al no ser vinculante, simplemente no es válida la lógica de la «ilegalidad por asociación» invocada bajo este epígrafe por el Gobierno italiano y el Comune di Milano. Además, en cuanto al resto, el segundo motivo en el asunto C-106/19 y los motivos segundo a cuarto en el asunto C-232/19 en realidad se dirigen contra una decisión de los Estados miembros que no está sometida a la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

158. En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones anteriores, sugiero al Tribunal de Justicia que desestime el segundo motivo en el asunto C-106/19 y los motivos segundo a cuarto en el asunto C-232/19.

159. Para concluir, quisiera añadir que es comprensible la frustración de un licitador que pierde un concurso donde, pese a comenzarse compitiendo en méritos con arreglo a una lista definida de criterios por los cuales se ha de valorar a los competidores, se termina con una decisión que, en definitiva, se reduce al puro azar de un sorteo.

160. Dicho esto, desde el punto de vista estructural y como matiz de lo dicho al inicio de las presentes conclusiones, sí puede haber casos en que el resultado no revisable de un sorteo responda realmente a planteamientos lógicos, incluso en la toma de decisiones jurídicas. Puede ser así, en particular, en interés de una elección (poco costosa) entre los candidatos que en esa fase quizá sean igualmente válidos. Existe una diferencia natural en la lógica del sorteo como *único criterio de elección* (en que no importa el mérito, sino que interviene únicamente el azar) y la del sorteo al final de un proceso de selección basado en los méritos, donde se plantea la situación hipotética en la que queden solo unos pocos *candidatos empatados*, todos ellos aproximadamente *iguales en méritos* (y sin que exista una especial disposición a pasar los siguientes días encerrados en una Capilla Sixtina, celebrando sucesivas rondas de votación, hasta que aparezca la *fumata* blanca).

161. Sea como fuere, cuando se establecieron las normas de elección impugnadas, la República Italiana, al igual que los demás Estados miembros que las acordaron, se hallaba detrás de un «velo de ignorancia» casi perfecto respecto al resultado del procedimiento de selección. En efecto, no cabe duda de que dichos Estados miembros acordaron las normas en abstracto, desconociendo si más adelante se acabarían aplicando efectivamente en su propio beneficio o perjuicio. Si se ha de dar crédito a la filosofía política a este respecto, las normas así acordadas son, por definición, más justas que cualesquiera otras.⁷³

162. Esto no significa que el procedimiento de selección concreto fuese impecable. Lo que quiero decir es que, si, en general, hoy en día la República Italiana o cualquier otro Estado miembro y, habida cuenta de la competencia que asiste a la Unión para decidir la sede de las agencias, también las instituciones de la Unión llegan a la conclusión de que, atendiendo a los objetivos e intereses declarados, tales reglas ya no son adecuadas, son totalmente libres de diseñarlas (o codiseñarlas) mejor de cara al futuro.

C. Costas

163. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte.

⁷³ Rawls, J. *A Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press, 1999, pp. 118 y ss.

164. Desde el punto de vista formal, es cierto que en los presentes asuntos el Comune di Milano y la República Italiana han fracasado, en la medida en que los motivos formulados contra el Reglamento impugnado son infundados y el Tribunal de Justicia carece de competencia en cuanto a los motivos del asunto C-232/19 dirigidos contra la decisión de los representantes de los Estados miembros.

165. Sin embargo, habida cuenta de que: i) se trata de un complejo litigio, inherentemente institucional, que tiene relevancia tanto para asuntos del pasado como para aclarar las reglas en el futuro; ii) el resultado de los presentes asuntos acumulados ha quedado vinculado en la práctica al resultado de otros asuntos acumulados, donde se presentó indirectamente la declaración solicitada por el Comune di Milano en el presente procedimiento, y iii) el Tribunal de Justicia acumuló los presentes asuntos y celebró una vista conjunta con los asuntos C-59/18, C-182/18 y C-743/19, tras lo cual resulta realmente complejo desglosar con carácter retrospectivo las costas exactas de cada asunto individual, considero más justo y equitativo aplicar excepcionalmente el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento y ordenar a (todas) las partes que carguen con sus propias costas.

D. Conclusión

166. En el asunto C-106/19, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Condene a la República Italiana, al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo a cargar con sus propias costas.
- Condene al Reino de los Países Bajos y a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas.

167. En el asunto C-232/19, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Se declare incompetente para conocer del recurso en la medida en que en él se solicita al Tribunal de Justicia que declare sin efectos vinculantes la decisión de los representantes de los Estados miembros adoptada el 20 de noviembre de 2017, en paralelo a una reunión del Consejo de la Unión Europea, de elegir a la ciudad de Ámsterdam como nueva sede de la EMA.
- Condene al Comune di Milano, al Consejo y al Parlamento Europeo a cargar con sus propias costas.
- Condene al Reino de los Países Bajos y a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas.