



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 2 de septiembre de 2021 \*

[Texto rectificado mediante auto de 29 de septiembre de 2021]

«Recurso de casación — Derecho institucional — Política social — Artículos 154 TFUE y 155 TFUE — Diálogo social entre los interlocutores sociales en el ámbito de la Unión Europea — Información y consulta de funcionarios y empleados de las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros — Acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales — Petición conjunta de las partes firmantes de dicho acuerdo para su aplicación a nivel de la Unión — Negativa de la Comisión Europea a presentar al Consejo de la Unión Europea una propuesta de decisión — Grado de control jurisdiccional — Obligación de motivación de la decisión denegatoria»

En el asunto C-928/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 19 de diciembre de 2019,

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)**, con sede en Bruselas (Bélgica), representada por el Sr. R. Arthur, Solicitor, y la Sra. K. Apps, Barrister,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Jan Willem Goudriaan**, con domicilio en Bruselas, representado por el Sr. R. Arthur, Solicitor, y la Sra. K. Apps, Barrister,

parte demandante en primera instancia,

**Comisión Europea**, representada por la Sra. I. Martínez del Peral y los Sres. M. Kellerbauer y B.-R. Killmann, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal y los Sres. M. Vilaras, E. Regan, N. Piçarra y A. Kumin, Presidentes de Sala, y los

\* Lengua de procedimiento: inglés.

Sres. E. Juhász, M. Safjan, S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, P. G. Xuereb y N. Jääskinen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de octubre de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de enero de 2021;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso de casación, la European Federation of Public Service Unions (EPSU) solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 24 de octubre de 2019, EPSU y Goudriaan/Comisión (T-310/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:757), por la que dicho Tribunal desestimó el recurso de anulación de la decisión de la Comisión Europea de 5 de marzo de 2018 (en lo sucesivo, «decisión controvertida») por la que se negó a presentar al Consejo de la Unión Europea una propuesta de decisión que aplicase a nivel de la Unión el acuerdo titulado «Marco general de información y consulta a los funcionarios y a los empleados públicos de las administraciones dependientes de un gobierno central [de los Estados miembros]», celebrado entre la Trade Union's National and European Delegation (TUNED) y los European Public Administration Employers (EUPAE) (en lo sucesivo, «acuerdo de que se trata»).

### **Marco jurídico**

- 2 A tenor del artículo 151 TFUE:

«La Unión [Europea] y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

A tal fin, la Unión y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión.

Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en los Tratados y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.»

3 De conformidad con el artículo 152 TFUE, párrafo primero:

«La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.»

4 El artículo 153 TFUE, apartado 1, letra e), establece:

«1. Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

[...]

e) la información y la consulta a los trabajadores;

[...]».

5 El artículo 154 TFUE enuncia lo siguiente:

«1. La Comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado.

2. A tal efecto, antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción de la Unión.

3. Si, tras dicha consulta, la Comisión estimase conveniente una acción de la Unión, consultará a los interlocutores sociales sobre el contenido de la propuesta contemplada. Los interlocutores sociales remitirán a la Comisión un dictamen o, en su caso, una recomendación.

4. Con ocasión de las consultas contempladas en los apartados 2 y 3, los interlocutores sociales podrán informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 155. La duración de dicho proceso no podrá exceder de nueve meses, salvo si los interlocutores sociales afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión.»

6 El artículo 155 TFUE dispone:

«1. El diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito de la Unión podrá conducir, si estos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.

2. La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153, y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión. Se informará al Parlamento Europeo.

El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo en cuestión contenga una o más disposiciones relativas a alguno de los ámbitos para los que se requiera la unanimidad en virtud del apartado 2 del artículo 153.»

## Antecedentes del litigio y decisión controvertida

- 7 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 1 a 6 de la sentencia recurrida y pueden resumirse, a efectos del presente procedimiento, del siguiente modo.
- 8 Mediante el documento de consulta C(2015) 2303 final, de 10 de abril de 2015, titulado «Primera fase de la consulta a los interlocutores sociales en virtud del artículo [154 TFUE] relativa a la consolidación de las directivas sobre la información y consulta a los trabajadores», la Comisión Europea invitó a los interlocutores sociales, sobre la base del artículo 154 TFUE, apartado 2, a pronunciarse sobre la posible orientación de una acción de la Unión acerca de la consolidación de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO 1998, L 225, p. 16), de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de [transmisiones] de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad (DO 2001, L 82, p. 16), y de la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea — Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la representación de los trabajadores (DO 2002, L 80, p. 29) (en lo sucesivo, conjuntamente, «directivas relativas a la información y a la consulta de los trabajadores»). Esta consulta versaba, en particular, sobre la posible extensión del ámbito de aplicación de las directivas relativas a la información y a la consulta de los trabajadores a los funcionarios y empleados de las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros.
- 9 El 2 de junio de 2015, los interlocutores sociales miembros del Comité de Diálogo Social para las Administraciones de los Gobiernos Centrales (SDC CGA), a saber, por una parte, la TUNED y, por otra, los EUPAE, informaron a la Comisión, sobre la base del artículo 154 TFUE, apartado 4, acerca de su voluntad de negociar y celebrar un acuerdo en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 1.
- 10 El 21 de diciembre de 2015, la TUNED y los EUPAE firmaron el acuerdo de que se trata.
- 11 Mediante escrito de 1 de febrero de 2016, la TUNED y los EUPAE pidieron conjuntamente a la Comisión que presentara al Consejo una propuesta de decisión de aplicación del acuerdo de que se trata a nivel de la Unión sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2.
- 12 El 5 de marzo de 2018, la Comisión adoptó la decisión controvertida, por la que se negó a presentar al Consejo dicha propuesta de decisión.
- 13 En la decisión controvertida, la Comisión indicó, en primer lugar, en esencia, que las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros están bajo la autoridad de esos gobiernos, que ejercen prerrogativas de poder público y que su estructura, organización y funcionamiento son de la plena competencia de los Estados miembros. En segundo lugar, la Comisión observó que en muchos Estados miembros ya existen disposiciones que garantizan cierto grado de información y consulta a los funcionarios y empleados públicos de dichas administraciones. En tercer lugar, la Comisión consideró que la importancia de esas administraciones depende del grado de centralización o descentralización de los Estados

miembros, de modo que, en caso de aplicación del acuerdo de que se trata mediante una decisión del Consejo, el grado de protección de los funcionarios y empleados públicos afectados variaría considerablemente en función de los Estados miembros.

### **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 15 de mayo de 2018, la EPSU, asociación que agrupa a organizaciones sindicales europeas que representan a los trabajadores de los servicios públicos y que creó la TUNED junto con la Confederación Europea de Sindicatos Independientes (CESI), y el Sr. Jan Willem Goudriaan, secretario general de la EPSU (en lo sucesivo, conjuntamente, «demandantes en primera instancia»), solicitaron la anulación de la decisión controvertida.
- 15 En apoyo de su recurso, los demandantes en primera instancia formularon dos motivos. Mediante su primer motivo, basado en un error de Derecho en cuanto al alcance de las facultades de la Comisión, alegaron, en esencia, que, en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, la Comisión no podía negarse a presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación del acuerdo de que se trata a nivel de la Unión. Su segundo motivo se basaba en el carácter insuficiente y manifiestamente erróneo de la motivación de la decisión controvertida.
- 16 [En su versión rectificada mediante auto de 29 de septiembre de 2021] Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó íntegramente el recurso de los demandantes en primera instancia y decidió que cada parte cargara con sus propias costas.
- 17 En particular, por lo que respecta al examen de la fundamentación de dicho recurso, el Tribunal General desestimó el primer motivo, efectuando en particular, en los apartados 49 a 90 de la sentencia recurrida, una interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 155 TFUE, apartado 2, para concluir que las instituciones de la Unión no están obligadas a dar curso a una petición conjunta presentada por las partes firmantes de un acuerdo que tiene por objeto la aplicación de dicho acuerdo a nivel de la Unión. A continuación, examinó, en los apartados 91 a 102 de dicha sentencia, las normas, los principios y objetivos de la Unión invocados por los demandantes en primera instancia en apoyo de su interpretación de dicha disposición. El Tribunal General concluyó, en el apartado 104 de la citada sentencia, que, al decidir no presentar al Consejo una propuesta de decisión que aplique a nivel de la Unión el acuerdo de que se trata, la Comisión no había incurrido en error de Derecho en cuanto al alcance de sus facultades.
- 18 En lo relativo al segundo motivo, el Tribunal General examinó, en los apartados 106 a 140 de la sentencia recurrida, el cumplimiento por parte de la Comisión, en la decisión controvertida, de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE y la fundamentación de los motivos reflejados en dicha decisión. Tras considerar que la decisión controvertida debía ser objeto de un control limitado, el Tribunal General estimó que la citada decisión cumplía la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE y que los tres motivos impugnados de dicha decisión estaban fundados.

### **Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia**

- 19 Mediante su recurso de casación, la EPSU solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Anule la sentencia recurrida.

- Anule la decisión controvertida.
  - Condene a la Comisión a cargar con las costas del procedimiento en primera instancia y en casación.
- 20 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
  - Condene en costas a la EPSU.
- 21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2020, el Sr. Goudriaan informó a este Tribunal de que no deseaba ser parte en el procedimiento de casación.

### **Sobre el recurso de casación**

- 22 En apoyo del recurso de casación, la EPSU formula cuatro motivos.
- 23 Procede examinar sucesivamente los motivos de casación segundo, primero, tercero y cuarto.

### ***Segundo motivo de casación, basado en un error de Derecho en la interpretación de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE***

#### *Alegaciones de las partes*

- 24 Mediante el segundo motivo de casación, la EPSU alega que las interpretaciones literal, sistemática y teleológica de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE efectuadas por el Tribunal General adolecen de errores de Derecho por lo que respecta, en particular, a las facultades atribuidas a la Comisión en el procedimiento relativo a la aplicación de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a nivel de la Unión con arreglo al artículo 155 TFUE, apartado 2. A este respecto, la EPSU sostiene, en esencia, que, en virtud de esta disposición, a menos que se ponga de manifiesto que las partes firmantes de un acuerdo no son suficientemente representativas o que las cláusulas de ese acuerdo son ilegales, la Comisión está obligada a estimar la petición conjunta de las partes firmantes de que se aplique dicho acuerdo a nivel de la Unión y a presentar a tal efecto una propuesta de decisión al Consejo.
- 25 En primer lugar, en cuanto a la interpretación literal del artículo 155 TFUE, apartado 2, la EPSU expone que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en los apartados 49 a 63 de la sentencia recurrida. A este respecto, alega que los términos «shall be implemented» empleados en la versión inglesa de dicha disposición expresan la obligación de la Comisión de presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión del acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales afectados. La EPSU también sostiene que el hecho de que los dos métodos de aplicación de un acuerdo entre interlocutores sociales en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, se hayan reunido en la misma frase no atenúa el carácter vinculante de las obligaciones de las instituciones en el marco del segundo procedimiento, ya que la elección del método que debe adoptarse corresponde a los interlocutores sociales y no a las instituciones.

- 26 En lo relativo, en segundo lugar, a las interpretaciones sistemática y teleológica del artículo 155 TFUE, apartado 2, la EPSU alega que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho en los apartados 34, 62, 63, 69 a 82, 87, 89, 93 a 100 y 109 de la sentencia recurrida.
- 27 En primer término, la EPSU aduce, en esencia, que dicho Tribunal amplió erróneamente el papel de la Comisión en detrimento del de los interlocutores sociales y del Consejo en el procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE.
- 28 En segundo término, la EPSU rebate la interpretación realizada por el Tribunal General en los apartados 74 a 77, 87 y 96 de la sentencia recurrida en relación con el desarrollo del procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE.
- 29 En tercer término, la EPSU sostiene que el Tribunal General, en los apartados 74 a 76 de la sentencia recurrida, interpretó erróneamente el apartado 84 de la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128), del que resulta que las facultades de la Comisión en el procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE se limitan al control de la representatividad de los interlocutores sociales firmantes del acuerdo de que se trata y al control de la legalidad de sus cláusulas, sin que, en cambio, se mencione en dicha sentencia ningún control de la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación del citado acuerdo a nivel de la Unión.
- 30 En cuarto término, la EPSU alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en los apartados 82 y 94 a 98 de la sentencia recurrida, al definir el papel del Parlamento en el procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE en relación con el reservado a los interlocutores sociales. A este respecto, la EPSU, basándose, en particular, en el apartado 89 de la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128), sostiene que las facultades del Parlamento y de los interlocutores sociales son distintas y complementarias.
- 31 La Comisión rebate las alegaciones de la EPSU y suscribe la interpretación de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE y de la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128), expuesta por el Tribunal General.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 32 En primer lugar, por lo que respecta a las alegaciones de la EPSU basadas en la errónea interpretación literal del artículo 155 TFUE, apartado 2, por parte del Tribunal General, procede señalar que del tenor de esta disposición se desprende que la aplicación de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a nivel de la Unión se realiza, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de estos y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153 TFUE, y a petición conjunta de las partes firmantes de dichos acuerdos, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.
- 33 Así, como justificadamente observó el Tribunal General en el apartado 59 de la sentencia recurrida, el uso de las fórmulas imperativas «intervient», en la versión francesa del artículo 155 TFUE, apartado 2, párrafo primero, o «shall be implemented», en la versión inglesa de esa disposición, puede servir para precisar que un acuerdo celebrado a nivel de la Unión entre los interlocutores sociales debe aplicarse forzosamente mediante alguno de los dos procedimientos alternativos, a saber, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los

interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153 TFUE, según un procedimiento específico que lleve a la adopción de un acto de la Unión.

- 34 En particular, por lo que respecta a la aplicación a nivel de la Unión de un acuerdo de este tipo, se ha de señalar que el artículo 155 TFUE, apartado 2, párrafo primero, se limita a disponer que esta aplicación puede revestir la forma de adopción de una decisión del Consejo sobre la base de la petición conjunta de las partes firmantes del acuerdo en cuestión y a propuesta de la Comisión, sin indicar si esta última está obligada a presentar tal propuesta al Consejo.
- 35 De ello se deduce que no cabe reprochar al Tribunal General que haya declarado, en el apartado 60 de la sentencia recurrida, que las fórmulas imperativas utilizadas en la versión francesa del artículo 155 TFUE, apartado 2, párrafo primero, «intervient», y en la versión inglesa de dicha disposición, «shall be implemented», no permiten concluir por sí solas que la Comisión esté obligada a presentar al Consejo una propuesta de decisión cuando reciba una petición conjunta en este sentido de las partes firmantes de un acuerdo.
- 36 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación —por lo demás no fundamentada— de la EPSU según la cual el hecho de que, en el artículo 155 TFUE, apartado 2, se mencionen en la misma frase los dos procedimientos establecidos para la aplicación de un acuerdo entre interlocutores sociales no puede atenuar el carácter vinculante de las obligaciones de las instituciones de la Unión en virtud del segundo procedimiento. A este respecto, procede señalar, en particular, que la EPSU no indica las razones por las que del hecho de que la opción inicial entre los procedimientos alternativos mencionados en esa frase corresponda a los interlocutores sociales resulta que las fórmulas imperativas en cuestión se refieran específicamente al segundo procedimiento, de modo que la Comisión esté obligada a presentar tal propuesta al Consejo.
- 37 Por otra parte, el Tribunal General consideró justificadamente, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, que la interpretación literal del artículo 155 TFUE, apartado 2, que propugnan los demandantes en primera instancia implica, además de la obligación de la Comisión de presentar al Consejo, en cualquier caso, una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión del acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales, la obligación del Consejo de aplicar dicho acuerdo y de adoptar la decisión en cuestión.
- 38 Pues bien, se ha de indicar que la EPSU admite que la Comisión tiene derecho a no presentar tal propuesta al Consejo en determinadas circunstancias, en caso de falta de representatividad de los interlocutores sociales firmantes del acuerdo de que se trate o de ilegalidad de sus cláusulas. En particular, por lo que respecta al Consejo, admitir la interpretación literal que propugnan los demandantes en primera instancia privaría de efecto útil al párrafo segundo del artículo 155 TFUE, apartado 2, que prevé que el Consejo decidirá por unanimidad sobre la propuesta de la Comisión cuando el acuerdo en cuestión contenga disposiciones relativas a determinados ámbitos, lo que no tendría ningún sentido si el Consejo estuviera obligado a adoptar la decisión propuesta por la Comisión.
- 39 Por último, hay que observar que, en el apartado 63 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que la interpretación defendida por los demandantes en primera instancia implicaría que, cuando los interlocutores sociales no presentaran una petición conjunta para la aplicación de un acuerdo a nivel de la Unión, los interlocutores sociales y los Estados miembros estarían obligados a aplicar dicho acuerdo en su ámbito con arreglo a sus procedimientos y prácticas propios, lo que sería contrario a la intención de los once Estados miembros firmantes del Acuerdo sobre la

Política Social celebrado entre los Estados Miembros de la Comunidad Europea a Excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1992, C 191, p. 91). Pues bien, aunque la EPSU afirme en el recurso de casación que el Tribunal General realizó una interpretación incorrecta del contexto fáctico en relación con lo convenido por la EUPAE, hay que señalar que esta alegación no está fundamentada en modo alguno ni tampoco desvirtúa la apreciación que hace el Tribunal General, en el citado apartado de la sentencia recurrida, relativa a la Declaración n.º 2 que acompaña a dicho acuerdo.

- 40 Por consiguiente, el Tribunal General no ha incurrido en error de Derecho en la interpretación literal del artículo 155 TFUE, apartado 2, la cual pone de manifiesto que las fórmulas imperativas utilizadas en las versiones francesa e inglesa pretenden únicamente expresar el carácter exclusivo de los dos procedimientos alternativos establecidos en esa disposición, lo que, por otra parte, confirman varias otras versiones lingüísticas de esta misma disposición, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones.
- 41 En segundo lugar, por lo que respecta a las alegaciones de la EPSU relativas a la errónea interpretación sistemática y teleológica del artículo 155 TFUE, apartado 2, por parte del Tribunal General, la EPSU expone, en primer término, que dicho Tribunal incurrió en un error de Derecho, en los apartados 34, 63 a 81 y 93 de la sentencia recurrida, al interpretar el artículo 17 TUE, apartados 1 y 2, por considerar que esta disposición general no puede ampliar las competencias de la Comisión más allá de los límites establecidos en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE, ya que estos artículos son *lex specialis*.
- 42 Pues bien, hay que indicar que la EPSU no explica las razones por las que se debe considerar que los artículos 154 TFUE y 155 TFUE son *lex specialis* con respecto al artículo 17 TUE, apartados 1 y 2. Se limita a afirmar que el artículo 17 TUE no puede primar sobre los artículos 154 TFUE y 155 TFUE.
- 43 Por otra parte, tampoco se desprende de esos apartados de la sentencia recurrida que el Tribunal General se haya desviado de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE para aplicar el artículo 17 TUE en su lugar. Por el contrario, dicho Tribunal consideró acertadamente, en el apartado 93 de la sentencia recurrida, que, «al valorar la oportunidad de aplicar a nivel de la Unión un acuerdo celebrado por los interlocutores sociales, la Comisión se limita a ejercer las prerrogativas que le confiere el artículo 155 TFUE, apartado 2, párrafo primero, en relación con el artículo 17 TUE, apartados 1 a 3».
- 44 Por lo demás, procede señalar que la facultad de proponer la aplicación a nivel de la Unión de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales, en el sentido del artículo 155 TFUE, apartado 2, párrafo primero, se enmarca en las facultades atribuidas por los Tratados a la Comisión, en particular, en el artículo 17 TUE.
- 45 A este respecto, las facultades atribuidas por los Tratados a la Comisión consisten, en particular, en promover, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, el interés general de la Unión y en tomar, en su caso, las iniciativas adecuadas con este fin.
- 46 En el ámbito específico de la política social, el título X de la tercera parte del Tratado FUE tiene la finalidad, en particular, como ha recordado el Abogado General en el punto 73 de sus conclusiones, de promover el papel de los interlocutores sociales y facilitar el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía, y el artículo 154 TFUE, apartado 1, dispone que la Comisión tiene, en particular, como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la

Unión. Además, en el contexto concreto de la aplicación de acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a nivel de la Unión, el artículo 155 TFUE, apartado 2, ha conferido a los interlocutores sociales un derecho comparable a aquel del que disponen de manera más general, en virtud de los artículos 225 TFUE y 241 TFUE, respectivamente, el Parlamento y el Consejo de solicitar a la Comisión que presente propuestas oportunas para la aplicación de los Tratados.

- 47 No obstante, con la expresión «a propuesta de la Comisión», el artículo 155 TFUE, apartado 2, confiere a esta institución una competencia específica que, aun cuando únicamente pueda ejercerse a raíz de una petición conjunta de los interlocutores sociales, se asemeja, una vez que esta petición se formula, a la facultad de iniciativa general prevista en el artículo 17 TUE, apartado 2, para la adopción de actos legislativos, puesto que la existencia de una propuesta de la Comisión es un requisito previo a la adopción de una decisión por parte del Consejo en virtud de dicha disposición. Esta competencia se enmarca en el papel que se atribuye a la Comisión en el artículo 17 TUE, apartado 1, que consiste, en el presente contexto, en apreciar, habida cuenta del interés general de la Unión, la oportunidad de plantear al Consejo una propuesta sobre la base de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales para su aplicación a nivel de la Unión.
- 48 Procede recordar también a este respecto que, en virtud del artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución de la Unión debe actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Esta disposición constituye la expresión del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64 y jurisprudencia citada). Pues bien, la facultad de iniciativa de la Comisión contemplada en el artículo 17 TUE, apartado 2, constituye una de las manifestaciones de este principio (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppink y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 60). Lo mismo sucede, en el contexto concreto de la aplicación de acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a nivel de la Unión, con la competencia específica conferida a la Comisión por el artículo 155 TFUE, apartado 2.
- 49 Así pues, la interpretación del artículo 155 TFUE, apartado 2, propugnada por la EPSU cuestionaría dicho equilibrio y podría obstaculizar el desarrollo de la misión de la Comisión, recordada en el apartado 45 de la presente sentencia y consistente en promover el interés general de la Unión, de conformidad con el artículo 17 TUE, apartado 1. En efecto, esta interpretación conllevaría priorizar únicamente los intereses de los interlocutores sociales firmantes de un acuerdo sobre la función de promoción del interés general de la Unión que tiene la Comisión.
- 50 Por último, procede recordar que, a tenor del artículo 17 TUE, apartado 3, párrafo tercero, «la Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia», sin que «los miembros de la Comisión [soliciten] ni [acepten] instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo». Pues bien, como justificadamente consideró el Tribunal General en el apartado 78 de la sentencia recurrida, una interpretación del artículo 155 TFUE, apartado 2, según la cual la Comisión estuviese obligada, en el ejercicio de su facultad de iniciativa, a presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión del acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales sería contraria al principio de independencia de la Comisión en el ejercicio de sus responsabilidades, en los términos en que dicho principio se consagra en el artículo 17 TUE, apartado 3, párrafo tercero.

- 51 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la EPSU de que se garantiza la independencia de la Comisión, puesto que dicha institución puede, en cualquier caso, presentar al Consejo su posición mediante una «exposición de motivos». En efecto, la exposición de motivos que acompaña a una propuesta de la Comisión únicamente indica los motivos que justifican esa propuesta.
- 52 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede señalar que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho, en los apartados 34, 63 a 81 y 93 de la sentencia recurrida, al interpretar el artículo 17 TUE, apartados 1 a 3. En efecto, dicho Tribunal no amplió el papel de la Comisión en detrimento del de los interlocutores sociales y del Consejo en el procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE.
- 53 En segundo término, por lo que respecta a la alegación de la EPSU de que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en los apartados 74 a 77 y 87 de la sentencia recurrida al considerar que, una vez que los interlocutores sociales han celebrado un acuerdo, la Comisión «recupera el control del procedimiento» para evaluar la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta de decisión que aplique tal acuerdo a escala de la Unión, hay que indicar que la EPSU se limita a reprochar al Tribunal General que haya efectuado tal interpretación teniendo en cuenta únicamente el tenor del artículo 155 TFUE, apartado 2, sin considerar el objeto y el contexto de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE.
- 54 A este respecto, procede observar que las consideraciones formuladas por el Tribunal General en el apartado 74 de la sentencia recurrida resultan precisamente del análisis que llevó a cabo en los apartados 71 a 73 de dicha sentencia en cuanto al papel respectivo de las instituciones y de los interlocutores sociales en las distintas fases —previstas en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE— de consulta, negociación y aplicación a nivel de la Unión de los acuerdos celebrados en el ámbito de la política social.
- 55 Así, el Tribunal General puso justificadamente de manifiesto que, en la fase de consulta iniciada por la Comisión y regulada por el artículo 154 TFUE, apartados 2 y 3, los interlocutores sociales pueden informarla de su voluntad de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 155 TFUE. A continuación, en la fase de negociación, pueden establecer, como dispone el artículo 155 TFUE, apartado 1, relaciones convencionales, incluida la celebración de acuerdos. Por último, se abre la fase de aplicación del acuerdo con arreglo a alguno de los dos procedimientos previstos en el artículo 155 TFUE, apartado 2. En particular, por lo que se refiere al procedimiento que permite la aplicación del acuerdo a nivel de la Unión, esta disposición establece expresamente que la decisión del Consejo se adoptará «a propuesta de la Comisión» y concreta, en el procedimiento no legislativo que instaura, la facultad de iniciativa de la Comisión de conformidad con el artículo 17 TUE, apartado 2.
- 56 De ello se deduce que, para llegar a la conclusión mencionada en el apartado 74 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no se basó exclusivamente, en los apartados 71 a 73 de dicha sentencia, en el tenor del artículo 155 TFUE, apartado 2, sino que también tuvo en cuenta el contexto formado por los artículos 154 TFUE y 155 TFUE y por el artículo 17 TUE, apartado 2, considerados en su conjunto, contexto que confirma, como se ha declarado en los apartados 45 a 49 de la presente sentencia, que, aunque la iniciativa de la fase de negociación y la celebración de un acuerdo incumben exclusivamente a los interlocutores sociales afectados, en la fase de aplicación de dicho acuerdo, corresponde a la Comisión, sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2, examinar si procede presentar al Consejo una propuesta de decisión que aplique dicho acuerdo a escala de la Unión, con lo que la Comisión recupera el control del procedimiento.

- 57 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación de la EPSU de que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en la sentencia recurrida al considerar que, una vez que los interlocutores sociales han celebrado un acuerdo y solicitado su aplicación a nivel de la Unión, la Comisión «recupera el control del procedimiento».
- 58 En tercer término, la EPSU alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en la sentencia recurrida, en la medida en que la interpretación según la cual la Comisión ejerce una facultad discrecional de carácter «político» en cuanto a la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales menoscaba la autonomía de estos y modifica la naturaleza del procedimiento previsto en el artículo 155 TFUE, vulnerando los derechos fundamentales reconocidos a los interlocutores sociales. De este modo, la Comisión ocuparía una «tercera silla en la mesa de negociaciones» y el Consejo se vería privado de la posibilidad de ejercer su facultad de adoptar o no el texto del acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales cuya aplicación a nivel de la Unión se contempla en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2.
- 59 Esta alegación tampoco puede prosperar, pues la EPSU realiza una interpretación errónea de esta última disposición en lo relativo a la articulación entre la fase de negociación y la fase de aplicación de los acuerdos negociados y celebrados por los interlocutores sociales a nivel de la Unión.
- 60 El artículo 151 TFUE, párrafo primero, dispone ciertamente que el «diálogo social» constituye uno de los objetivos de la Unión. Por otra parte, como se ha observado en el apartado 46 de la presente sentencia, las disposiciones del título X de la tercera parte del Tratado FUE, relativas a la «política social», tienen como finalidad promover el papel de los interlocutores sociales y facilitar el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.
- 61 Esta autonomía, consagrada en el artículo 152 TFUE, párrafo primero, implica, como justificadamente señaló el Tribunal General en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que, en la fase de negociación de un acuerdo por parte de los interlocutores sociales, que es «materia exclusiva» de estos, los interlocutores sociales pueden dialogar y actuar libremente, sin recibir órdenes o instrucciones de nadie, en particular de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión.
- 62 Pues bien, la existencia de esta autonomía, que caracteriza la fase de negociación de un eventual acuerdo entre interlocutores sociales, no significa que la Comisión deba presentar automáticamente al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión de un acuerdo de este tipo a petición conjunta de dichos interlocutores, pues ello equivaldría a reconocer a los interlocutores sociales una facultad de iniciativa propia que no les corresponde.
- 63 En efecto, como resulta de lo declarado en los apartados 47 a 49 de la presente sentencia, si tal fuera la consecuencia de la existencia de dicha autonomía, se modificaría el equilibrio institucional resultante de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE, otorgando a los interlocutores sociales una facultad frente a la Comisión de la que carecen el Parlamento y el Consejo.
- 64 Por tanto, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, que, una vez que los interlocutores sociales han negociado y celebrado libremente un acuerdo y que las partes firmantes de dicho acuerdo han pedido conjuntamente su aplicación a nivel de la Unión, la Comisión «dispone de nuevo de la facultad de intervenir y recupera el control del procedimiento», en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2.

- 65 Así pues, admitir la interpretación de la EPSU equivaldría a confundir la fase de negociación del acuerdo de que se trata —en cuyo marco los interlocutores sociales gozan de una autonomía total, que, en el caso de autos, se ha respetado— con la fase de aplicación de dicho acuerdo a nivel de la Unión, en cuyo marco dejan de ser actores, pues, como recordó el Tribunal General en el apartado 74 de la sentencia recurrida, en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, «el Consejo actúa a propuesta de la Comisión».
- 66 De ello se deduce que el Tribunal General consideró justificadamente, en el apartado 90 de la sentencia recurrida, que el objetivo de promover el papel de los interlocutores sociales y el diálogo entre ellos, respetando su autonomía, establecido en el Tratado FUE, no implica que la Comisión esté obligada a dar curso a una petición conjunta presentada por las partes firmantes de un acuerdo que tiene por objeto la aplicación de dicho acuerdo a nivel de la Unión al amparo del artículo 155 TFUE, apartado 2.
- 67 Por otra parte, procede recordar la importancia primordial, en el Derecho de la Unión, del derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, consagrado en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2010, Comisión/Alemania, C-271/08, EU:C:2010:426, apartado 37). En el caso de autos, este derecho fundamental fue respetado en la fase de negociación por los interlocutores sociales del acuerdo de que se trata. Consecuentemente, la EPSU no puede alegar que la interpretación del Tribunal General del artículo 155 TFUE, apartado 2, que reconoce la existencia de una facultad decisoria de la Comisión en la fase de aplicación del acuerdo de que se trata, vulnere, en el supuesto de que los interlocutores sociales opten por presentar una solicitud a esa institución para que lleve a cabo la citada aplicación a nivel de la Unión, los derechos fundamentales de estos.
- 68 Aún menos puede sostenerse tal alegación cuando, en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, la aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión puede realizarse, en todo caso, según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros.
- 69 De todos modos, procede señalar que la alegación con la que la EPSU reprocha al Tribunal General que se haya desviado erróneamente de su propia jurisprudencia resultante de la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128), por considerar que de esa sentencia se desprende que las facultades de la Comisión en la fase de aplicación de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales a nivel de la Unión, sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2, se limitan al control de la representatividad de los interlocutores sociales firmantes de dicho acuerdo y al de su legalidad y no se extienden, en cambio, al control de la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación de ese acuerdo, se basa en una interpretación errónea de dicha sentencia y carece, por tanto, de fundamento.
- 70 En efecto, en la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128), el Tribunal General, después de poner de manifiesto en su apartado 84 que la Comisión recupera el control del procedimiento una vez que los interlocutores sociales solicitan conjuntamente la aplicación de un acuerdo a nivel de la Unión, declaró expresamente, en el apartado 85 de esa sentencia, que la Comisión, en el momento en que dispone de nuevo del derecho a intervenir en el desarrollo del procedimiento, debe examinar, «en particular», la representatividad de los firmantes del acuerdo, sin que dicho Tribunal haya excluido, por tanto, en modo alguno que la

Comisión tenga otras atribuciones. Por otra parte, al no haberse planteado en el asunto que dio lugar a la citada sentencia la cuestión del examen por esa institución de la oportunidad de aplicar el acuerdo a nivel de la Unión, el Tribunal General no estaba obligado a abordar este aspecto.

- 71 De ello se deduce que, contrariamente a lo que afirma la EPSU, la expresión «si procede» empleada en el apartado 84 de la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128), no puede interpretarse en el sentido de que limite las facultades atribuidas a la Comisión en la fase de aplicación de un acuerdo a nivel de la Unión únicamente al control de la representatividad de los interlocutores sociales y de la legalidad de las cláusulas del acuerdo.
- 72 En cuarto término, en cuanto a la alegación de la EPSU de que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en los apartados 82 y 94 a 98 de la sentencia recurrida en lo que respecta a la definición del papel del Parlamento en el procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE en relación con el reservado a los interlocutores sociales, hay que indicar que, con esta alegación, la EPSU rebate en realidad las consideraciones del citado Tribunal expuestas en el apartado 82 de la sentencia recurrida, sin formular la menor crítica a las consideraciones expuestas en los apartados 94 a 98 de dicha sentencia, relativas al principio de democracia, consagrado en el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, y al supuesto principio de «subsidiariedad horizontal».
- 73 Por lo que respecta al apartado 82 de la sentencia recurrida, en la medida en que los demandantes en primera instancia alegaron que los interlocutores sociales tienen la facultad de obligar a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación de sus acuerdos a nivel de la Unión, el Tribunal General observó justificadamente que, si se acogiera tal interpretación, los interlocutores sociales ejercerían más influencia en el contenido de los actos jurídicos adoptados en materia de política social sobre la base de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE que la que puede ejercer el Parlamento, quien, con arreglo al artículo 155 TFUE, apartado 2, solo debe ser informado antes de que se adopten los actos jurídicos.
- 74 Por otra parte, el Tribunal General consideró acertadamente que la interpretación expuesta por los demandantes en primera instancia supondría que los interlocutores sociales tuviesen la facultad de obligar a la Comisión a actuar en el ámbito de la política social, mientras que el artículo 225 TFUE solo confiere al Parlamento el derecho a solicitar a la Comisión que presente al Consejo «las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados», y, si la Comisión no presenta propuesta alguna, el derecho a que esta le comunique las razones. Asimismo, en virtud del artículo 241 TFUE, el Consejo solo puede pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que el Consejo considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes y tiene derecho, si la Comisión no presenta propuesta alguna, a que esta le comunique las razones. Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la EPSU de que los interlocutores sociales negocian, redactan y aprueban de manera autónoma el texto del acuerdo de que se trata y el Parlamento siempre participa en ese procedimiento, puesto que la Comisión está obligada a informarlo.
- 75 De todas las consideraciones anteriores se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho por lo que respecta a las interpretaciones literal, sistemática y teleológica del artículo 155 TFUE, apartado 2, ni tampoco modificó el equilibrio institucional resultante de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE, contrariamente a lo que sostiene la EPSU.

- 76 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación general de la EPSU de que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no aplicar los principios expuestos en el apartado 70 de la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217).
- 77 A este respecto, procede recordar que, en el apartado 70 de la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), el Tribunal de Justicia declaró que la facultad de iniciativa legislativa atribuida a la Comisión por el artículo 17 TUE, apartado 2, y el artículo 289 TFUE implica que corresponde a esta institución decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo, salvo en el supuesto de que el Derecho de la Unión la obligue a ello.
- 78 Es cierto que de la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), se desprende que existen supuestos previstos en los Tratados en los que la Comisión está obligada a presentar una propuesta legislativa.
- 79 Sin embargo, la EPSU no fundamenta su alegación de que, en virtud de la jurisprudencia resultante de dicha sentencia, la aplicación a nivel de la Unión de un acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales con arreglo al artículo 155 TFUE, apartado 2, constituye tal supuesto. En efecto, se limita a afirmar que, en virtud de esta disposición, la Comisión está obligada a presentar una propuesta de ese tipo y que corresponde al Consejo decidir, a la luz del tenor del acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales cuya aplicación a nivel de la Unión se contempla, si procede adoptar dicha propuesta. Por tanto, debe desestimarse esa alegación.
- 80 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar íntegramente el segundo motivo de casación.

***Primer motivo de casación, basado en un error de Derecho en cuanto al carácter legislativo de los actos jurídicos adoptados sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2***

*Alegaciones de las partes*

- 81 Mediante el primer motivo de casación, la EPSU sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en los apartados 69, 73, 89, 96 y 100 de la sentencia recurrida al considerar que los actos jurídicos adoptados mediante decisión del Consejo, en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, no tienen carácter legislativo.
- 82 A este respecto, la EPSU alega, en primer término, que las «consecuencias» de las directivas adoptadas mediante decisión del Consejo en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, no difieren de las de las directivas adoptadas con arreglo al artículo 153 TFUE.
- 83 En segundo término, la EPSU sostiene que, en los apartados 69 y 89 de la sentencia recurrida, el Tribunal General hizo hincapié en la naturaleza de la fase de aplicación del acuerdo de que se trata, sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2, y en la calificación del acto adoptado con arreglo a esa disposición, más que en las «consecuencias sustanciales» de dicho acto. Por otra parte, sostiene que la conclusión del Tribunal General, expuesta en el apartado 96 de la sentencia recurrida, es incompatible, por un lado, con las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, que mantienen su carácter legislativo, y, por otro lado, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las directivas adoptadas en el ámbito de la política social.

- 84 En tercer término, la EPSU alega que la fase de aplicación de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales a nivel de la Unión sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2, es un «procedimiento legislativo especial», en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 2. A su juicio, la referencia a la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), efectuada por el Tribunal General en el apartado 69 de la sentencia recurrida, no es pertinente ni priva a las disposiciones adoptadas con arreglo al artículo 155 TFUE, apartado 2, de su carácter «esencialmente legislativo».
- 85 La Comisión sostiene que debe desestimarse el primer motivo de casación por inoperante y, en todo caso, por infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 86 Con carácter preliminar, procede recordar que, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló, en el contexto de su interpretación sistemática del artículo 155 TFUE, apartado 2, que, dado que esta disposición no incluye ninguna referencia expresa al «procedimiento legislativo ordinario» o al «procedimiento legislativo especial», en el sentido del artículo 289 TFUE, apartados 1 y 2, la fase de aplicación, a nivel de la Unión, de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales no es un «procedimiento legislativo» en el sentido de esta última disposición y las medidas adoptadas al término de dicha fase no son «actos legislativos» en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 3.
- 87 A este respecto, procede señalar que la cuestión del carácter legislativo de los actos jurídicos adoptados en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, difiere de la de la facultad que ostenta la Comisión para decidir la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta de aplicación a nivel de la Unión de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales.
- 88 En efecto, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, el alcance de dicha facultad es el mismo sea el acto cuya propuesta se presenta al Consejo para su adopción de carácter legislativo o no.
- 89 De ello resulta que debe desestimarse el primer motivo de casación.

#### ***Tercer motivo de casación, basado en un error de Derecho del Tribunal General en la apreciación del grado de control jurisdiccional que debía ejercer***

#### *Alegaciones de las partes*

- 90 Mediante el tercer motivo de casación, la EPSU sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en los apartados 31 a 33, 78, 79, 109 a 112, 122 y 133 de la sentencia recurrida, al limitar la intensidad del control jurisdiccional ejercido sobre la decisión controvertida como consecuencia, por una parte, del carácter político de la misma y, por otra, del riesgo de comprometer la independencia de la Comisión.
- 91 A este respecto, la EPSU observa que la interpretación del Tribunal General según la cual la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación de carácter político para decidir si presenta al Consejo una propuesta de decisión de aplicación del acuerdo celebrado entre interlocutores sociales a nivel de la Unión se basa en una interpretación errónea de las

disposiciones del Tratado FUE, del contexto y del objeto de dichas disposiciones, así como de la sentencia de 17 de junio de 1998, UEAPME/Consejo (T-135/96, EU:T:1998:128). Según la EPSU, antes de que la Comisión presente al Consejo la propuesta de decisión de aplicación de tal acuerdo a nivel de la Unión, su papel no es, en efecto, político, sino «esencialmente jurídico».

- 92 Por otro lado, la EPSU alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en el apartado 112 de la sentencia recurrida, al «establecer paralelismos» con la sentencia de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión* (T-561/14, EU:T:2018:210), dictada en materia de iniciativa ciudadana europea. A su juicio, el procedimiento establecido en los artículos 154 TFUE y 155 TFUE no se asemeja al procedimiento de iniciativa ciudadana europea, puesto que, por una parte, este no es ni un proceso de negociación colectiva ni constituye el ejercicio de un derecho fundamental consagrado por el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales y, por otra parte, quienes inician tal procedimiento no participan en la elaboración del texto de la propuesta legislativa.
- 93 La Comisión rebate la alegación de la EPSU. En particular, expone que el Tribunal General consideró justificadamente que la intensidad del control jurisdiccional que debía ejercer sobre la decisión controvertida era limitada, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 94 En el tercer motivo de casación, la EPSU reprocha, en esencia, al Tribunal General que haya incurrido en un error de Derecho por lo que respecta a la intensidad del control jurisdiccional que debía ejercer sobre la decisión controvertida y apunta a los apartados 31 a 33, 78, 79, 109 a 112, 122 y 133 de la sentencia recurrida.
- 95 A este respecto, de los apartados 62 y 64 de la presente sentencia se desprende, en esencia, que la Comisión no está obligada a presentar al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión del acuerdo celebrado entre interlocutores sociales, en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2, dado que aquella institución dispone de cierto margen de apreciación para decidir la oportunidad de presentar tal propuesta al Consejo.
- 96 Pues bien, como observó acertadamente el Tribunal General en los apartados 110 y 111 de la sentencia recurrida, de jurisprudencia reiterada resulta que, cuando una institución debe realizar apreciaciones complejas, el control jurisdiccional se limita, en principio, a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación y a controlar la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta y la inexistencia de error de Derecho, de error manifiesto en la apreciación de los hechos o de desviación de poder (véase la sentencia de 1 de julio de 2008, *Chronopost y La Poste/UFEX y otros*, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 143 y jurisprudencia citada). Esta limitación del control jurisdiccional se aplica especialmente cuando las instituciones de la Unión, como en el caso de autos, deben, por una parte, tener en cuenta intereses potencialmente divergentes, como, en particular, el interés general de la Unión y el de los interlocutores sociales y, por otra parte, adoptar decisiones que impliquen opciones políticas (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo*, C-280/93, EU:C:1994:367, apartado 91, y de 14 de julio de 2005, *Rica Foods/Comisión*, C-40/03 P, EU:C:2005:455, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 97 La alegación de la EPSU no puede desvirtuar las apreciaciones del Tribunal General relativas al grado de control jurisdiccional que debía ejercer sobre la decisión controvertida.

- 98 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de la EPSU de que la facultad de apreciación de que dispone la Comisión para decidir si presenta al Consejo una propuesta de decisión de aplicación de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales a nivel de la Unión no tiene carácter político, sino «esencialmente jurídico», procede señalar que, ciertamente, la Comisión efectúa una apreciación jurídica cuando examina la representatividad de las partes firmantes de dicho acuerdo y la legalidad de sus cláusulas, de conformidad con el artículo 155 TFUE, apartado 2. No obstante, como observó acertadamente el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida, cuando recibe de los interlocutores sociales afectados una petición de aplicación a nivel de la Unión de dicho acuerdo, la Comisión ha de apreciar también la oportunidad, teniendo en cuenta, en particular, consideraciones de orden político, económico y social, de la eventual aplicación del acuerdo a nivel de la Unión.
- 99 En segundo lugar, la alegación de la EPSU de que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en el apartado 112 de la sentencia recurrida, al «establecer paralelismos» con la sentencia de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión* (T-561/14, EU:T:2018:210), dictada en materia de iniciativa ciudadana europea, no puede dar lugar a la anulación de la sentencia recurrida, puesto que, como se desprende de los fundamentos anteriores, el Tribunal General limitó su control de legalidad de la decisión controvertida sin incurrir en error de Derecho.
- 100 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, se ha de concluir que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que la intensidad del control jurisdiccional que debía ejercer sobre la decisión controvertida era limitada en el caso de autos.
- 101 En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo de casación.

***Cuarto motivo de casación, basado en un error de Derecho en cuanto a la legalidad de los motivos de la decisión controvertida***

*Alegaciones de las partes*

- 102 Mediante el cuarto motivo de casación, la EPSU sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en los apartados 116 a 140 de la sentencia recurrida, al considerar que los motivos en los que se basa la decisión controvertida no eran «erróneos, infundados ni insuficientes».
- 103 En primer término, la EPSU alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, al considerar que la motivación de la decisión controvertida bastaba, de conformidad con el artículo 296 TFUE, para que se pudieran conocer las razones que subyacen a la apreciación de la Comisión. La EPSU sostiene al respecto que los motivos expuestos en la decisión controvertida son erróneos y que esas razones no se corresponden con las invocadas durante el procedimiento que precedió a la adopción de la mencionada decisión.
- 104 En segundo término, la EPSU sostiene que el Tribunal General incurrió en varios errores al analizar los motivos en los apartados 130, 131, 133 y 136 de la sentencia recurrida, porque tales motivos son «materialmente inexactos e irrelevantes». Además, el citado Tribunal no tuvo en cuenta, en los apartados 136 y 138 de la sentencia recurrida, el hecho de que la Comisión no había indicado en la decisión controvertida, por una parte, las razones por las que no había realizado un «análisis de impacto», contrariamente a lo que había anunciado en su

correspondencia con la EPSU, y, por otra parte, las razones que justificaban apartarse de las comunicaciones en la materia que había publicado. En particular, la EPSU reprocha al Tribunal General que declarara, en el apartado 138 de la sentencia recurrida, que los demandantes en primera instancia no habían especificado con arreglo a qué disposición la Comisión estaba obligada a realizar ese «análisis de impacto» antes de decidir no hacer uso de su facultad de iniciativa, cuando esas comunicaciones habían generado una «expectativa legítima» en los demandantes en primera instancia que obligaba a la realización de un «control jurídico» y de un «análisis de impacto».

- 105 En tercer término, la EPSU rebate la interpretación efectuada por el Tribunal General, en los apartados 131 y 132 de la sentencia recurrida, en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia referida a las directivas relativas a la información y a la consulta de los trabajadores.
- 106 La Comisión sostiene que debe desestimarse el cuarto motivo de casación.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 107 El cuarto motivo de casación se divide, en esencia, en dos partes, basadas, la primera, en un error de Derecho cometido por el Tribunal General en lo que respecta al cumplimiento por parte de la Comisión de la obligación de motivación de la decisión controvertida y, la segunda, en un error de Derecho del citado Tribunal en lo que atañe a la fundamentación de dicha decisión.

*– Primera parte del cuarto motivo de casación, basada en un error de Derecho en lo que respecta al cumplimiento por parte de la Comisión de la obligación de motivación*

- 108 En primer lugar, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues este pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. Desde este punto de vista, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza de dicho acto y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el citado acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 14 de octubre de 2010, Deutsche Telekom/Comisión, C-280/08 P, EU:C:2010:603, apartado 130 y jurisprudencia citada).
- 109 En segundo lugar, según jurisprudencia igualmente reiterada del Tribunal de Justicia, recordada por el Tribunal General en el apartado 115 de la sentencia recurrida, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto controvertido, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 88 y jurisprudencia citada).

- 110 La EPSU alega al respecto que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en el apartado 118 de la sentencia recurrida al considerar que los destinatarios de la decisión controvertida, esto es, la TUNED y los EUPAE, habían podido conocer las razones de dicha decisión.
- 111 En el caso de autos, el Tribunal General recordó, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, los tres motivos en los que se basaba la decisión controvertida, que se recogen en el apartado 13 de la presente sentencia. En el apartado 117 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó el contexto en el que se había adoptado dicha decisión. Puso de manifiesto que la Comisión había consultado a los interlocutores sociales afectados acerca de la oportunidad de una acción de la Unión en materia de información y consulta a los funcionarios y empleados de las administraciones dependientes de un gobierno central y que, precisamente a raíz de esa consulta, esos interlocutores sociales habían negociado y firmado el acuerdo de que se trata. Así pues, habida cuenta de los motivos de la decisión controvertida y del contexto en el que se adoptó, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que dicha decisión había sido suficientemente motivada a la luz del artículo 296 TFUE, de modo que, por una parte, sus destinatarios, esto es, la TUNED y los EUPAE, habían podido conocer las tres razones en las que se basaba la apreciación de la Comisión y refutarlas y, por otra parte, el Tribunal General pudo controlar esas razones.
- 112 En efecto, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 104 de sus conclusiones, la decisión controvertida se dirige a los interlocutores sociales que habían celebrado el acuerdo de que se trata, los cuales, tanto debido a su posición, como a los intercambios y consultas previas llevadas a cabo por la Comisión, ya tenían conocimiento del contexto en que se había adoptado la decisión denegatoria.
- 113 En estas circunstancias, debe desestimarse la alegación de que el Tribunal General consideró erróneamente que la motivación de la decisión controvertida bastaba y que los destinatarios de dicha decisión podían, consecuentemente, conocer las razones de la misma.
- 114 De ello se deduce que el Tribunal General declaró justificadamente, en el apartado 119 de la sentencia recurrida, que la decisión controvertida cumplía la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE.
- 115 En consecuencia, debe desestimarse la primera parte del cuarto motivo de casación.
- *Segunda parte del cuarto motivo de casación, basada en un error de Derecho cometido por el Tribunal General en relación con la fundamentación de la motivación de la decisión controvertida*
- 116 En cuanto al fundamento de la motivación de la decisión controvertida, la EPSU considera que los motivos invocados en dicha decisión son materialmente inexactos e irrelevantes.
- 117 En primer lugar, la EPSU alega, por lo que respecta a los apartados 130 y 136 de la sentencia recurrida, referidos al primero de esos motivos, que el razonamiento del Tribunal General es inexacto fáctica y jurídicamente, puesto que numerosas directivas ya se aplican a los funcionarios y empleados de las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros y nada permitía a la Comisión sugerir que la adopción por el Consejo de la decisión de aplicación del acuerdo de que se trata a nivel de la Unión habría podido modificar la estructura, organización y funcionamiento de esas administraciones sin realizar un «análisis de impacto».

- 118 Sobre este particular, procede señalar de entrada que, en la medida en que la EPSU pretende cuestionar las apreciaciones fácticas del Tribunal General como tales, sin invocar una desnaturalización de los hechos a este respecto, su argumentación es inadmisibile (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2020, Consejo y otros/K. Chrysostomides & Co. y otros, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, EU:C:2020:1028, apartado 128 y jurisprudencia citada).
- 119 Por lo demás, en cuanto a la alegación de que no se realizó ningún «análisis de impacto» del acuerdo de que se trata, procede señalar que la EPSU no explica por qué habría sido necesario tal «análisis de impacto» para determinar si la aplicación del acuerdo de que se trata a nivel de la Unión pudiera tener repercusiones en el funcionamiento de las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros ni ha identificado, por tanto, un error de Derecho del Tribunal General.
- 120 En cuanto al segundo motivo de la decisión controvertida, la EPSU alega que el Tribunal General no tuvo en consideración el hecho de que el acuerdo de que se trata incluía una cláusula denominada de «no regresión», que confiere a los interesados derechos más amplios que los ya reconocidos en algunos Estados miembros e impide la revocación de tales derechos en caso de cambio de gobierno.
- 121 A este respecto, por una parte, la EPSU sigue sin explicar por qué no considerar el hecho de que el acuerdo de que se trata incluyese esa cláusula de «no regresión» implica que el Tribunal General cometiera un error de Derecho en el apartado 131 de la sentencia recurrida. Por otra parte, y en todo caso, procede señalar que la EPSU no invoca desnaturalización alguna de la apreciación efectuada por el Tribunal General en dicho apartado 131, sobre la afirmación de la Comisión de que veintidós Estados miembros ya disponían, en 2014, de normas relativas a la información y consulta a los funcionarios y empleados públicos de las administraciones dependientes de un gobierno central.
- 122 Por lo que respecta al tercer motivo de la decisión controvertida, la EPSU sostiene que, en el apartado 133 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no tuvo en cuenta el carácter sectorial del acuerdo de que se trata ni la representatividad de los interlocutores sociales afectados. La EPSU estima que los EUPAE son el interlocutor social de las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros, de modo que el acuerdo de que se trata afectaba a los gobiernos centrales y no a los gobiernos locales de aquellos. Añade también que el acuerdo de que se trata no afecta a la estructura de las administraciones de los gobiernos centrales de los Estados miembros, dado que se refiere únicamente a los derechos de información y consulta de los funcionarios y empleados de dichas administraciones.
- 123 Hay que observar que no es el apartado 133 de la sentencia recurrida, sino su apartado 132, el que se refiere específicamente al examen del tercer motivo de la decisión controvertida. Pues bien, en dicho apartado 132, el Tribunal General realizó una apreciación fáctica según la cual la aplicación del acuerdo de que se trata a nivel de la Unión afectaría a los Estados miembros de manera muy diferente en función de su grado de centralización o descentralización. Esta apreciación le permitió indicar que nada impedía a la Comisión tener en cuenta ese hecho para considerar no deseable la aplicación del acuerdo de que se trata a nivel de la Unión. Dado que la EPSU no ha invocado la desnaturalización de los hechos tenidos en cuenta en esta apreciación fáctica, el Tribunal de Justicia no puede examinar su alegación relativa al tercer motivo de la decisión controvertida.

- 124 De las consideraciones anteriores resulta que debe desestimarse la alegación de la EPSU de que los motivos invocados en la decisión controvertida son inexactos o no pertinentes.
- 125 En lo relativo, en segundo lugar, a la alegación de la EPSU de que el Tribunal General no tuvo en cuenta, en la sentencia recurrida, el hecho de que la Comisión, que había anunciado en su correspondencia que se realizaría un «análisis de impacto», o incluso que estaba en curso, no hubiese indicado en la decisión controvertida las razones por las que no había llevado a cabo tal análisis, procede señalar que el citado Tribunal consideró, en el apartado 138 de la sentencia recurrida, que los demandantes en primera instancia no habían especificado con arreglo a qué disposición la Comisión estaba obligada a realizar ese «análisis de impacto» antes de decidir no ejercer su facultad de iniciativa y desestimó, consecuentemente, su alegación por infundada. Por tanto, la EPSU no puede afirmar que el Tribunal General no haya tenido en cuenta tales consideraciones en la sentencia recurrida. Además, dado que la EPSU no invocó una supuesta vulneración de su confianza legítima en primera instancia como consecuencia de dichas consideraciones, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 107 de sus conclusiones, no puede hacer valer esa alegación por vez primera en el presente recurso de casación y esta es, por tanto, inadmisibile.
- 126 En tercer lugar, la EPSU reprocha al Tribunal General que haya declarado, en el apartado 138 de la sentencia recurrida, que las comunicaciones publicadas en materia de política social por la Comisión no habían generado una «expectativa legítima» en los demandantes en primera instancia, que obligase en particular a la realización de un «control jurídico» y de un «análisis de impacto», y que no haya justificado el hecho de haberse apartado de dichas comunicaciones cuando la EPSU esperaba legítimamente que la Comisión las siguiera. Procede señalar al respecto que este apartado de la sentencia recurrida no se refiere a las comunicaciones publicadas por la Comisión en el ámbito de la política social, sino al «análisis de impacto» que esta institución presuntamente anunció en su correspondencia.
- 127 En la medida en que, con esta alegación, la EPSU trata de aducir una supuesta vulneración de su confianza legítima que el Tribunal General debería haber reconocido, por haberse apartado la Comisión de lo expuesto en dichas comunicaciones, hay que indicar que la EPSU extrajo de estas comunicaciones varias alegaciones específicas en el marco de su primer motivo en primera instancia, relativo a una supuesta infracción del artículo 155 TFUE, apartado 2, y a una falta de competencia, partiendo de este modo de la premisa de que la Comisión estaba obligada a respetar esas comunicaciones. Por consiguiente, al sostener ante el Tribunal de Justicia la vulneración de su confianza legítima en que la Comisión respetaría los compromisos asumidos en sus propias comunicaciones, la EPSU planteó la alegación que ya había formulado en primera instancia.
- 128 Es cierto que, al adoptar normas de conducta y anunciar con su publicación que las aplicarán en lo sucesivo en los supuestos a los que las mismas se refieren, las instituciones se autolimitan en el ejercicio de su facultad de apreciación y no pueden apartarse de tales normas, a riesgo de ser sancionadas, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima.
- 129 No obstante, cuando se trata, como en el caso de autos, del ejercicio de la competencia, conferida a la Comisión por una disposición de Derecho primario, de presentar o no al Consejo una propuesta que constituye un requisito previo para que esta institución adopte una decisión, si no hay un compromiso explícito y unívoco por su parte, no cabe considerar —habida cuenta, en particular, de la importancia del equilibrio institucional en que se inscribe esa competencia, como recuerda el

apartado 48 de la presente sentencia— que la Comisión se haya autolimitado en el ejercicio de dicha competencia comprometiéndose a examinar exclusivamente determinadas consideraciones específicas antes de presentar su propuesta, transformando de este modo esa competencia discrecional en competencia reglada cuando se cumplan determinados requisitos. Pues bien, de las alegaciones formuladas por la EPSU en el caso de autos no resulta que la Comisión hubiese asumido, en las comunicaciones invocadas, tal compromiso en cuanto al ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 155 TFUE, apartado 2.

- 130 En cuarto lugar, por lo que respecta a la alegación de la EPSU de que, en los apartados 131 y 132 de la sentencia recurrida, el Tribunal General interpretó erróneamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia referida a las directivas relativas a la información y a la consulta de los trabajadores debido a que «ya existe una disparidad entre el gobierno local y el gobierno central», procede desestimarla por ser manifiestamente inadmisibile en la medida en que no se dirige específicamente al error de Derecho de que supuestamente adolecen esos apartados de la sentencia recurrida (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de enero de 2019, Deza/ECHA, C-419/17 P, EU:C:2019:52, apartado 94).
- 131 Por consiguiente, se han de desestimar la segunda parte del cuarto motivo de casación y el cuarto motivo de casación en su totalidad.
- 132 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, debe desestimarse íntegramente el recurso de casación.

### **Costas**

- 133 A tenor del artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 134 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que resulta aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 135 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la EPSU, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, de conformidad con lo solicitado por esta.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) La European Federation of Public Service Unions (EPSU) cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**

Firmas