



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 14 de enero de 2021¹

Asunto C-64/20

UH

contra

An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Ard-Chúirt (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2001/82/CE — Requisitos lingüísticos del embalaje y etiquetado de productos veterinarios — Facultades discrecionales de los órganos jurisdiccionales nacionales para desestimar pretensiones — Efecto directo — Primacía — Autonomía procesal — Tutela judicial efectiva»

I. Introducción

1. No son pocos los aspectos del Derecho a los que atañe el presente asunto. Todos juntos, si se ejecutan simultáneamente, conforman una auténtica polifonía constitucional del Derecho de la Unión: efecto directo, primacía, autonomía procesal, tutela judicial efectiva y efectividad general de la aplicación nacional del Derecho de la Unión, todo ello acompañado de la reivindicación del derecho a recibir información en la propia lengua y del multilingüismo de la Unión.
2. No obstante, al prestar atención, se oye emerger una melodía dominante: ¿se oponen dichos principios, en particular, la efectividad de la aplicación nacional del Derecho de la Unión, a una normativa nacional que concede facultades discrecionales a un órgano jurisdiccional para decidir si estima las pretensiones y, en tal caso, cómo, formuladas por un demandante que alega que las autoridades no han transpuesto correctamente una directiva, pese a la (aparente) fundamentación de su demanda? En esta melodía resuena un tema muy conocido: ¿cuáles son los límites razonables al principio de aplicación efectiva del Derecho de la Unión en el ámbito nacional?

¹ Lengua original: inglés.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. El título V de la Directiva 2001/82/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios,² con el epígrafe «Etiquetado y prospecto», comprende los artículos 58 a 64.

4. El artículo 58, apartado 1, de la Directiva 2001/82 detalla la información que, salvo algunas excepciones, «deberá llevar en caracteres legibles» el embalaje de los medicamentos veterinarios. Con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, las informaciones mencionadas en las letras f) a l) de su apartado 1 «deberán ser redactadas en la caja y en el recipiente de los medicamentos en la o las lenguas del país de comercialización».

5. El artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2001/82 dispone que, cuando se trate de ampollas, «los datos considerados en el apartado 1 del artículo 58 deberán indicarse en el embalaje exterior». A continuación, enumera la información necesaria en los contenedores. El artículo 59, apartado 3, de la Directiva 2001/82 dispone que «Los datos previstos en los guiones tercero y sexto del apartado 1 deberán figurar en el embalaje exterior y en el acondicionamiento primario de los medicamentos en la lengua o lenguas del país de comercialización».

6. El artículo 61, apartado 1, de la Directiva 2001/82 establece que «será obligatorio adjuntar un prospecto al acondicionamiento de un medicamento veterinario, excepto cuando toda la información exigida en virtud del presente artículo figure en el acondicionamiento primario o en el embalaje exterior. [...] El prospecto deberá estar redactado en un lenguaje comprensible por el público en general y en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro de comercialización». El artículo 61, apartado 2, de la Directiva 2001/82 detalla la información mínima que debe recoger el prospecto.

7. Los considerandos 52 y 53 del Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre medicamentos veterinarios y por el que se deroga la Directiva 2001/82/CE,³ presentan el siguiente tenor:

«(52) A fin de reducir la carga administrativa y aumentar al máximo la disponibilidad de medicamentos veterinarios en los Estados miembros, deben establecerse normas simplificadas sobre la presentación de su acondicionamiento y etiquetado. [...]

(53) Además, los Estados miembros deben poder elegir la lengua del texto utilizado en el resumen de las características del medicamento, el etiquetado y el prospecto de los medicamentos veterinarios autorizados en su territorio.»

8. El artículo 7 del Reglamento 2019/6, titulado «Lenguas», establece:

«1. El resumen de las características del medicamento y la información en el etiquetado y en el prospecto figurará en una o varias lenguas oficiales del Estado miembro en el que se comercialice el medicamento veterinario, salvo que el Estado miembro lo determine de otro modo.

² DO 2001, L 311, p. 1, en su versión modificada.

³ DO 2019, L 4, p. 43.

2. El medicamento veterinario podrá ir etiquetado en varias lenguas.»

9. Con arreglo a su artículo 160, el Reglamento 2019/6 es aplicable a partir del 28 de enero de 2022.

B. Derecho nacional

10. Según el tribunal remitente, en la transposición de la Directiva 2001/82 se aprobaron numerosos instrumentos legislativos. Sin embargo, en relación con la lengua del embalaje, origen del procedimiento principal, las disposiciones pertinentes se encuentran en los «Statutory Instruments» (instrumentos legislativos; en lo sucesivo, «SI») 144/2007 y 786/2007, con arreglo a los cuales los datos exigidos con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2001/82 pueden figurar en irlandés o en inglés.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

11. El demandante en el procedimiento principal es una persona cuya lengua materna es el irlandés. Tiene un perro como mascota que necesita medicamentos veterinarios. Presentó una reclamación ante el Aire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éire (Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Marino, Irlanda), en la que alegaba que la información que acompaña a los productos veterinarios solo estaba redactada en inglés, y no en las dos lenguas oficiales del Estado, es decir, el irlandés y el inglés. En su opinión, esto constituía una infracción de la Directiva 2001/82.

12. El 14 de noviembre de 2016, el demandante presentó una demanda ante la Ard-Chúirt (Tribunal Superior, Irlanda) por la que se solicitaba la autorización para interponer un recurso debido a la incorrecta transposición de la Directiva 2001/82 por parte del Ministro en lo que concierne a los requisitos lingüísticos contemplados por esta. La autorización le fue concedida y, por consiguiente, se tramitó un procedimiento contra el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Marino, así como contra el Ard-Aighne (Fiscal General, Irlanda) e Irlanda. El asunto fue sustanciado los días 24 y 25 de julio de 2018.

13. Ante la, a su entender, incorrecta transposición de la Directiva, el demandante solicitó la adopción de las siguientes medidas: i) que se declarase que la legislación nacional aplicable no transponía o transponía incorrectamente el título V (artículos 58 a 61) de la Directiva 2001/82; ii) que se declarase que la legislación irlandesa debe garantizar que la información pertinente que aparece en los prospectos y en los embalajes a que se refiere el título V figure en las lenguas oficiales del Estado, es decir, tanto en irlandés como en inglés, en los medicamentos veterinarios que se comercialicen en el Estado, y iii) que se declarase que las autoridades irlandesas deben modificar la legislación nacional para transponer correctamente las disposiciones del título V de la Directiva 2001/82.

14. Ante la Ard-Chúirt (Tribunal Superior), el demandante invocó principalmente: i) el efecto directo de las disposiciones de la Directiva 2001/82 en relación con los requisitos lingüísticos (cuyas disposiciones son claras, precisas e incondicionales); ii) la primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional (lo que permitía al tribunal nacional aplicar las disposiciones de la Unión y dejar inaplicadas las disposiciones irlandesas contrarias), y iii) el derecho a la tutela judicial efectiva (el demandante debía disponer de un recurso efectivo y el tribunal debía estimar sus pretensiones).

15. Por su parte, los demandados reconocieron que, con arreglo al Derecho nacional, un demandante que impugne con éxito la resolución de una autoridad pública mediante un recurso ante un órgano jurisdiccional *normalmente* tiene derecho a una reparación. Sin embargo, añadieron que este derecho no es absoluto y que, en el procedimiento principal, estaba justificada la denegación de cualquier tipo de reparación. Alegan que, en el presente asunto, aunque podría derivarse algún beneficio de la estimación de las pretensiones del demandante, su valor sería muy limitado, habida cuenta de la inminente entrada en vigor del Reglamento 2019/6. Por otro lado, los demandados alegan que, si se admitieran las pretensiones del demandante, con mucha probabilidad ello tendría graves repercusiones para terceros. Si, como consecuencia del requisito de tener que imprimir el texto de los prospectos y de los envases en las dos lenguas oficiales, los proveedores y distribuidores de medicamentos veterinarios tuvieran que optar por retirarse del mercado irlandés, está claro que dicha retirada tendría graves consecuencias para la salud animal, así como repercusiones económicas, que perjudicarían a muchas personas.

16. El 26 de julio de 2019, la Ard-Chúirt (Tribunal Superior) reconoció la legitimación activa del demandante, puesto que los artículos 58, apartado 4; 59, apartado 3, y 61, apartado 1, de la Directiva 2001/82 (en lo sucesivo, «disposiciones de la Unión controvertidas») eran claras, precisas e incondicionales. En consecuencia, el demandante podía invocarlas frente a los demandados. Asimismo, el órgano jurisdiccional determinó que Irlanda no había transpuesto correctamente la Directiva por lo que se refiere a los requisitos lingüísticos, en la medida en que la legislación nacional pertinente (el SI-144/2007 y el SI-786/2007) permitía que la información figurase únicamente en inglés, en lugar de exigir que figurase tanto en irlandés como en inglés.

17. Sin embargo, la Ard-Chúirt (Tribunal Superior) también indicó que en el curso del procedimiento se había aprobado el Reglamento 2019/6, que contiene nuevas disposiciones relativas al uso de las lenguas en los medicamentos veterinarios. De acuerdo con dicho Reglamento, cuando este entre en vigor (el 28 de enero de 2022), se permitirá que la información del embalaje conste únicamente en inglés. En tales circunstancias, el tribunal planteó la cuestión de si valía la pena estimar las pretensiones del demandante ante la proximidad de dicho cambio normativo, a pesar de estar incumpliendo Irlanda el Derecho de la Unión.

18. Señaló el tribunal que en el Derecho irlandés existen fundamentos bien consolidados en virtud de los cuales los órganos jurisdiccionales pueden ejercer facultades discrecionales para decidir si conceden la oportuna reparación a un demandante cuyo recurso ha prosperado y, en tal caso, qué forma adecuada de reparación. Entre dichos fundamentos se incluyen algunos factores como, por ejemplo: 1) retrasos indebidos en el procedimiento; 2) no interponer otros recursos más adecuados, como un recurso de casación; 3) falta de franqueza por parte del demandante; 4) actuación de mala fe por parte del demandante; 5) perjuicio para terceros, o 6) cuando estimar las pretensiones formuladas carezca de finalidad útil.

19. Así pues, al albergar dudas acerca de si el Derecho de la Unión se opone a unas normas de procedimiento como las controvertidas en el procedimiento principal, la Ard-Chúirt (Tribunal Superior) decidió suspender el procedimiento y remitir al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Tiene un órgano jurisdiccional nacional la facultad discrecional para desestimar un recurso a pesar de haber determinado que el Derecho nacional no ha aplicado un determinado aspecto de una directiva de la Unión Europea y, en caso de tenerla, cuáles son los factores que deben tenerse

en cuenta en relación con tal facultad y/o puede el órgano jurisdiccional nacional tener en cuenta los mismos factores que tendría en consideración si se tratara de un incumplimiento del Derecho nacional?

2) ¿Supone un menoscabo al principio del efecto directo del Derecho de la Unión que un órgano jurisdiccional rechace las pretensiones presentadas en este asunto debido a la entrada en vigor del artículo 7 del [Reglamento 2019/6] (cuya aplicación se aplaza hasta el 28 de enero de 2022), a pesar del hecho de que el órgano jurisdiccional nacional hubiera determinado que la legislación nacional no había respetado la obligación contemplada en los artículos 61, apartado 1; 58, apartado 4, y 59, apartado 3, de la Directiva 2001/82, consistente en que el envase y el etiquetado de los productos veterinarios deben estar escritos en las lenguas oficiales del Estado miembro, es decir, en Irlanda, en irlandés y en inglés?»

20. El demandante, Irlanda, el Gobierno polaco y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas.

IV. Análisis

A. Admisibilidad

21. Irlanda y el Gobierno polaco alegan que la remisión prejudicial es inadmisibile.

22. En primer lugar, Irlanda afirma haber transpuesto correctamente las disposiciones de la Unión controvertidas. El tenor de la Directiva 2001/82 es ambiguo en cuanto a la existencia de una obligación de utilizar todas las lenguas oficiales en la información del embalaje y etiquetado de los medicamentos veterinarios cuando en un Estado miembro coexistan varias lenguas oficiales. Por lo tanto, la decisión de Irlanda de transponer la mencionada Directiva de manera que se permita el uso de una sola de sus lenguas oficiales estaba incluida en sus facultades discrecionales.

23. En segundo lugar, Irlanda aduce que, atendiendo a la finalidad expresa de la Directiva 2001/82, es evidente que los derechos que de ella se deducen no son de carácter lingüístico o cultural, sino relativos al acceso a la información sobre los medicamentos veterinarios, derechos que solo se verían vulnerados si un demandante se encontrase en una situación en que estuviera en poder de un embalaje o etiquetado que no pudiera entender totalmente. Sin embargo, el demandante en el procedimiento principal no ha alegado haberse encontrado en tal situación.

24. Por su parte, el Gobierno polaco alega que el Derecho de la Unión no exige que los órganos jurisdiccionales nacionales concedan pretensiones consistentes en ordenar a las autoridades nacionales competentes modificar el Derecho nacional para acomodarlo al Derecho de la Unión. En cualquier caso, dicho Gobierno considera que la acción del demandante está abocada al fracaso. Aun asumiendo que el derecho a que la información que acompaña los medicamentos veterinarios esté disponible en lengua irlandesa se derivase de unas disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de la Directiva 2001/82, por su propia naturaleza no se trata de un derecho que pueda ser invocado frente a las autoridades irlandesas. La obligación de etiquetar estos productos en lengua irlandesa pesa sobre entidades privadas: los fabricantes y distribuidores de dichos productos. Sin embargo, el demandante no puede hacer valer su derecho

a la información sobre los medicamentos veterinarios frente a los fabricantes y distribuidores de estos, pues, de por sí, una directiva no puede imponer obligaciones a los particulares y, por lo tanto, no pueden ser invocadas frente a ellos.

25. Por lo que respecta a la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial, estos argumentos no son convincentes.

26. A mi parecer, la argumentación tanto de Irlanda como del Gobierno polaco se refieren a la fundamentación de la acción ejercitada por el demandante en el procedimiento principal nacional. Las objeciones formuladas por Irlanda afectan a una cuestión preliminar de fondo, que, pese a todo, no ha sido aludida por el tribunal remitente. Y lo mismo sucede con las objeciones del Gobierno polaco. La cuestión de si el Derecho de la Unión exige a los órganos jurisdiccionales nacionales conceder una determinada reparación constituye, de nuevo, una cuestión de fondo en dicho procedimiento, y no de admisibilidad. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las alegaciones que se refieren a aspectos de fondo no afectan en modo alguno a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas.⁴

27. Además, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. Esta presunción no queda desvirtuada por la posibilidad de que el demandante finalmente no vea estimadas sus pretensiones en el procedimiento principal ante el órgano jurisdiccional nacional, en particular, si el Tribunal de Justicia acoge una cierta interpretación del Derecho de la Unión de que se trate.⁵

28. Así pues, a continuación, paso a ocuparme del fondo de las dos cuestiones prejudiciales.

B. Sobre el fondo

1. Observaciones preliminares

29. En el presente asunto, el demandante se acoge (y el tribunal remitente invoca) a algunos de los más importantes principios estructurales del Derecho de la Unión: el efecto directo, la primacía, el control judicial efectivo y la autonomía procesal. En consecuencia, las cuestiones que suscita el procedimiento pueden resultar ciertamente complicadas en apariencia. Sin embargo, tras un análisis más detenido, se pone de manifiesto con claridad la cuestión esencial.

30. Tal como yo lo entiendo, en el procedimiento principal el demandante formula, en esencia, tres pretensiones: i) que se declare que el Derecho nacional es incompatible con el Derecho de la Unión; ii) que se declare que el Derecho nacional debe ser conforme con el Derecho de la Unión, y iii) que se declare que las autoridades nacionales deben modificar el Derecho nacional en este sentido.

⁴ Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 111.

⁵ Con mayor detalle y citando más referencias, véanse, por ejemplo, mis recientes conclusiones presentadas en el asunto Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol) (C-505/19, EU:C:2020:939), punto 34 y jurisprudencia citada.

31. No me resulta del todo claro si estas tres pretensiones han de estimarse simultáneamente o si el tribunal remitente puede elegir libremente entre ellas. A efectos de las presentes conclusiones, voy a presumir que el tribunal remitente dispone de un amplio margen discrecional a este respecto. No en vano, el tribunal remitente afirma que, con arreglo al Derecho nacional, goza de facultades discrecionales para *elegir* la solución que considere más adecuada en atención a las circunstancias y, si procede, incluso para *desestimar* todas las pretensiones formuladas.⁶ En consecuencia, se pregunta si esto sigue siendo así cuando los derechos del demandante se derivan del Derecho de la Unión.

32. Así las cosas, soy del parecer de que, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, en el centro del litigio se hallan aspectos relativos a la autonomía procesal y a la tutela judicial efectiva. Por lo tanto, las dos cuestiones prejudiciales pueden ser examinadas conjuntamente y se pueden reformular del siguiente modo: ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, se oponen los principios de autonomía procesal y tutela judicial efectiva, a una legislación o práctica nacional conforme a la cual los órganos jurisdiccionales gozan de facultades discrecionales para decidir si conceden una reparación y, en tal caso, decidir la forma de esta reparación, a favor de un demandante que alega que las autoridades no han transpuesto correctamente una directiva, siendo su demanda fundada?

33. Para responder a esta cuestión, las presentes conclusiones se estructuran de la siguiente manera: Voy a comenzar estableciendo el marco jurídico relevante para el análisis, a fin de explicar cómo se ha de valorar el presente asunto (2). A continuación, describiré brevemente cómo ha aplicado el Tribunal de Justicia en litigios anteriores dicho marco jurídico a casos concretos (3). Partiendo de esa base, voy a exponer ciertos aspectos transversales y directrices que pueden ser de utilidad para el tribunal remitente (4). Habida cuenta de que corresponde en último término al citado tribunal remitente deducir las consecuencias para el asunto que es objeto del litigio principal, concluiré con unas consideraciones relativas al caso concreto (5).

2. El marco jurídico relevante: la efectividad «Rewe» y la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta

34. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, una norma de la Unión directamente aplicable y que sea fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afecta, ya se trate de Estados miembros o de particulares, debe surtir plenos efectos con carácter uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y *durante todo su período de validez*.⁷

35. También es jurisprudencia asentada que los jueces nacionales que conocen de un asunto en el marco de su competencia están obligados en virtud del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, a *aplicar íntegramente* el Derecho de la Unión directamente aplicable y a proteger los derechos que este confiere a los particulares dejando sin aplicación toda disposición contraria de la ley nacional.⁸

⁶ Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.

⁷ Véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartados 14 a 15; de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), apartado 18, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 54.

⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartados 16 y 21; de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), apartado 19, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 55.

36. De lo anterior se deduce que sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del derecho de la Unión toda *disposición* de un ordenamiento jurídico nacional o toda *práctica* administrativa, legislativa o *judicial* que redujera la eficacia del Derecho de la Unión por el hecho de negar al juez competente para aplicar ese derecho la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo, incluso temporal, a la plena eficacia de las normas de la Unión directamente aplicables.⁹

37. Sin embargo, ¿cuán pleno debe ser el efecto de las disposiciones de la Unión directamente aplicables para que estas sean completamente efectivas? A no ser que, por defecto, «pleno» signifique «absolutamente todo», realmente no existe ningún referente de plena efectividad en el Derecho de la Unión. Lo que sí hay es una valoración caso por caso, normalmente efectuada por remisión a la legislación nacional correspondiente en un asunto concreto.

38. No puede ser de otra manera si el principio general para la aplicación nacional de las normas del Derecho de la Unión es la autonomía procesal de los Estados miembros. La primera referencia inicial sigue siendo la que exista en el plano nacional. Según reiterada jurisprudencia, a falta de normativa de la Unión, corresponde a cada Estado miembro designar los órganos judiciales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos legales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos subjetivos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. No obstante, las normas procesales no pueden ser menos favorables que las aplicables a recursos similares de carácter interno (principio de *equivalencia*) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de *efectividad*).¹⁰

39. En el presente procedimiento, obviamente, no se plantea la cuestión de la *equivalencia*. Las dudas del tribunal remitente proceden del hecho mismo de que las normas procesales controvertidas no solo se aplican a las situaciones sometidas al Derecho nacional, sino también a las reguladas por el Derecho de la Unión.

40. Por lo tanto, la verdadera cuestión es la de la *efectividad*.

41. Sin embargo, en un caso como el presente, la exigencia de efectividad, entendida como condición para la aplicación del principio de autonomía procesal y, por lo tanto, en ocasiones designada como «efectividad de Rewe»,¹¹ se llega a solapar en la práctica con el derecho a la *tutela judicial efectiva* reconocido en el artículo 47 de la Carta. En efecto, el demandante alega que la aplicación de las normas procesales controvertidas le priva de un recurso adecuado para proteger el derecho (sustantivo) que le reconocen las disposiciones de la Unión de que aquí se trata: el derecho a que la información que acompaña los medicamentos veterinarios esté disponible en las dos lenguas oficiales del Estado (irlandés e inglés).

⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartado 22; de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), apartado 20, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 56.

¹⁰ Entre otras muchas, véase la reciente sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apartados 21 a 22 y jurisprudencia citada.

¹¹ Desde que se formuló por primera vez en la sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188).

42. Como ya señalé en mis conclusiones presentadas en el asunto Banger, quizá no esté (aún) del todo clara la relación existente entre el principio de efectividad, como uno de los dos requisitos de la autonomía procesal de los Estados miembros, y el principio de tutela judicial efectiva, como derecho fundamental posteriormente declarado en el artículo 47 de la Carta.¹² Es indudable que, cuando menos, ambos principios se solapan en gran medida en cuanto a su contenido.

43. Asimismo, por lo que respecta al tipo de valoración que exigen, puede considerarse que requieren examinar cada situación desde un doble punto de vista: la efectividad de «Rewe» se centra en el aspecto *estructural* (la existencia, en general, de recursos adecuados a la situación concreta), mientras que la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta presta mayor atención a la dimensión *individual* (la existencia, en el caso concreto, de recursos adecuados disponibles para la persona afectada).

44. El principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión, actualmente declarado en el artículo 47 de la Carta. En particular, requiere la existencia de recursos adecuados de carácter judicial contra cualquier decisión de las autoridades nacionales que pueda vulnerar los derechos y libertades que para las personas reconoce el Derecho de la Unión.¹³ En este sentido, es preciso que el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto tenga competencia para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio de que conoce.¹⁴

45. No obstante, el alcance y la intensidad del control que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional nacional para cumplir con el artículo 47 de la Carta varía en función del contexto y de las circunstancias de cada caso.¹⁵ Como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia, entre los elementos que se han de tener en cuenta figuran «la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente».¹⁶

46. Sin duda, existe abundante jurisprudencia sobre la efectividad («Rewe»), que a lo largo de la última década ha sido esencialmente relevada por la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta. Sin embargo, no se puede decir que dicha jurisprudencia, profundamente casuística, sea coherente.

3. Jurisprudencia anterior: rigor, lenidad y el término medio

47. La jurisprudencia desarrollada a lo largo de los años presenta variaciones.¹⁷ Al ser de carácter marcadamente casuístico, se resiste a la generalización. Pueden hallarse ejemplos de distintas tendencias, que van desde una postura ciertamente favorable a los Estados miembros, que por lo

¹² C-89/17, EU:C:2018:225, puntos 99 a 107.

¹³ Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 29 de noviembre de 2018, Bank Tejarat/Consejo (C-248/17 P, EU:C:2018:967), apartado 79, y de 31 de enero de 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo (C-225/17 P, EU:C:2019:82), apartado 62.

¹⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 49, y de 17 de diciembre de 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825), apartado 38.

¹⁵ Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en el asunto Banger (C-89/17, EU:C:2018:225), punto 104 y jurisprudencia citada.

¹⁶ Véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 102, y de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 41.

¹⁷ La doctrina jurídica habla de la existencia de vaivenes o cambios de rumbo en la postura del Tribunal de Justicia a lo largo del tiempo, que ha oscilado entre una mayor y una menor intervención. Véanse, por ejemplo, Dougan, M.: *National Remedies Before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 227 a 233, y Tridimas, T.: *The General Principles of EC Law*, 2.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 420 a 422.

general aprecia suficiente equivalencia, hasta inflexibles afirmaciones de la efectividad, en las que se exige a los Estados miembros ir (mucho) más allá de lo que normalmente permite su Derecho nacional.

48. En un lado del espectro encontramos los casos en que el Tribunal de Justicia ha admitido las disposiciones procesales nacionales en cuestión, tras centrar su análisis en el cumplimiento del requisito de equivalencia. En esos casos, la valoración del requisito de efectividad fue marcadamente flexible.¹⁸ A este respecto, el Tribunal de Justicia aclaró que el principio de equivalencia no puede interpretarse como una obligación del Estado miembro de extender a todas las acciones basadas en el Derecho de la Unión su régimen procesal interno más favorable.¹⁹ Este «indulgente» criterio parece haber sido aplicado principalmente a los conceptos y mecanismos de Derecho procesal que son comunes a los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros, por ser inherentes a todo sistema judicial (como la cosa juzgada, los plazos, etcétera).

49. En el otro lado del espectro se hallan asuntos como *Simmenthal*, *San Giorgio*, *Factortame*, *Cartesio*, *Elchinov* o *Klausner*,²⁰ en los que el Tribunal de Justicia insistió firmemente en una concepción sólida de la efectividad. Por lo general, se trata de asuntos relativos a situaciones en las que no existía en el ordenamiento jurídico nacional un determinado tipo de recurso, y se percibía que la práctica nacional en cuestión imponía obstáculos sistemáticos a la plena efectividad del Derecho de la Unión o a la rápida y total protección de las personas cuyos derechos se habían visto afectados.

50. Además, en cuanto al contexto específico del presente asunto, el Tribunal de Justicia ha acogido también una postura ciertamente estricta en diversos asuntos en los que la cuestión planteada por el tribunal remitente se refería a los efectos *ratione temporis* de las sentencias en que se había declarado la incompatibilidad de la legislación nacional con el Derecho de la Unión. En asuntos como *Winner Wetten*, *Filipiak*, *Gutiérrez Naranjo* o *Association France Nature Environnement*,²¹ el Tribunal de Justicia rechazó en lo esencial la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales, incluidos los tribunales supremos y los constitucionales, tuviesen competencia para postergar los efectos de una declaración de incompatibilidad de una medida nacional con el Derecho de la Unión, o para establecer un régimen transitorio con el fin de subsanar una supuesta laguna legal. En opinión del Tribunal de Justicia, cualquier decisión de este tipo constituiría una limitación de los efectos en el tiempo de una interpretación del Derecho de la Unión, algo que corresponde decidir en exclusiva al Tribunal de Justicia. Por otro lado, en cuanto al contexto, se ha de reconocer también que un importante elemento común a estos asuntos fue la debida consideración, o incluso la ejecución, de sentencias previas del Tribunal de Justicia de las que allí se trataba.

¹⁸ Véanse, en particular, las sentencias de 1 de diciembre de 1995, *Van Schijndel y Van Veen* (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:441); de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld* y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), y de 17 de marzo de 2016, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175).

¹⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 1998, *Edis* (C-231/96, EU:C:1998:401), apartado 36, y de 1 de diciembre de 1998, *Levez* (C-326/96, EU:C:1998:577), apartado 42.

²⁰ Respectivamente, sentencias de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), apartados 14 a 15; de 9 de noviembre de 1983, *San Giorgio* (199/82, EU:C:1983:318); de 19 de junio de 1990, *Factortame* y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), apartado 18; de 16 de diciembre de 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723); de 5 de octubre de 2010, *Elchinov* (C-173/09, EU:C:2010:581), y de 11 de noviembre de 2015, *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742).

²¹ Respectivamente, sentencias de 19 de noviembre de 2009, *Filipiak* (C-314/08, EU:C:2009:719); de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503); de 21 de diciembre de 2016, *Gutiérrez Naranjo* y otros (C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980), y de 28 de julio de 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603).

51. Por último, entre ambos extremos se encuentran los asuntos en los que el Tribunal de Justicia adoptó alguna postura intermedia. Con frecuencia, el Tribunal de Justicia trató de llegar a una solución «salomónica» que, confirmando las disposiciones nacionales, limitase al mismo tiempo su autonomía en cuanto a la utilización de los recursos en cuestión. Son buenos ejemplos en este sentido asuntos como *Fantask*; *Melki y Abdeli*; *DEB*, y *Lesoochránárske zoskupenie VLK*.²²

52. Diversas sentencias recientes del Tribunal de Justicia parecen abundar en esta última línea jurisprudencial. En ellas, el Tribunal de Justicia requirió a los órganos jurisdiccionales nacionales que aprovecharan al máximo el potencial que ofrecen sus respectivas legislaciones nacionales para alcanzar los objetivos perseguidos por las disposiciones de la Unión pertinentes, pero *solo en la medida* en que tal ejercicio interpretativo fuese conforme con el principio de legalidad y no generase violación alguna de derechos fundamentales.²³

53. Sea como fuere, la dicotomía «*Rewe/Simmenthal*»,²⁴ que tiende a distintas soluciones por lo que respecta al principio de *equivalencia* (o de no discriminación), por un lado, y al principio de *efectividad*, por otro, sigue muy presente en el examen de la autonomía procesal nacional. Sin embargo, cada vez se reconocen en mayor medida los límites internos a una afirmación absoluta de la efectividad, debido a la toma en consideración del principio de legalidad y a la protección de los derechos fundamentales (y quizá también a cierto sentido común).²⁵

4. *El aspecto estructural: valoración caso por caso*

54. En mi opinión, los principios y la jurisprudencia de la Unión recién expuestos llevan a la conclusión de que no puede haber una respuesta *universalmente válida* a la cuestión de si el Derecho de la Unión se opone a una legislación o práctica nacional que confiere a los órganos jurisdiccionales nacionales facultades discrecionales para decidir si conceden una reparación y, de hacerlo, en qué forma, a favor de un demandante que alega que las autoridades nacionales no han transpuesto correctamente una directiva, siendo fundada su demanda.

55. Es algo que depende de cada caso. No veo motivo alguno por el que el Derecho de la Unión deba oponerse *de forma categórica* a tal legislación o práctica. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión «debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades, ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, los principios sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de la seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento».²⁶

²² Respectivamente, sentencias de 2 de diciembre de 1997, *Fantask* y otros (C-188/95, EU:C:1997:580); de 22 de junio de 2010, *Melki y Abdeli* (C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363); de 22 de diciembre de 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:881), y de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838).

²³ Véanse, en particular, las sentencias de 5 de diciembre de 2017, *M. A. S. y M. B.* (C-42/17, EU:C:2017:936); de 17 de enero de 2019, *Dzivev y otros* (C-310/16, EU:C:2019:30), y de 19 de diciembre de 2019, *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114).

²⁴ Véase, en particular, Prechal, S.: «Community Law in National Court: The Lessons from Van Schijndel», *Common Market Law Review*, vol. 35, 1998, p. 687.

²⁵ Posiblemente llamada también «regla de la razón», «proporcionalidad» o, simplemente, «equilibrio razonable» que se ha de alcanzar entre los intereses en juego; véanse las mismas conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en los asuntos acumulados *van Schijndel y van Veen* (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:185), punto 31, y las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1994:184), punto 40.

²⁶ Véanse, en especial, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, *van Schijndel y van Veen* (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:441), apartado 19, y de 14 de diciembre de 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437), apartado 14. Más recientemente, véase la sentencia de 2 de abril de 2020, *CRPNPAC y Vueling Airlines* (C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260), apartado 93.

56. Por lo tanto, lo que exige el Derecho de la Unión es una adecuada correspondencia entre los derechos, la infracción y el tipo y alcance de la pretensión o reparación que se solicitan, todo ello visto en el trasfondo de los hechos y circunstancias del caso. Cada asunto se ha de valorar dentro de su propio contexto y proporción. A mi parecer, esta exigencia no se limita al Derecho de la Unión, sino que es inherente a cualesquiera ordenamientos jurídicos europeos modernos. No creo que, en cualquier litigio nacional en el que pueda entrar en juego el Derecho de la Unión, la reverenciada efectividad de este deba invocarse de manera que, en la práctica, signifique el regreso a una forma de administración de justicia rígida, inflexible y, en consecuencia, totalmente desproporcionada, que recuerde a la forma de dictar las condenas penales en la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII.

57. En consecuencia, soy del parecer de que es la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que en realidad exige a los órganos jurisdiccionales nacionales que, al ejercer su facultad de apreciación en relación con las pretensiones y reparaciones solicitadas, tengan en cuenta aspectos como los indicados por el tribunal remitente: el retraso indebido en la presentación del recurso, el hecho de no haberse interpuesto otro recurso más adecuado, la falta de franqueza por parte del demandante, la actuación de mala fe del demandante, el perjuicio a terceros y la falta de finalidad útil en estimar las pretensiones formuladas. De por sí, tener en cuenta estos aspectos no priva de protección al demandante ni de efectividad a los derechos sustantivos cuya protección este reclama.

58. Por el contrario, al tener en cuenta dichos aspectos, el órgano jurisdiccional nacional no hace sino desempeñar su función judicial, consistente en hallar la solución más adecuada para cada controversia, atendiendo a su contexto específico y a todas las circunstancias relevantes. Una vez más, los principios de efectividad del Derecho de la Unión y de tutela judicial efectiva no pueden interpretarse en el sentido de que imponen a los tribunales nacionales un (ciego) automatismo.

59. Es cierto que el hecho de que la discrecionalidad de los órganos jurisdiccionales nacionales se refiera no solo a la *forma* de la reparación, sino también a si procede *realmente conceder reparación*, al menos en ciertos casos, puede llegar a implicar que un particular se vea totalmente privado de cualquier tipo de tutela judicial, quedando así comprometida la efectividad de las normas de la Unión de que se trate.

60. Sin embargo, en mi opinión, esta conclusión no sería razonable. En efecto, a mi entender, en todos los ordenamientos jurídicos existen principios y mecanismos procesales concebidos para evitar situaciones en que una aplicación ciega y automática del Derecho produzca un resultado injusto o desproporcionado o derive en una solución carente de finalidad útil. A este respecto cabe pensar, por ejemplo, en las normas relativas a la buena administración de justicia y a la economía procesal, o las normas sobre el abuso de derecho o del proceso y sobre el ejercicio de acciones abusivo o malicioso. En consecuencia, no hay nada intrínsecamente ilícito en el hecho de que, a pesar de que un demandante actúe formalmente en ejercicio de sus derechos y sus pretensiones sean fundadas, en casos excepcionales (y pongo de relieve que se ha de tratar de casos muy excepcionales) puedan no estimarse sus pretensiones. De nuevo, la justificación de este resultado depende de las circunstancias y el contexto de cada caso individual.

61. Por lo tanto, llego a la conclusión de que el análisis de conformidad con el Derecho de la Unión de una legislación o práctica procesal nacional como la controvertida, ya sea desde el punto de vista (más estructural) de la efectividad, como parte del principio de autonomía procesal, ya sea desde el punto de vista (más orientado a los derechos individuales) de la tutela judicial efectiva, en general debe llevarse a cabo caso por caso. Lo esencial, a mi parecer, es que,

en cada caso, se permita a cada órgano jurisdiccional nacional buscar una relación razonable (o proporcional) entre la naturaleza e importancia del derecho invocado, la gravedad de la infracción o del perjuicio sufrido, y el tipo de pretensión o reparación solicitado. Todo ello debe ser ponderado y valorado atendiendo a la situación fáctica y jurídica del caso.

62. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, opino que el Tribunal de Justicia debe responder al tribunal remitente que el Derecho de la Unión y, en particular, los principios de autonomía procesal y tutela judicial efectiva en modo alguno se oponen, de por sí, a una legislación o práctica nacional conforme a la cual los órganos jurisdiccionales gozan de facultades discrecionales para decidir si conceden una reparación y, en tal caso, la forma de esta reparación, a favor de un demandante que alega que las autoridades no han transpuesto correctamente una directiva, siendo su demanda fundada. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que, atendiendo a los hechos y al contexto del asunto de que conoce, exista una correspondencia razonable entre la naturaleza de los derechos invocados, la gravedad de su vulneración o del perjuicio sufrido y el tipo de pretensión formulada, así como, en consecuencia, la reparación que decida conceder (o no, según proceda) al demandante.

63. Respecto al presente litigio, esto exige una valoración para la cual el más capacitado es claramente el propio tribunal remitente. Sin embargo, a fin de proporcionar a dicho tribunal una orientación útil, a continuación, voy a desarrollar una serie de consideraciones adicionales, en las que tendré en cuenta algunas peculiaridades del presente asunto.

5. El contexto del presente asunto: derechos, infracción y pretensiones

64. En el procedimiento principal, el tribunal remitente desea dilucidar, en esencia, si alguna (o todas) de las tres pretensiones formuladas por el demandante constituye una solución justa y proporcionada para la protección de los derechos por él invocados.

65. Obviamente, todo ello se hace desde la presunción de que las disposiciones de la Unión controvertidas tienen efecto directo. Respecto a la estructura de la relación, sin duda es cierto que los demandados son autoridades públicas y, conforme a la jurisprudencia, los particulares están legitimados para invocar las disposiciones de una directiva frente a dichas autoridades cuando el Estado no las haya transpuesto dentro del plazo señalado.²⁷

66. No obstante, una cuestión diferente es si la disposición o las disposiciones del Derecho de la Unión de que se trata gozan de efecto directo y cuál es el contenido preciso de la norma directamente efectiva. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, una disposición del Derecho de la Unión tendrá efecto directo siempre que, desde el punto de vista de su contenido, sea suficientemente clara, precisa e incondicional para poder ser invocada contra un acto nacional contrario o en la medida en que confiera derechos que los particulares puedan alegar frente al Estado.²⁸

67. En el presente asunto, el tribunal remitente parece haber resuelto esta cuestión con carácter preliminar al declarar que, tal como alega el demandante, las disposiciones de la Unión de que se trata son suficientemente claras, precisas e incondicionales como para surtir efecto directo. El

²⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 33 y jurisprudencia citada.

²⁸ Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7), apartado 25, y de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 56 y 57.

tribunal remitente no ha pedido al Tribunal de Justicia que examine este aspecto, y yo voy a respetar tal decisión, a pesar de que Irlanda la haya cuestionado a efectos de la admisibilidad.²⁹ No obstante, quisiera hacer dos matizaciones.

68. En primer lugar, la precisión de una norma, como condición para su efecto directo, significa que el contenido de la obligación que incumbe al Estado miembro ha de ser realmente inequívoca. El alcance de una norma de efecto directo no debe coincidir necesariamente de forma literal con toda la disposición jurídica en su conjunto. Así, cabe la posibilidad de extraer, de una disposición más amplia, una norma más específica y autónoma que exprese la obligación mínima que ha de cumplir el Estado miembro. Sin embargo, dicha norma debe ser clara y precisa respecto su alcance y contenido.³⁰

69. En segundo lugar, al llevar a cabo tal análisis respecto a una norma contenida en una directiva, se ha de tener en cuenta que el principio constitucional que rige la transposición de las directivas es la discreción y autonomía del Estado miembro, siempre y cuando la directiva, por supuesto, no se oponga a la opción elegida. En cambio, para que un reglamento confiera tal discrecionalidad y margen de elección, así ha de constar expresamente en su texto. Esto puede revestir especial importancia al valorar el alcance de una determinada obligación tras un cambio producido en el tipo de acto de la Unión que regula una determinada materia, como ha sucedido recientemente en numerosos ámbitos del Derecho de la Unión,³¹ en que el instrumento legislativo ha pasado de ser una directiva a un reglamento.

70. Sea como fuere, hay otro aspecto que merece ser considerado. La naturaleza del derecho de que se trata es uno de los aspectos que se han de tener en cuenta por lo general³² para determinar la reparación que procede conceder al particular afectado. En efecto, la naturaleza e importancia de tal derecho son variables básicas de la ecuación que ha de aplicar el órgano jurisdiccional nacional al hacer su valoración.³³ Soy del parecer de que, en el presente asunto, este factor merece especial atención, y de él me ocupo a continuación.

a) ¿Qué derechos? Los derechos lingüísticos en el Derecho de la Unión

71. Para empezar, no cabe duda alguna de que la diversidad lingüística recibe una especial consideración en la Unión Europea. Con arreglo al artículo 3 TUE, la Unión «respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». Para ello, de conformidad con el artículo 165 TFUE, apartado 2, la Unión debe promover el aprendizaje y la difusión de las lenguas de los Estados miembros.

72. El respeto de la diversidad lingüística también se declara en el artículo 22 de la Carta. Además, el artículo 21 de la Carta prohíbe toda discriminación basada, en particular, en la lengua.

²⁹ Véanse los puntos 22 y 23 de las presentes conclusiones.

³⁰ Con mayor detalle y citando más jurisprudencia, véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387), puntos 36 a 46.

³¹ Véanse, como ejemplo reciente, mis conclusiones presentadas en el asunto Fashion ID (C-40/17, EU:C:2018:1039), puntos 45 a 48.

³² Véase, por analogía, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») de 20 de marzo de 2008, Budayeva y otros/Rusia, CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, § 191.

³³ Véanse los puntos 54 a 62 de las presentes conclusiones.

73. Por otro lado, el multilingüismo ha sido siempre un principio fundamental del funcionamiento de la Unión Europea, de lo cual fue temprano testimonio la aprobación del Reglamento n.º 1 en 1958.³⁴

74. Sin embargo, aunque estos principios y su valor son de la máxima relevancia, también es un hecho reconocido que la política lingüística implica elegir entre opciones, y estas en ocasiones también son política y socialmente delicadas. En consecuencia, tanto el legislador como los tribunales de la Unión han adoptado reiteradamente una postura ciertamente cautelosa, diplomática y pragmática respecto a las lenguas, tanto en el plano de la Unión como cuando este plano puede tener repercusiones en el ámbito de los Estados miembros.

75. En cuanto al funcionamiento interno de la Unión, el sistema nunca ha sido excesivamente rígido. Para empezar, con respecto a las propias lenguas oficiales de la Unión, las normas han sido objeto de recientes excepciones, sobre todo en relación con el irlandés³⁵ y el maltés.³⁶ Y, lo que es más importante para el presente asunto, el Tribunal de Justicia ha rechazado reiteradamente la idea de que, con arreglo al Derecho de la Unión, deba regir una absoluta igualdad entre todas las lenguas oficiales.³⁷ El máximo grado de igual autenticidad de todas las versiones lingüísticas o el principio de no discriminación entre las lenguas oficiales de la Unión no significa que, «en todas las circunstancias, se deb[a] tratar por igual a todas las lenguas oficiales, a todos los efectos».³⁸ Por lo tanto, en el ámbito de la Unión se permiten regímenes diferenciados, siempre que haya una justificación suficiente para ello.

76. Por otro lado, cuando se les ha pedido que reconozcan y amparen los derechos lingüísticos derivados del Derecho de la Unión, los tribunales de la Unión han tratado de garantizar la protección de los particulares afectados,³⁹ pero dejando cierto margen de actuación a las autoridades competentes (de la Unión o nacionales).

77. Por ejemplo, en el asunto Skoma-Lux, el Tribunal de Justicia consideró que una normativa de la (entonces) Comunidad que no había sido publicada en la lengua oficial de un Estado miembro no podía ser invocada contra un particular residente en dicho Estado.⁴⁰ Sin embargo, el Tribunal de Justicia se abstuvo de deducir de la falta de publicación del acto ninguna consecuencia

³⁴ Consejo de la CEE: Reglamento n.º 1, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 1958, 17, p. 385; EE 01/01, p. 8), en su versión modificada posteriormente.

³⁵ Véase el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 920/2005 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea y el Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se introduce el régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y por el que se introducen medidas de inobservancia transitoria de lo dispuesto en dichos Reglamentos (DO 2005, L 156, p. 3), cuya vigencia fue prorrogada de nuevo por el Reglamento (UE) n.º 1257/2010 del Consejo, por el que se prorrogan las medidas de inobservancia transitoria del Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, y el Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, introducidas por el Reglamento n.º 920/2005 (DO 2010, L 343, p. 5). Con carácter general, véase el Informe de la Comisión al Consejo sobre la evolución de las instituciones de la Unión en la aplicación de la reducción gradual de la excepción para la lengua irlandesa, COM(2019) 318 final.

³⁶ Reglamento (CE) n.º 930/2004 del Consejo, de 1 de mayo de 2004, sobre medidas de excepción temporales en relación con la redacción en maltés de los actos de las instituciones de la Unión Europea (DO 2004, L 169, p. 1).

³⁷ Véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de septiembre de 2003, Kik/OAMI (C-361/01 P, EU:C:2003:434), apartados 82 a 94; de 12 de mayo de 2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294), apartado 38, y de 26 de marzo de 2019, Comisión/Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251), apartados 89 a 97. Véanse, con carácter general, mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Italia (C-621/16 P, EU:C:2018:611), puntos 153 a 179.

³⁸ Tomo prestada esta expresión de las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Kik/OAMI (C-361/01 P, EU:C:2003:175), punto 50.

³⁹ Son buen ejemplo de ello las sentencias de 28 de noviembre de 1989, Groener (C-379/87, EU:C:1989:599); de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, EU:C:1998:563); de 6 de junio de 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), y de 27 de marzo de 2014, Ruffer (C-322/13, EU:C:2014:189).

⁴⁰ Sentencia de 11 de diciembre de 2007 (C-161/06, EU:C:2007:773). Proporciona otro ejemplo a este respecto la sentencia de 20 de mayo de 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita (C-108/01, EU:C:2003:296).

relevante en cuanto a su validez o aplicabilidad. Así pues, el Derecho de la Unión no publicado en la (única) lengua de un Estado miembro seguía siendo válido, de hecho, en dicho Estado miembro. Simplemente, en virtud de él no se podían imponer obligaciones a los particulares.⁴¹

78. Probablemente, esta tendencia quede aún más de manifiesto cuando el Tribunal de Justicia se enfrenta a medidas nacionales que concretan decisiones políticas internas. A este respecto, no se debe pasar por alto que la política lingüística en el plano nacional recae, por lo general, en el ámbito de las competencias de los Estados miembros. En efecto, con arreglo al artículo 6 TFUE, en materia de cultura y educación la Unión solo dispone de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Después de todo, la política lingüística no deja de ser reflejo de la historia, la cultura, las tradiciones y la sociedad de cada país.

79. Por este motivo, los tribunales de la Unión han sido reticentes a interferir excesivamente en las decisiones nacionales y a imponer obligaciones muy estrictas a los Estados miembros. Por ejemplo, en la sentencia UTECA el Tribunal de Justicia consideró que era compatible con el Derecho de la Unión una legislación nacional que obligaba a las sociedades de radiodifusión televisiva a destinar un determinado porcentaje de sus ingresos a la financiación anticipada de películas cinematográficas y de televisión europeas cuya lengua original fuera alguna de las lenguas oficiales del Estado miembro.⁴² En la sentencia Runevič-Vardyn, el Tribunal de Justicia declaró que el Derecho de la Unión no se oponía a que las autoridades nacionales se negasen a modificar en los certificados de nacimiento el nombre y los apellidos de los interesados, debido a que la normativa nacional establecía que los nombres y apellidos de una persona solo podían transcribirse en los documentos de dicho Estado acreditativos del estado civil con arreglo a las normas de grafía de la lengua oficial nacional.⁴³ Con carácter general, el Tribunal de Justicia ha considerado reiteradamente que las medidas nacionales adoptadas con el fin de proteger y promocionar una o varias lenguas oficiales de un Estado miembro pueden justificar excepciones al principio de libre circulación, y ha declarado que tales medidas nacionales aprobadas con dicho fin solo son incompatibles con el Derecho de la Unión si se estiman desproporcionadas en relación con tal objetivo.⁴⁴

80. Se pueden deducir dos conclusiones de los ejemplos de la jurisprudencia antes expuestos. En primer lugar, aunque no cabe duda alguna de que los derechos lingüísticos son de la máxima importancia para la Unión y que los particulares ciertamente tienen derecho a la protección frente a toda vulneración de tales derechos, no se pueden deducir consecuencias automáticas de su eventual vulneración. A este respecto, los tribunales de la Unión han preferido, por lo general, adoptar una postura equilibrada y matizada, prestando la debida atención a las circunstancias concretas de cada caso y ponderándolas entre sí, con el fin de llegar a una solución justa (y no traumática).

81. En segundo lugar, se ha adoptado tal postura no solo respecto al uso de las lenguas en relación con normas sectoriales específicas o en determinados ámbitos (como los citados ejemplos de la jurisprudencia en materia de libre circulación), sino también en relación con las opciones

⁴¹ Véase también la sentencia de 10 de marzo de 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140). Véanse, no obstante (no en el contexto de una falta temporal de traducción y publicación de la legislación en el período posterior a una ampliación de la Unión, sino cuando se trató de mantener en secreto la legislación de forma intencionada y posiblemente indefinida), las (mucho más convincentes) conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Heinrich (C-345/06, EU:C:2008:212).

⁴² Sentencia de 5 de marzo de 2009 (C-222/07, EU:C:2009:124).

⁴³ Sentencia de 12 de mayo de 2011 (C-391/09, EU:C:2011:291).

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de abril de 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239, y de 21 de junio de 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464).

constitucionales. Dicho de otra manera, si los propios asuntos de índole estructural o constitucional presentan un justo grado de flexibilidad y ausencia de automatismo en los resultados, no tendría sentido insistir en que un modesto régimen de Derecho derivado en un ámbito normativo muy específico generase de repente un derecho lingüístico absoluto.

82. Así las cosas, voy a ocuparme ahora de otras variables de la ecuación que se presenta ante el tribunal remitente. Metafóricamente: si en uno de los platillos de la balanza hay una posible vulneración de un derecho lingüístico como el que se deriva de las disposiciones de la Unión de las que aquí se trata, ¿qué tipo de reparación ha de colocar el tribunal nacional en el otro platillo para llegar a una solución equilibrada en el litigio principal?

b) Forma de la reparación

83. Para empezar, procede señalar que el presente asunto no versa sobre las condiciones en que el Derecho de la Unión exige al Derecho nacional crear nuevas vías jurisdiccionales para subsanar una laguna legal en la tutela judicial,⁴⁵ a diferencia de lo alegado por el Gobierno polaco.⁴⁶ Este asunto solo trata de la forma en que deben utilizarse las vías de recurso ya existentes en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro cuando el órgano jurisdiccional nacional conoce de un litigio relativo a derechos derivados del Derecho de la Unión. En consecuencia, no hay necesidad de aclarar si un Estado miembro puede estar obligado en virtud del Derecho de la Unión y, en caso afirmativo, cuándo lo está, a permitir a los órganos jurisdiccionales nacionales adoptar decisiones que (en forma de medida cautelar u orden ejecutiva inmediata) obliguen a las autoridades competentes (legislativas o administrativas) a modificar sin más preámbulos el Derecho nacional.

84. La cuestión planteada por el tribunal remitente es de otra naturaleza. Dicho tribunal ha declarado que en el Derecho nacional existe un conjunto de normas que ofrecen una vía de recurso para este caso concreto. Sin embargo, se pregunta si dichas normas podrían utilizarse y aplicarse exactamente igual cuando las pretensiones del demandante no se basaran en el Derecho de la Unión, sino en el Derecho nacional. El tribunal remitente no está seguro de si procede dejarlas inaplicadas «en aras de» la efectividad del Derecho de la Unión o de la tutela judicial efectiva de los particulares.

85. Dicho esto, huelga recordar que el tribunal remitente, en el procedimiento principal, no puede garantizar la plena e inmediata satisfacción de los derechos sustantivos del solicitante mediante el procedimiento combinado de inaplicar el Derecho nacional y aplicar directamente el Derecho de la Unión. No puede condenar a las empresas farmacéuticas a cumplir con la obligación que se deriva de los artículos 58, apartado 4; 59, apartado 3, y 61, apartado 1, de la Directiva 2001/82, pues no son demandadas en el procedimiento.

86. Además, sería muy improbable que cualquier demanda en este sentido contra ellas pudiera prosperar, ya que el Tribunal de Justicia ha excluido reiteradamente la posibilidad de que las directivas no transpuestas surtan efecto directo *horizontal* y puedan ser invocadas como tales frente a los particulares.⁴⁷ Asimismo, más recientemente, en la sentencia Popławski, el Tribunal

⁴⁵ A este respecto, véanse las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257); de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), y de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami (C-583/11 P), apartados 103 y 104.

⁴⁶ Véase el punto 24 de las presentes conclusiones.

⁴⁷ Véanse, en particular, las sentencias de 2 de febrero de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), apartado 48; de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292), y de 22 de enero de 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43), apartado 72.

de Justicia reiteró que, «aun cuando sea clara, precisa e incondicional, la disposición de una directiva no permite al juez nacional excluir una disposición de su Derecho interno contraria a la misma si, con ello, se impusiese al particular una obligación adicional».⁴⁸

87. En consecuencia, cualquier forma de proteger el derecho del demandante en el procedimiento principal ha de ser necesariamente indirecta y diferida en el tiempo. El demandante solicita la declaración de que la legislación nacional controvertida es incompatible con las disposiciones de la Directiva 2001/82 y que, por lo tanto, las autoridades nacionales competentes deben modificarla. Entiendo que solo entonces, y como consecuencia del correspondiente cambio en la normativa nacional, las empresas farmacéuticas podrían estar obligadas a cumplir con las nuevas disposiciones en el futuro.

88. Habida cuenta de lo anterior, ¿qué solución debe disponer el órgano jurisdiccional nacional y, en concreto, qué tipo de reparación debe conceder?

89. Por un lado, por las razones expuestas en los puntos 71 a 82 de las presentes conclusiones, el carácter y la gravedad de la supuesta infracción y las consecuencias que de ella se derivan probablemente no necesiten una reparación excesivamente rigurosa. Así pues, el tribunal remitente quizá llegue a la conclusión de que sería desproporcionado estimar simultáneamente las tres pretensiones formuladas por el demandante. En particular, la pretensión de que se declare que las autoridades irlandesas *deben* modificar la legislación nacional para garantizar la correcta transposición de las disposiciones del título V de la Directiva 2001/82, a la luz quizá del principio de separación de poderes,⁴⁹ va más allá de lo necesario para garantizar la protección del derecho del demandante.

90. No obstante, por otro lado, si se consideran fundadas las alegaciones del demandante, lo cual corresponde determinar al tribunal remitente, no alcanzo a ver cómo puede calificarse de justo y proporcionado el resultado del procedimiento si el tribunal tiene las manos atadas.

91. El derecho a la tutela judicial efectiva implica necesariamente que el tribunal competente, en principio, pueda resolver sobre el fondo de la pretensión formulada y disponer la resolución oportuna,⁵⁰ y que esta resolución pueda ser debidamente ejecutada.⁵¹ Carecería de sentido el derecho a un juez si se denegase a la parte vencedora en el procedimiento toda forma de satisfacción en respuesta a una violación de sus derechos, obviamente, si no existe una circunstancia excepcional que lo justifique.

92. ¿Concurren en el presente asunto tales circunstancias excepcionales?

93. Las autoridades irlandesas alegan aquí dos razones principales para oponerse a la estimación de cualquier pretensión. La primera se refiere a la buena administración de justicia y a la economía procesal: estimar la pretensión no tendría ninguna finalidad útil, ya que el demandante entiende la información en inglés. Además, pronto entrará en vigor una nueva normativa de la Unión compatible con las actuales disposiciones nacionales. Por otro lado, la segunda tiene que ver con

⁴⁸ Sentencia de 24 de junio de 2019 (C-573/17, EU:C:2019:530), apartado 67.

⁴⁹ Un principio que el Tribunal de Justicia consideró derivado del principio de Estado de Derecho: véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de noviembre de 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), apartado 35, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 124.

⁵⁰ Véase, en este sentido, la sentencia del TEDH de 30 de octubre de 1991, Vilvarajah y otros/Reino Unido, CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, § 122.

⁵¹ Véase un estudio de la jurisprudencia del TEDH en mis conclusiones presentadas en el asunto Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339), puntos 60 a 62.

un posible perjuicio para terceros: el riesgo de que los fabricantes y distribuidores de medicamentos veterinarios abandonen temporalmente el mercado irlandés para evitar costes adicionales, con el consiguiente perjuicio para la salud animal.

94. En principio, estoy de acuerdo con Irlanda en que la buena administración de justicia y la economía procesal,⁵² así como la posible necesidad de evitar el riesgo de carestía de medicamentos veterinarios⁵³ son, de por sí y con carácter general, intereses dignos de protección. Por lo tanto, el juez nacional puede tenerlos en cuenta al ejercer su facultad de apreciación. Sin embargo, corresponde al tribunal remitente verificar si, *en las presentes circunstancias*, el ejercicio efectivo de la discrecionalidad del tribunal remitente para desestimar cualquier pretensión formulada puede contribuir de forma útil a la protección de dichos intereses y si, en cualquier caso, no iría más allá de lo necesario para ello.

95. Dado que actualmente resta aún más de un año para la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Unión, no es posible considerar desdeñable este plazo. Cabe recordar de nuevo que las disposiciones de la Unión deben surtir plenos efectos «a partir de su entrada en vigor y durante todo su período de validez».⁵⁴ Puede ser cierto que el demandante entienda la información en inglés, pero esto, a lo sumo, puede servir como circunstancia para determinar una menor gravedad de la infracción y una menor urgencia en la búsqueda de una reparación. En cambio, me produce más dudas que dicha circunstancia pueda servir como (único) fundamento para denegar al demandante la concesión de cualquier forma de protección de sus derechos, una vez que se ha determinado que dicha circunstancia no supone obstáculo alguno para la legitimación activa del demandante y, por lo tanto, procede resolver sobre el fondo del asunto.

96. Por otro lado, las supuestas consecuencias negativas para terceros y para el Estado ni son inmediatas ni se derivan automáticamente de cualquier decisión que adopte el tribunal remitente en el presente procedimiento. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, el juez nacional debe resolver sobre el conflicto entre una disposición de Derecho nacional y otra del Derecho de la Unión directamente aplicable aplicando la segunda y, si es preciso, dejando inaplicada la disposición nacional contraria a ella. No obstante, esta afirmación del Tribunal de Justicia se formuló y reiteró⁵⁵ en el contexto de procedimientos judiciales *inter partes*, cuyo resultado normalmente es vinculante para las partes del litigio. Pero no se ha declarado que un litigio deba resolverse, con arreglo al Derecho de la Unión, declarando que la disposición nacional es nula, inválida o inexistente.⁵⁶ De hecho, corresponde a cada Estado miembro determinar las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales. El efecto directo y la primacía no exigen que las resoluciones judiciales de que se trata estén provistas de forma alguna de eficacia *erga omnes*.⁵⁷

97. En atención a las consideraciones que preceden (y dando por buena la valoración del tribunal remitente en cuanto a la interpretación de las disposiciones de la Unión de que se trata), me pregunto si la solución más adecuada no es estimar la demanda con la simple declaración de que las disposiciones nacionales controvertidas no transponen correctamente la Directiva 2001/82.

⁵² En este sentido, véase, en particular, la sentencia de 12 de febrero de 2015, Baczó y Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88), apartado 51.

⁵³ En este sentido, véase, en particular, la sentencia de 16 de septiembre de 2008, Sot. Lélós kai Sia y otros (C-468/06 a C-478/06, EU:C:2008:504), apartado 75.

⁵⁴ Véase el punto 34 de las presentes conclusiones.

⁵⁵ Véanse los puntos 34 a 36 de las presentes conclusiones.

⁵⁶ Véase la sentencia de 19 de noviembre de 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719), apartados 82 y 83.

⁵⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de diciembre de 2018, The Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), apartados 33 y 34.

Por un lado, con ello quedaría constancia de la posible infracción alegada, proporcionando cierta satisfacción moral al demandante⁵⁸ y dejándole quizá abierta la posibilidad de reclamar una indemnización por los perjuicios sufridos, en su caso, si se dan las condiciones para la responsabilidad del Estado.⁵⁹ Por otro lado, esta solución tendría un alcance y unos efectos limitados, especialmente para terceros, y constituiría una injerencia menor en las competencias de las autoridades legislativas y administrativas irlandesas.

98. Sin embargo, tal como he mencionado reiteradamente a lo largo de estas conclusiones, corresponde al tribunal remitente valorar y ponderar todos estos aspectos. Cada cuestión analizada en esta sección lo ha sido únicamente para confirmar la existencia de una serie de posibles soluciones. La idea que subyace, en general, en las presentes conclusiones es que, en mi opinión, el Derecho de la Unión, aun en el supuesto de los derechos subjetivos que reconoce, no priva al juez nacional de las facultades discrecionales de que normalmente dispone para determinar una solución adecuada y proporcionada al caso concreto, lo que incluye elegir la forma de reparación concedida al demandante, desde luego, siempre que sus pretensiones sean fundadas.

V. Conclusión

99. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Ard-Chúirt (Tribunal Superior, Irlanda) del modo siguiente:

«El Derecho de la Unión y, en particular, los principios de autonomía procesal y tutela judicial efectiva no se oponen, de por sí, a una legislación o práctica nacional conforme a la cual los órganos jurisdiccionales gozan de facultades discrecionales para decidir si conceden una reparación y, en tal caso, la forma de esta reparación, a favor de un demandante que alega que las autoridades no han transpuesto correctamente una directiva, siendo su demanda fundada.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que, atendiendo a los hechos y al contexto del asunto de que conoce, exista una correspondencia razonable entre la naturaleza de los derechos invocados, la gravedad de su vulneración o del perjuicio sufrido y el tipo de pretensión formulada, así como, en consecuencia, la reparación que decida conceder (o no, según proceda) al demandante.»

⁵⁸ A este respecto, cabe señalar que, en el contexto de las acciones por responsabilidad extracontractual de la Unión Europea, las formas simbólicas de indemnización o el solo hecho de que la sentencia deje constancia del hecho ilícito pueden constituir una reparación satisfactoria a efectos del artículo 340 TFUE; véanse, en particular, las sentencias de 14 de junio de 1979, V./Comisión (18/78, EU:C:1979:154), apartado 19; de 9 de julio de 1981, Krecké/Comisión (59/80 y 129/80, EU:C:1981:170), apartado 74, y de 9 de julio de 1987, Hochbaum y Rawes/Comisión (44/85, 77/85, 294/85 y 295/85, EU:C:1987:348), apartado 22. Esta práctica parece coherente con la del TEDH: véanse, en particular, las sentencias de 23 de noviembre de 1976, Engel y otros/Países Bajos (CE:ECHR:1976:1123JUD000510071), §§ 10 y 11; de 17 de octubre de 2002, Agga/Grecia, (CE:ECHR:2002:1017JUD005077699), §§ 65 y 66, y de 30 de noviembre de 2004, Vaney/Francia, (CE:ECHR:2004:1130JUD005394600), §§ 55 a 57.

⁵⁹ Véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79).