



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 26 de febrero de 2016*

«Responsabilidad extracontractual — Adhesión de Croacia a la Unión — Derogación antes de la adhesión de una normativa nacional que prevé la creación de la profesión de agente público de ejecución — Perjuicio sufrido por las personas anteriormente nombradas agentes públicos de ejecución — No adopción por la Comisión de medidas con las que garantizar el cumplimiento de los compromisos de adhesión — Infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Artículo 36 del Acta de adhesión»

En los asuntos acumulados T-546/13, T-108/14 y T-109/14,

Ante Šumelj, con domicilio en Zagreb (Croacia), y los demás demandantes cuyos nombres figuran en anexo, representados por el Sr. M. Krmek, abogado,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. K. Ćutuk y el Sr. G. Wils y, en los asuntos T-546/13 y T-108/14, por la Sra. S. Ječmenica, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de indemnización mediante el que se solicita que se repare el perjuicio supuestamente sufrido por los demandantes debido al comportamiento ilícito en que incurrió la Comisión al supervisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la República de Croacia con vistas a su adhesión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. S. Gervasoni (Ponente) y L. Madise, Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de septiembre de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: croata.

Sentencia

Marco jurídico

- 1 El artículo 36 del Acta relativa a las condiciones de adhesión [a la Unión Europea] de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2012, L 112, p. 21; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»), que acompaña como anexo al Tratado entre los Estados miembros de la Unión Europea y la República de Croacia relativo a la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea (DO 2012, L 112, p. 10; en lo sucesivo, «Tratado de adhesión»), dispone:

«1. La Comisión supervisará atentamente todos los compromisos adquiridos por Croacia en las negociaciones de adhesión, entre ellos los que han de cumplirse antes de la fecha de adhesión o para esa fecha. La supervisión de la Comisión incluirá cuadros de supervisión actualizados periódicamente, el diálogo con arreglo al Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra [...], misiones de evaluación por homólogos, el programa económico de preadhesión, comunicaciones de cuadros presupuestarios y, en caso necesario, el envío urgente de cartas de advertencia dirigidas a las autoridades croatas. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de situación en otoño de 2011. En otoño de 2012, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe global de supervisión. A lo largo de todo el proceso de supervisión, la Comisión también se basará en las aportaciones de los Estados miembros y tendrá en cuenta las aportaciones de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil, según proceda.

La supervisión de la Comisión se centrará, concretamente, en los compromisos adquiridos por Croacia en materia de Poder judicial y derechos fundamentales (anexo VII), incluido el constante desarrollo de un historial de reforma y eficiencia judiciales, de tratamiento imparcial de las causas por crímenes de guerra y de lucha contra la corrupción.

[...]

La Comisión presentará, hasta el momento de la adhesión de Croacia, evaluaciones semestrales de los compromisos asumidos por Croacia en estas materias, como parte integrante de sus cuadros de supervisión e informes periódicos.

2. El Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, podrá tomar todas las medidas adecuadas si durante el proceso de supervisión se detectan aspectos preocupantes. Las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, serán suspendidas por el Consejo, conforme al mismo procedimiento, cuando se hayan tratado efectivamente los aspectos preocupantes en cuestión.»
- 2 En virtud del anexo VII del Acta de adhesión, titulado «Compromisos específicos contraídos por la República de Croacia en sus negociaciones de adhesión (a los que se hace referencia en el artículo 36, apartado 1, párrafo segundo, del Acta de adhesión)»:

- «1. Seguir garantizando la aplicación efectiva de su Estrategia y Plan de Acción de reforma judicial.
2. Seguir reforzando la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial.
3. Seguir mejorando la eficacia del poder judicial.

[...]

6. Seguir mejorando su historial de las medidas reforzadas de prevención en la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses.

[...]

9. Seguir mejorando la protección de los derechos humanos.

[...]»

3 En virtud del artículo 3, apartado 5, del Tratado de adhesión, el artículo 36 del Acta de adhesión se aplica a partir del día de la firma de dicho Tratado, esto es, el 9 de diciembre de 2011.

Antecedentes del litigio

4 Con vistas a su adhesión a la Unión Europea, la República de Croacia firmó, el 29 de octubre de 2001, el Acuerdo de estabilización y asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra (DO 2005, L 26, p. 3), mediante el que esta última se comprometió a respetar los principios democráticos, los derechos humanos y los principios de Derecho internacional y del Estado de Derecho.

5 Tras la emisión por la Comisión Europea de un dictamen favorable acerca del cumplimiento de los criterios requeridos para la apertura de las negociaciones de adhesión, dieron comienzo las negociaciones relativas al capítulo 23 de las negociaciones de adhesión, titulado «Poder judicial y derechos fundamentales», en la conferencia intergubernamental de 30 de junio de 2010.

6 En el marco de la continuación del Plan de Acción revisado para la reforma judicial, de 20 de mayo de 2010 (en lo sucesivo, «Plan de Acción 2010»), que preveía, en particular, la creación de los agentes públicos de ejecución, el Parlamento croata adoptó, el 23 de noviembre de 2010, la Ley de ejecución forzosa (Ovršni zakon) (NN 139/10; en lo sucesivo, «Ley de ejecución forzosa») y la Ley sobre los agentes públicos de ejecución (Zakon o javnim ovršiteljima) (NN 139/10; en lo sucesivo, «Ley sobre los agentes públicos de ejecución»), que establecieron un nuevo régimen de ejecución de las resoluciones judiciales. En virtud del artículo 122 de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución, algunas disposiciones de dicha Ley debían entrar en vigor el 1 de enero de 2012, y otras el día de la adhesión de la República de Croacia a la Unión. El Parlamento croata adoptó igualmente, el 15 de diciembre de 2010, la Estrategia de reforma de la Justicia para el período 2011-2015 (en lo sucesivo, «Estrategia de reforma judicial 2011-2015»), en la que se precisaba que las autoridades croatas habían decidido resolver el problema de la ineficacia del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales mediante una reforma radical del sistema basada en la transferencia de la ejecución forzosa de los tribunales a los agentes públicos de ejecución.

7 En la conferencia intergubernamental de 30 de junio de 2011 se puso fin a las negociaciones relativas al capítulo 23 tras la entrega a la Comisión por las autoridades croatas de su informe de 12 de mayo de 2011 relativo al cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho capítulo.

8 A raíz de la publicación, el 19 de agosto de 2011, de una convocatoria pública para la presentación de candidaturas con vistas al nombramiento de agentes públicos de ejecución por el Ministerio de Justicia croata, el Sr. Ante Šumelj y los demás demandantes cuyos nombres figuran en anexo, candidatos aprobados del referido concurso, fueron nombrados agentes públicos de ejecución mediante decisiones ministeriales de 24 de octubre de 2011, prestaron juramento el 12 de diciembre de 2011 y obtuvieron la autorización para iniciar su actividad profesional.

- 9 Tanto en el cuadro de supervisión de los progresos realizados en lo que concierne a los compromisos adquiridos relativos al capítulo 23 para el período comprendido entre el 30 de junio y el 1 de septiembre de 2011, como en su informe y en su dictamen de 12 de octubre de 2011, la Comisión indicó, en particular, que la República de Croacia progresaba respecto de sus compromisos y que la reforma judicial seguía adelante y requería atención constante, en particular, en lo que concierne a la eficacia del sistema judicial.
- 10 El 9 de diciembre de 2011, los Estados miembros de la Unión y la República de Croacia firmaron el Tratado de adhesión. El Tratado de adhesión, ratificado en enero de 2012 por la República de Croacia, fue publicado el 24 de abril de 2012 en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. El Acta de adhesión adjunta al Tratado de adhesión establece en su artículo 36 la supervisión por la Comisión de los compromisos adquiridos por la República de Croacia durante las negociaciones de adhesión (véanse los anteriores apartados 1 a 3).
- 11 El 22 de diciembre de 2011, con ocasión de la sesión inaugural celebrada tras las elecciones legislativas de 4 de diciembre de 2011, el Parlamento croata decidió posponer la aplicación de la Ley de ejecución forzosa y de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución hasta el 1 de julio de 2012.
- 12 Durante una reunión entre el representante de la delegación de la Unión en la República de Croacia y las autoridades croatas celebrada el 25 de enero de 2012, el Ministro de Justicia croata dio explicaciones acerca de dicho aplazamiento y se comprometió a consultar a la Comisión acerca de las nuevas iniciativas legislativas así como sobre el análisis y la visión del sistema de ejecución. En un escrito de 30 de enero de 2012 enviado a varios agentes públicos de ejecución, el jefe de la referida delegación de la Unión indicó que, en el marco de la misión que se le había encomendado supervisar estrechamente los compromisos adquiridos por la República de Croacia, la Comisión supervisaba la reforma del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales y que, si fuera necesario, comunicaría sus estimaciones a las autoridades croatas en el marco de la referida supervisión.
- 13 En el cuadro de supervisión para el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2011 y el 29 de febrero de 2012, así como, esencialmente, en su informe de 24 de abril de 2012, la Comisión subrayó que la reforma del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales debía llevarse a cabo de manera prioritaria, habida cuenta, en particular, del aplazamiento de la entrada en vigor de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución.
- 14 Durante dos reuniones celebradas el 9 de marzo de 2012 y mediante escrito de 16 de mayo de 2012, la Comisión pidió explicaciones acerca de dicho aplazamiento. Manifestó igualmente su descontento debido a que no se había consultado a las autoridades de la Unión antes del referido aplazamiento y subrayó la necesidad de que las autoridades croatas definiesen con la mayor brevedad posible una postura clara acerca de la cuestión del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales, tomando en consideración las exigencias de eficacia.
- 15 Mediante escritos de los días 21 y 22 de mayo de 2012, las autoridades croatas transmitieron a la Comisión explicaciones acerca de la reforma del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales así como acerca de los proyectos de Ley correspondientes.
- 16 Con ocasión de una reunión celebrada el 5 de junio de 2012, la Comisión indicó a las autoridades croatas que las modificaciones de las medidas acordadas durante las negociaciones de adhesión debían estar justificadas por motivos imperiosos y permitir alcanzar resultados equivalentes, y solicitó información acerca de tales resultados.
- 17 El 21 de junio de 2012 se adoptó la Ley por la que se modifica la Ley sobre los agentes públicos de ejecución y se aplazó su entrada en vigor hasta el 15 de octubre de 2012.

- 18 Mediante escrito de 27 de junio de 2012 enviado a las autoridades croatas, la Comisión precisó los criterios en base a los cuales debía evaluarse la reforma del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales, solicitó que se le transmitieran datos estadísticos acerca de los procedimientos de ejecución y propuso la ayuda de sus servicios.
- 19 En el cuadro de supervisión para el período comprendido entre el 1 de marzo y el 1 de septiembre de 2012, la Comisión reiteró en esencia el dictamen que había emitido en el cuadro de supervisión anterior e indicó que, habida cuenta de que la República de Croacia había dado cumplimiento, por regla general, a sus compromisos, ésta debería poder aplicar el acervo de la Unión desde la adhesión.
- 20 Mediante escrito de 16 de septiembre de 2012, uno de los demandantes presentó una denuncia ante la Comisión en la que llamaba la atención de dicha institución acerca del incumplimiento por la República de Croacia de sus compromisos de adhesión y le reprochaba no haber actuado para garantizar dicho cumplimiento.
- 21 El 25 de septiembre de 2012, con ocasión de un encuentro entre la Comisión y las autoridades croatas, se abordaron las soluciones previstas en la nueva Ley de ejecución forzosa en trámites de adopción, así como la posibilidad de introducir mejoras adicionales.
- 22 Mediante la Ley de 28 de septiembre de 2012 se derogó la Ley sobre los agentes públicos de ejecución, y dicha profesión fue suprimida a partir del 15 de octubre de 2012.
- 23 En su informe de 10 de octubre de 2012, la Comisión manifestó su creciente preocupación ante el aumento del número de asuntos sin resolver relacionados con la ejecución de las resoluciones judiciales, e indicó que una de las acciones a las que las autoridades croatas debían prestar especial atención en los siguientes meses era la adopción de la nueva legislación relativa a la ejecución de las resoluciones judiciales, con el fin de garantizar la aplicación de éstas y reducir el retraso en los asuntos relativos a la ejecución de sentencias.
- 24 Mediante escritos de los días 8 y 19 de octubre de 2012, la Comisión respondió a varios agentes públicos de ejecución que procedería a la supervisión de la aplicación de la nueva legislación relativa a la ejecución de las resoluciones judiciales, elaborando informes y asegurándose de que el nuevo sistema contribuía a la reducción del retraso judicial.
- 25 Mediante escrito de 3 de diciembre de 2012 en respuesta al escrito de las autoridades croatas de 10 de octubre de 2012 mediante el que se informó a la Comisión de la adopción de la nueva legislación sobre ejecución de resoluciones judiciales, dicha institución recordó los criterios que permiten valorar los resultados de la nueva legislación y subrayó la necesidad de adoptar medidas de urgencia para que dicha legislación produjera resultados antes del 1 de julio de 2013.
- 26 Mediante resolución de 23 de enero de 2013, el Ustavni sud (Tribunal Constitucional de Croacia) denegó la petición de incoación de un procedimiento de control de constitucionalidad de la Ley por la que se aplazó la aplicación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución. No obstante, reconoció la existencia de una vulneración de las legítimas expectativas de los agentes públicos de ejecución nombrados, que debían haber comenzado a ejercer su actividad el 1 de enero de 2012, y ordenó por este motivo que se les abonara una cuantía a tanto alzado como indemnización, sin perjuicio de su derecho a solicitar una indemnización de conformidad con las normas generales de derecho de obligaciones.
- 27 En el cuadro de supervisión para el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 y el 28 de febrero de 2013, la Comisión subrayó los progresos realizados por la República de Croacia, y dejó constancia de la disminución del número de asuntos civiles sin resolver en materia de ejecución de resoluciones judiciales entre septiembre y diciembre de 2012 (reducción comprendida entre el 4,28 % y el 28,85 %).

- 28 En su informe de 26 de marzo de 2013, la Comisión indicó que la República de Croacia había llevado a cabo la acción prioritaria relativa a la adopción de la nueva legislación de ejecución de sentencias con el fin de garantizar la aplicación de las resoluciones judiciales y de reducir el atraso en los asuntos relativos a la ejecución de sentencias.
- 29 El 22 de abril de 2013, el Consejo de la Unión Europea recibió con satisfacción este informe de supervisión de la Comisión, así como los cuadros de supervisión que le acompañaban, y tomó nota de la conclusión de que, por regla general, la República de Croacia respetaba sus compromisos y cumplía las exigencias resultantes de las negociaciones de adhesión. Señaló igualmente que la adhesión de la República de Croacia constituía el resultado de un proceso de negociación llevado a cabo con rigor y de la estrecha supervisión de los preparativos de preadhesión.
- 30 En su respuesta de 23 de abril de 2013 al Presidente de la asociación constituida para representar a los agentes públicos de ejecución, la Comisión subrayó que había supervisado estrechamente la reforma del sistema de ejecución de sentencias y precisó que dejaba al país candidato la posibilidad de elegir su modelo de sistema de ejecución, siempre que dicho modelo produjera los resultados exigidos y fuera conforme a los estándares de la Unión y a las prácticas más idóneas.
- 31 Mediante resolución de 23 de abril de 2013, el Ustavni sud (Tribunal Constitucional) denegó la petición de incoación de un procedimiento de control de constitucionalidad de la Ley por la que se derogó la Ley sobre los agentes públicos de ejecución. Indicó, en particular, que no procedería al examen de las alegaciones de la asociación croata de agentes públicos de ejecución relativas al incumplimiento del Tratado de adhesión, debido a que la Comisión había declarado en su informe de 26 de marzo 2013 que la República de Croacia había cumplido los compromisos que había adquirido con vistas a la adhesión.
- 32 La República de Croacia se convirtió en Estado miembro de la Unión el 1 de julio de 2013.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 33 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 20 de septiembre de 2013 (asunto T-546/13) y el 17 de febrero de 2014 (asuntos T-108/14 y T-109/14), los demandantes interpusieron los presentes recursos.
- 34 Mediante auto de 5 de mayo de 2014, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal acumuló los asuntos T-546/13, T-108/14 y T-109/14 a efectos de la fase escrita del procedimiento, de la eventual fase oral y de la resolución que ponga fin al procedimiento.
- 35 Mediante auto de 18 de julio de 2014, acumuló las tres excepciones de inadmisibilidad planteadas en estos tres asuntos.
- 36 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
- Desestime las excepciones de inadmisibilidad y condene a la Comisión a cargar con las costas correspondientes a dichas excepciones.
 - Declare mediante sentencia interlocutoria que la Unión es responsable de los perjuicios sufridos por ellas y suspenda el procedimiento relativo a la fijación del importe en que se valoran dichos perjuicios hasta que la sentencia interlocutoria haya adquirido fuerza de cosa juzgada.
 - Reserve la decisión sobre las costas y, en el supuesto de que el Tribunal no dicte una sentencia interlocutoria, condene en costas a la Comisión.

- 37 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad de los recursos.
 - Con carácter subsidiario, desestime los recursos por infundados.
 - Condene en costas a los demandantes.
- 38 En respuesta a las cuestiones planteadas por el Tribunal durante la vista, la Comisión renunció a sus excepciones de inadmisibilidad, lo cual se hizo constar en el acta de la vista.

Fundamentos de Derecho

- 39 Según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, por comportamiento ilícito de sus órganos se requiere que concurran una serie de requisitos, a saber, la ilegalidad de la actuación imputable a las instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio invocado (véanse las sentencias de 19 de abril de 2012, *Artegodan/Comisión*, C-221/10 P, Rec, EU:C:2012:216, apartado 80 y jurisprudencia citada, y de 16 de mayo de 2013, *Gap granen & producten/Comisión*, T-437/10, EU:T:2013:248, apartado 16 y jurisprudencia citada).
- 40 En lo que concierne a la ilegalidad de la actuación imputable a las instituciones, es asimismo jurisprudencia reiterada que tan sólo la violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares permite que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión (véanse las sentencias de 4 de julio de 2000, *Bergaderm y Goupil/Comisión*, C-352/98 P, Rec, EU:C:2000:361, apartados 42 y 43 y jurisprudencia citada, y de 2 de marzo de 2010, *Arcelor/Parlamento y Consejo*, T-16/04, Rec, EU:T:2010:54, apartado 141 y jurisprudencia citada).
- 41 Con carácter preliminar ha de precisarse que el comportamiento supuestamente ilícito que se imputa a la Comisión en el caso de autos consiste únicamente en una omisión culposa, la de no haber tomado las medidas que hubieran permitido impedir la derogación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución. En efecto, en contra de lo que los demandantes afirmaron en la vista, el hecho de haber emitido un dictamen favorable en el último informe de supervisión de los preparativos de la adhesión de la República de Croacia (véase el anterior apartado 28) forma parte de las omisiones de la Comisión que supuestamente viciaron la supervisión del proceso de adhesión por dicha institución. La Comisión no impidió ni suspendió dicho proceso emitiendo un dictamen negativo. Así pues, el dictamen que emitió en el referido informe no puede considerarse una acción ilícita autónoma, más aun cuando los propios demandantes subrayaron en la réplica que reprochaban a la Comisión una omisión culposa.
- 42 Según reiterada jurisprudencia, las omisiones de las instituciones comunitarias tan sólo hacen incurrir en responsabilidad a la Unión en la medida en que las instituciones hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una norma jurídica de la Unión (sentencias de 15 de septiembre de 1994, *KYDEP/Consejo y Comisión*, C-146/91, Rec, EU:C:1994:329, apartado 58, y de 13 de noviembre de 2008, *SPM/Consejo y Comisión*, T-128/05, EU:T:2008:494, apartado 128). Se desprende asimismo de la jurisprudencia que el requisito de violación de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares se aplica también en el caso de una omisión culposa (véase la sentencia de 29 de enero de 1998, *Dubois et Fils/Consejo y Comisión*, T-113/96, Rec, EU:T:1998:11, apartado 60 y jurisprudencia citada).

43 En el caso de autos, los demandantes sostienen esencialmente que la obligación de actuar de la Comisión se deriva del artículo 36 del Acta de adhesión. Se refieren igualmente a los artículos 13 TUE y 17 TUE y al principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la infracción del artículo 36 del Acta de adhesión

44 Es preciso determinar si en las circunstancias del caso de autos la Comisión tenía la obligación de hacer constar en sus cuadros de supervisión e informes el incumplimiento por las autoridades croatas de sus compromisos debido al aplazamiento y posterior derogación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución, y de proceder al envío urgente de cartas de advertencia informándoles de tal incumplimiento, de conformidad con el artículo 36, apartado 1, del Acta de adhesión, así como de proponer las medidas adecuadas que corresponde adoptar al Consejo, en virtud del artículo 36, apartado 2, de esa misma Acta.

45 En primer término, los demandantes basan la existencia de tal obligación en la obligación que incumbía a las autoridades croatas de crear la función de agente público de ejecución, resultante, según ellas, del Tratado de adhesión.

46 No se niega que los principios establecidos en el capítulo 23 de las negociaciones de adhesión, relativo al establecimiento de un sistema judicial independiente y eficaz y al respeto de los derechos fundamentales, sean de obligado cumplimiento para las autoridades croatas. Estos principios se incluyeron en el anexo VII del Acta de adhesión mediante diez compromisos específicos adoptados por la República de Croacia. Además del compromiso relativo a «la aplicación efectiva de su Estrategia y Plan de Acción de reforma judicial» (compromiso n° 1), la República de Croacia se comprometió igualmente a «seguir reforzando la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial» (compromiso n° 2), a «seguir mejorando la eficacia del poder judicial» (compromiso n° 3), a «seguir mejorando su historial de las medidas reforzadas de prevención en la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses» (compromiso n° 6) y a «seguir mejorando la protección de los derechos humanos» (compromiso n° 9) (véase el anterior apartado 2). Así, en el caso de autos, la obligación de actuar de la Comisión sólo podía basarse en el incumplimiento de estos compromisos.

47 En lo que atañe al compromiso n° 1, procede señalar que de su tenor se desprende que éste no persigue una Estrategia de reforma judicial y un Plan de Acción determinados. En efecto, tal y como observa acertadamente la Comisión, este compromiso se refiere de modo general a la «Estrategia» y al «Plan de Acción de reforma judicial» de las autoridades croatas, sin aportar precisión alguna, si bien tanto la Estrategia como el Plan de que se trata podían haber sido identificados mencionando aquellos en vigor en la fecha de la firma del Tratado de adhesión, a saber, la Estrategia de reforma judicial 2011-2015 y el Plan de Acción 2010, los cuales preveían la creación de la función de agente público de ejecución (véase al anterior apartado 6).

48 El empleo de tales menciones generales obedece a que el período comprendido entre la fecha de la firma del Acta de adhesión y la fecha de adhesión efectiva, y en particular, la supervisión de los compromisos de adhesión efectuada durante dicho período, se caracterizan por la celebración periódica de reuniones entre las autoridades de la Unión y las del Estado adherente, tal y como muestran los antecedentes del presente litigio. Pues bien, como subraya la Comisión, aunque estas reuniones no pueden calificarse de reuniones de negociación en sentido estricto, dado que por definición las negociaciones finalizaron en la fecha del Acta de adhesión en la que se recogieron los compromisos controvertidos, en ellas se llevan a cabo ajustes en función de los resultados obtenidos por el Estado adherente y de las apreciaciones de la autoridad encargada de la supervisión. Así pues, resulta habitual que, durante el período de supervisión de los compromisos de adhesión, el Estado adherente adopte medidas complementarias o correctoras, en particular, en caso de que la Comisión constatare que se han obtenido resultados decepcionantes.

- 49 De ello se desprende que la Estrategia de reforma y el Plan de Acción citados en el anexo VII del Acta de adhesión no se refieren únicamente a la Estrategia de reforma judicial 2011-2015 y al Plan de Acción 2010, en vigor en la fecha del Acta de adhesión, sobre todo habida cuenta de que el Plan de Acción 2010 establecía esencialmente objetivos a corto plazo que debían realizarse en 2010, lo que implica necesariamente que le sucedería uno, o incluso varios planes nuevos hasta la fecha de adhesión efectiva. Además, la propia Estrategia de reforma judicial 2011-2015 disponía que las medidas de aplicación se elaborarían en el marco de varios planes de acción anuales. Asimismo, la Comisión precisó en la vista, sin que los demandantes negasen este extremo, que las autoridades croatas habían adoptado una nueva Estrategia de reforma judicial en diciembre de 2012 acompañada de un nuevo Plan de Acción.
- 50 El hecho, subrayado por los demandantes, de que la Estrategia de reforma judicial 2011-2015 y el Plan de Acción 2010 se mencionen en varios actos adoptados al margen de la apertura y del cierre de las negociaciones relativas al capítulo 23, en particular, en el informe de las autoridades croatas de 12 de mayo de 2011 (véase el anterior apartado 7) y en informes y cuadros de supervisión de la Comisión, no permite desvirtuar este análisis. En efecto, estas referencias a la Estrategia de reforma judicial 2011-2015 y al Plan de Acción 2010 se explican por el hecho de que se trataba de la Estrategia de reforma y del Plan de Acción vigentes en la fecha de los documentos de que se trata, tal y como pone de manifiesto la mención de otra Estrategia de reforma y de otro Plan de Acción en varios documentos posteriores de la Comisión (véase, en particular, el cuadro de supervisión correspondiente al período comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 y el 28 de febrero de 2013 en el que se mencionan la Estrategia adoptada en diciembre de 2012 y el Plan de Acción cuya adopción estaba prevista para marzo).
- 51 Por tanto, no se desprende del compromiso n° 1 que las autoridades croatas estuvieran obligadas a crear la función de agente público de ejecución.
- 52 No obstante, de ello no puede deducirse que las autoridades croatas, incluidas las resultantes de una nueva mayoría política, como era el caso de aquellas que aplazaron y posteriormente derogaron la Ley sobre los agentes públicos de ejecución, dispusieran de completa libertad para modificar la Estrategia de reforma judicial 2011-2015 y el Plan de Acción 2010. Habida cuenta de las disposiciones del Acta de adhesión, especialmente de su artículo 36 y de su anexo VII, estas autoridades no sólo tenían la obligación de dar cumplimiento al compromiso n° 1, sino también a los demás compromisos recogidos en dicho anexo, en particular, los compromisos n°s 2, 3, 6 y 9, invocados por los demandantes.
- 53 En lo que concierne al compromiso n° 3, procede señalar que éste se refiere únicamente a la eficacia del sistema judicial y no impone en modo alguno la atribución de la competencia de la ejecución de las resoluciones judiciales a un órgano particular con arreglo a procedimientos predefinidos. En efecto, como observa fundadamente la Comisión, el sistema de ejecución de las resoluciones judiciales en los Estados miembros no se rige por el Derecho de la Unión, y, en consecuencia, no entra dentro del acervo de la Unión que el Estado adherente debe incorporar, extremo no rebatido por los demandantes. Tanto los Tratados como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establecen ciertos principios que deben regir la Justicia impartida en los Estados miembros, como son la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales o la presunción de inocencia, así como determinadas normas con las que se pretende garantizar la cooperación judicial entre los Estados miembros, en la medida en que sea necesario, mediante la aproximación de las legislaciones nacionales. Así, la Comisión tuvo la ocasión de intervenir ante las autoridades croatas debido a problemas de transposición de ciertas disposiciones armonizadas en materia de cooperación judicial, como además pusieron de manifiesto los demandantes evocando el asunto de la «Lex Perković». En cambio, ninguna disposición de Derecho primario o de Derecho derivado define un sistema armonizado de ejecución de las resoluciones judiciales. Los demandantes subrayan además que numerosos Estados

miembros de la Unión han optado por un sistema de ejecución de las resoluciones judiciales equivalente al de los agentes públicos de ejecución, reconociendo, de este modo, que tal sistema no es uniforme en todos los Estados miembros.

- 54 No puede deducirse del compromiso n° 3 que exista una obligación de confiar los procedimientos de ejecución a agentes públicos de ejecución. La única obligación impuesta a las autoridades croatas es la de garantizar la eficacia de los procedimientos de ejecución, con independencia de los medios empleados para lograrlo.
- 55 En lo que atañe al compromiso n° 9 relativo a la protección de los derechos humanos, aunque los demandantes invocan la violación de derechos fundamentales de la Unión e incluso sostienen que informaron a la Comisión de la violación de tales derechos por las autoridades croatas, no invocan ningún elemento concreto distinto de la vulneración del principio de protección de la confianza legítima (para el examen de esta alegación véanse los apartados 72 a 77 de la presente sentencia), que demuestre que la supresión de la profesión de agente público de ejecución vulneraría tales derechos.
- 56 Por último, en lo que concierne a los compromisos n°s 2 y 6, relativos respectivamente a la imparcialidad y profesionalidad del poder judicial y a la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses, igualmente mencionados por los demandantes, no puede deducirse de ellos ninguna implicación evidente en lo que concierne a la profesión de agente público de ejecución, dado que no se aporta explicación alguna a este respecto.
- 57 Por consiguiente, de ninguno de los compromisos del anexo VII del Acta de adhesión invocados por los demandantes se deduce que la República de Croacia estuviera obligada a crear la profesión de agente público de ejecución ni, en consecuencia, tampoco que la Comisión estuviera obligada, por ello, a emplear las medidas previstas en el artículo 36 del Acta de adhesión con el fin de impedir la derogación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución. De ello se desprende igualmente que no puede reprocharse a la Comisión que, sin servirse de tales medidas, hubiera aprobado la modificación de los compromisos de adhesión y hubiera hecho caso omiso del Tratado de adhesión y del artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, titulado «*Pacta sunt servanda*».
- 58 En segundo término, los demandantes basan la afirmación de que la Comisión estaba obligada a actuar en el caso de autos para impedir la derogación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución en el hecho de que el sistema de ejecución de las resoluciones judiciales finalmente adoptado tras dicha derogación no presentaba las mismas garantías de eficacia. A este respecto, aducen que llamaron la atención de la Comisión acerca de los problemas planteados por el aplazamiento y la derogación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución.
- 59 Procede comenzar señalando que en apoyo de esta alegación los demandantes aportan un único documento, a saber, la denuncia presentada ante la Comisión por uno de los demandantes mediante escrito de 16 de septiembre de 2012 (véase el anterior apartado 20).
- 60 A continuación, procede señalar que la campaña de difamación de la que fueron objeto los agentes públicos de ejecución, a la que se hace referencia en dicha denuncia y que se vuelve a mencionar en la réplica, si bien resulta lamentable, carece de pertinencia a los afectos de apreciar la eficacia del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales en Croacia. En efecto, tal eficacia se valora esencialmente en función del número de asuntos pendientes en materia de ejecución de resoluciones, de la duración y de los costes de los procedimientos de ejecución, así como de la tasa de recuperación, como indicó la Comisión en sus escritos de 27 de junio y de 3 de diciembre de 2012 (véanse los anteriores apartados 18 y 25), sin que este extremo haya sido rebatido. Pues bien, resulta evidente que la campaña de difamación de los agentes públicos de ejecución en los medios de comunicación no guarda relación alguna con estos criterios de apreciación.

- 61 En lo que atañe a la supuesta situación de conflicto de intereses en que se hallaba el Ministro de Justicia croata, también mencionada en la denuncia y en la réplica, ésta no basta por sí sola para demostrar la ineficacia del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales en Croacia atendiendo a los criterios mencionados en el anterior apartado. En efecto, todo lo más podría servir para explicar la opción elegida de encomendar la ejecución a los tribunales e imponer la representación obligatoria de las partes, en lugar de la ejecución por los agentes públicos de ejecución sin intervención de abogado, e insinuar así que los costes de los procedimientos de ejecución serían más elevados en el nuevo sistema de ejecución que en el sistema de ejecución basado en los agentes públicos de ejecución debido a la intervención de los abogados. Pues bien, los costes de los procedimientos de ejecución son tan solo uno de los criterios de apreciación de la eficacia de un sistema de ejecución, y no necesariamente el criterio esencial en esta apreciación. En efecto, al elevar al rango de acción prioritaria que debía ser llevada a cabo por las autoridades croatas la reducción de los asuntos pendientes relativos a la ejecución de sentencias en su informe de 10 de octubre de 2012 (véase el anterior apartado 23), la Comisión consideró que el número de asuntos pendientes en materia de ejecución de resoluciones constituía un criterio decisivo para apreciar la eficacia del sistema de ejecución en Croacia. Por tanto, los costes de los procedimientos de ejecución no permiten demostrar, por sí solos, el incumplimiento del compromiso n° 3 del anexo VII del Acta de adhesión en lo que concierne a la eficacia de tales procedimientos.
- 62 Por último, no se fundamenta en modo alguno la alegación contenida en la denuncia y reiterada en la réplica de que el nuevo sistema de ejecución que debía reemplazar el basado en los agentes públicos de ejecución daría lugar esencialmente a un aumento del número de procedimientos de ejecución de asuntos pendientes en materia de ejecución de las resoluciones judiciales.
- 63 Por consiguiente, de los elementos invocados en la denuncia de 16 de septiembre de 2012 no puede deducirse que se haya incumplido el compromiso n° 3 del anexo VII del Acta de adhesión ni que la Comisión estuviera obligada a actuar con el fin de impedir la derogación de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución. Por tanto, la Comisión no ha cometido una omisión culposa al no utilizar a tal fin las medidas previstas en el artículo 36 del Acta de adhesión.
- 64 A este respecto procede añadir que tampoco puede reprocharse a la Comisión una falta de diligencia en lo que concierne a la supervisión del cumplimiento por las autoridades croatas del compromiso n° 3 relativo a la eficacia de los procedimientos de ejecución.
- 65 En efecto, en contra de lo que sostienen los demandantes, la Comisión no se limitó, en particular, en la reunión de 5 de junio de 2012 (véase el anterior apartado 16), a exigir a las autoridades croatas que su nuevo sistema de ejecución produjera resultados equivalentes a los que se habrían alcanzado con el sistema basado en los agentes públicos de ejecución. Por un lado, durante todo el proceso de adhesión y, en particular, a partir del segundo aplazamiento de la entrada en vigor de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución, la Comisión solicitó asiduamente a las autoridades croatas precisiones acerca del progreso de la reforma del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales en el que no participaban los agentes públicos de ejecución, para lo que solicitó, en particular, la comunicación de datos estadísticos, e insistió en la necesidad de obtener resultados concluyentes antes de la fecha de adhesión (véanse los escritos de 27 de junio y de 3 de diciembre de 2012 así como el informe de 10 de octubre de 2012, mencionados en los anteriores apartados 18, 25 y 23). Por otro lado, la Comisión logró que se le comunicaran dichos datos estadísticos, relativos, en particular, al criterio de eficacia decisivo del número de asuntos pendientes (véase el anterior apartado 61), los examinó periódicamente y constató, en su informe de 26 de marzo de 2013, una disminución del número de asuntos sin resolver en materia de ejecución (véase el anterior apartado 28). En consecuencia, no puede reprocharse a la Comisión que no hubiera llevado a cabo un análisis diligente de la eficacia del sistema de ejecución de las resoluciones judiciales en Croacia.

66 De cuanto antecede se desprende que en el caso de autos la Comisión no incumplió el deber de diligencia que le incumbía en lo que concierne a la supervisión de los compromisos de adhesión en virtud del artículo 36 del Acta de adhesión, ni infringió el propio artículo 36 del Acta de adhesión, suponiendo que éste tenga por objeto conferir derechos a los particulares.

Sobre la infracción de los artículos 13 TUE y 17 TUE

67 En virtud del artículo 13 TUE, la Unión dispone de un marco institucional, del que forman parte, en particular, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

68 Toda vez que los demandantes reprochan únicamente a la Comisión el incumplimiento de las obligaciones que le imponen los Tratados, procede declarar que este artículo, que define el marco institucional de la Unión, carece de pertinencia en el caso de autos, sobre todo teniendo en cuenta que los demandantes invocaron igualmente la infracción del artículo 17 TUE, dedicado precisamente al papel y a las atribuciones de la Comisión.

69 En efecto, el artículo 17 TUE dispone que la Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin y que ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados.

70 Según la jurisprudencia, del artículo 17 TUE, apartado 1, se desprende que la Comisión, como guardiana de los Tratados y de los acuerdos celebrados en virtud de éstos, tiene la obligación de asegurarse de que los Estados terceros cumplen adecuadamente las obligaciones que hayan contraído en virtud de un acuerdo previsto en los Tratados gracias a las medidas contempladas en tal acuerdo (véase el auto de 12 de julio de 2012, Mugraby/Consejo y Comisión, C-581/11 P, EU:C:2012:466, apartado 68 y jurisprudencia citada).

71 De ello se desprende que, en la medida en que el artículo 36 del Acta de adhesión tiene como finalidad precisar las obligaciones que incumben a la Comisión en virtud del artículo 17 TUE en el contexto de la adhesión a la Unión de la República de Croacia, y dado que en el caso de autos no se ha infringido dicho artículo (véase al anterior apartado 66), tampoco puede considerarse que se haya infringido el artículo 17 TUE.

Sobre la vulneración del principio de protección de la confianza legítima

72 Según reiterada jurisprudencia, el principio de protección de la confianza legítima es un principio general de Derecho de la Unión que confiere derechos a los particulares (sentencias de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, C-104/89 y C-37/90, Rec, EU:C:1992:217, apartado 15, y de 6 de diciembre de 2001, Emesa Sugar/Consejo, T-43/98, Rec, EU:T:2001:279, apartado 64). Por consiguiente, la violación de este principio puede dar lugar a la responsabilidad de la Unión (véase la sentencia SPM/Consejo y Comisión, citada en el anterior apartado 42, EU:T:2008:494, apartado 146 y jurisprudencia citada).

73 El derecho a reclamar protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprende que la administración de la Unión, dándole seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas (véanse las sentencias de 13 de julio de 1995, O'Dwyer y otros/Consejo, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 y T-477/93, Rec, EU:T:1995:136, apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 16 de octubre de 1996, Efishol/Comisión, T-336/94, Rec, EU:T:1996:148, apartado 31 y jurisprudencia citada). En cambio, no se puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima si la administración no ha dado

unas seguridades concretas. Constituye tal seguridad la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables (véase la sentencia el anteriorSPM/Consejo y Comisión, citada en apartado 42, EU:T:2008:494, apartado 149 y jurisprudencia citada).

- 74 En el caso de autos, los demandantes se limitaron a afirmar esencialmente que las autoridades nacionales les habían dado garantías precisas al nombrarles agentes públicos de ejecución. Tal y como señalaron, el Ustavni sud (Tribunal Constitucional), en su resolución de 23 de enero de 2013, reconoció asimismo la existencia de una «vulneración [de las] legítimas expectativas [de los agentes públicos de ejecución nombrados], basadas en actos legislativos válidos procedentes del Estado y de la confianza que los particulares habían depositado en las instituciones del Estado y en el derecho que emana de ellas» (véase el anterior apartado 26).
- 75 En cambio, los demandantes no invocan ningún elemento que demuestre o que permita suponer que las instituciones de la Unión, y entre ellas especialmente la Comisión, les han hecho concebir esperanzas basadas en que se velaría por el mantenimiento de la profesión de agente público de ejecución. El hecho, por lo demás no demostrado, de que la Comisión hubiera participado en la elaboración de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución, de que la hubiera financiado, o incluso de que hubiera sido su impulsora, no constituye, por sí sólo, una garantía precisa dada por la Comisión de que ésta considerara la institución de los agentes públicos de ejecución como la única manera de cumplir los compromisos de adhesión. Habida cuenta de que la República de Croacia no estaba obligada a crear la profesión de agente público de ejecución, para que pueda demostrarse la existencia de tales garantías, dichos actos de apoyo inicial a la Ley sobre los agentes públicos de ejecución deberían haber sido acompañados por ulteriores actos concordantes y explícitos en este sentido.
- 76 Pues bien, ninguna de las pruebas aportadas por los demandantes puede calificarse de este modo. En efecto, el informe de 24 de abril de 2012 invocado por los demandantes se limita a dejar constancia del aplazamiento de la Ley sobre los agentes públicos de ejecución (véase el anterior apartado 13), sin emitir crítica alguna acerca de dicho aplazamiento, ni menos aún exigir la entrada en vigor de la referida Ley. Antes bien, la Comisión afirma incluso, tras dejar constancia de dicho aplazamiento, que las autoridades croatas han adoptado distintas medidas para mejorar la eficacia del sistema judicial y la ejecución de las resoluciones judiciales. Asimismo, en la reunión de 5 de junio de 2012 mencionada por los demandantes en la vista, la Comisión se limitó a solicitar a las autoridades croatas que le comunicaran datos relativos al sistema de ejecución que debía reemplazar al basado en los agentes públicos de ejecución, con el fin de verificar si el nuevo sistema lograría resultados equivalentes (véase el anterior apartado 16). Por lo tanto, la Ley sobre los agentes públicos de ejecución únicamente se mencionó en dicha reunión como una medida entre otras para alcanzar el objetivo de eficacia del sistema de ejecución perseguido por la Comisión y no como un objetivo que la Comisión hubiera impuesto a la República de Croacia.
- 77 En consecuencia, los demandantes no han demostrado que la Comisión les hubiera hecho albergar una confianza legítima y hubiera incumplido así, con su inacción, el principio de protección de la confianza legítima.
- 78 De cuanto antecede se desprende que no puede imputarse a la Comisión una omisión culposa.
- 79 En consecuencia, no concurre uno de los tres requisitos acumulativos para que surja la responsabilidad de la Unión y procede, por consiguiente, desestimar los presentes recursos sin que sea necesario examinar los demás requisitos en que se basa dicha responsabilidad.

Costas

⁸⁰ A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos a soportar, además de sus propias costas, aquellas en que haya incurrido la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Desestimar los recursos.**
- 2) **Condenar en costas al Sr. Ante Šumelj y a los demás demandantes cuyos nombres figuran en anexo.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de febrero de 2016.

Firmas

Anexo

Dubravka Bašljan, con domicilio en Zagreb (Croacia),

Đurđica Crnčević, con domicilio en Sv. Ivan Zeline (Croacia),

Miroslav Lovreković, con domicilio en Križevaci (Croacia),

partes demandantes en el asunto T-546/13,

Drago Burazer, con domicilio en Zagreb,

Nikolina Nežić, con domicilio en Zagreb,

Blaženka Bošnjak, con domicilio en Sv. Ivan (Croacia),

Bosiljka Grbašić, con domicilio en Križevaci,

Tea Tončić, con domicilio en Pula (Croacia),

Milica Bjelić, con domicilio en Dubrovnik (Croacia),

Marijana Kruhoberec, con domicilio en Varaždin (Croacia),

partes demandantes en el asunto T-108/14,

Davor Škugor, con domicilio en Sisak (Croacia)

Ivan Gerometa, con domicilio en Vrsar (Croacia),
Kristina Samardžić, con domicilio en Split (Croacia),
Sandra Cindrić, con domicilio en Karlovac (Croacia),
Sunčica Gložinić, con domicilio en Varaždin,
Tomislav Polić, con domicilio en Kaštel Novi (Croacia),
Vlatka Pižeta, con domicilio en Varaždin,
partes demandantes en el asunto T-109/14.