Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 25 de septiembre de 2019 *

«Recurso por omisión, recurso de indemnización y recurso de anulación — Libre circulación de trabajadores — Libertad profesional — Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Suiza, por otra, sobre la libre circulación de personas — Supuesta vulneración de dicho Acuerdo por disposiciones legislativas y reglamentarias suizas que regulan el ejercicio de la profesión de médico — Solicitud de adopción de medidas contra Suiza y solicitud de indemnización por los daños sufridos — Respuesta del SEAE — Recurso en parte manifiestamente inadmisible y en parte manifiestamente carente de fundamento jurídico alguno»

En el asunto T-99/19,

Nathaniel Magnan, con domicilio en Aix-en-Provence (Francia), representado por el Sr. J. Fayolle, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. H. Støvlbæk y las Sras. J. Hottiaux y M. Šimerdová, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto, en primer lugar, una pretensión basada en el artículo 265 TFUE, por la que se solicita que se declare que la Comisión se abstuvo ilegalmente de adoptar medidas contra la Confederación Suiza tras un supuesto incumplimiento del Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, sobre la Libre Circulación de Personas (DO 2002, L 114, p. 6), firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999; en segundo lugar, una pretensión basada en el artículo 263 TFUE, por la que se solicita la anulación de la decisión de la Comisión de negarse a adoptar medidas contra la Confederación Suiza, contenida en el escrito del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de 20 de diciembre de 2018, y, en tercer lugar, una pretensión basada en los artículos 268 TFUE y 340 TFUE por la que se solicita la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por el demandante desde 2013 debido a un incumplimiento del Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, sobre la Libre Circulación de Personas y el pago de una multa coercitiva,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D. Gratsias (Ponente), Presidente, y el Sr. A. Dittrich y la Sra. R. Frendo, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta el siguiente

Auto

Antecedentes del litigio

1 El demandante, el Sr. Nathaniel Magnan, es un médico generalista de nacionalidad francesa.

2 El 20 de julio de 2013, el demandante solicitó a las autoridades cantonales de Ginebra (Suiza) la autorización para poder ejercer su profesión en ese cantón.

3 Mediante sendos arrêtés (decretos) de 1 de octubre de 2013, las autoridades cantonales de Ginebra autorizaron al demandante a ejercer su profesión bajo su propia responsabilidad, pero no le autorizaron a ejercerla a cargo del seguro de enfermedad obligatorio. Esta última vertiente de la decisión se basa en el artículo 55a de la loi fédérale suisse sur l'assurance-maladie (Ley Federal Suiza sobre el Seguro de Enfermedad), de 18 de marzo de 1994, denominado «cláusula de necesidad» (en lo sucesivo, «cláusula de necesidad»), y en la ordonnance du Conseil fédéral suisse sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (Orden del Consejo Federal Suizo relativa a la limitación de los proveedores autorizados a realizar prestaciones a cargo del seguro de enfermedad obligatorio), de 3 de julio de 2013. La cláusula de necesidad establece la posibilidad de que el Conseil fédéral suisse (Consejo Federal Suizo) supedite a la prueba de una necesidad la autorización, entre otros profesionales, a los médicos para que ejerzan su profesión a cargo del seguro de enfermedad obligatorio, a excepción de las personas que hayan ejercido durante, al menos, tres años, en un centro médico u hospitalario autorizado para impartir formación de postgrado. Mediante una orden de 3 de julio de 2013, el Consejo Federal Suizo hizo uso de esa facultad, estableciendo que los médicos a que se refiere la cláusula de necesidad solo podían ser admitidos para ejercer su profesión a cargo del seguro obligatorio si no se alcanzaba el número máximo de médicos establecido en un anexo por cantón y especialidad.

4 El 15 de noviembre de 2013, el demandante interpuso un recurso contra la decisión de no autorizarle a ejercer la profesión de médico generalista a cargo del seguro de enfermedad obligatorio ante el Tribunal administratif fédéral suisse (Tribunal Administrativo Federal Suizo; en lo sucesivo, «TAF»). Mediante sentencia de 19 de marzo de 2018, ese órgano jurisdiccional desestimó dicho recurso en cuanto al fondo. Consideró, en particular, que, suponiendo que la cláusula de necesidad instaurara una discriminación indirecta para los médicos nacionales de los Estados miembros, estaba justificada por motivos de salud pública, con arreglo a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea (apartado 9.7 de la sentencia). Por otra parte, señaló que, dado que sus resoluciones en materia de seguro de enfermedad no podían recurrirse ante el Tribunal fédéral suisse (Tribunal Federal Suizo), su sentencia era firme (apartado 12 de la sentencia).

5 En mayo de 2018, el demandante informó a la Comisión Europea de esta situación. El administrador competente de la Comisión (en la unidad E5 Calificaciones Profesionales y Competencias de la Dirección General (DG) Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes) contestó al demandante mediante correos electrónicos de 30 mayo y de 7 de junio de 2018. Aclaró que la Comisión estaba informada de cuál era la situación en Suiza y que estaba trabajando con las autoridades suizas para encontrar una solución, razón por la cual no podía comunicarle la posición oficial de la Comisión en relación con la sentencia del TAF de 19 de marzo de 2018. En particular, según sus informaciones, las autoridades suizas preparaban unas modificaciones de algunas partes de la Ley Federal Suiza sobre el Seguro de Enfermedad.

6 El 23 de agosto de 2018, dos compañías aseguradoras suizas encargadas del seguro de enfermedad obligatorio presentaron una demanda de conciliación ante el Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Tribunal de Arbitraje de Seguros del Cantón de Ginebra, Suiza) contra la asociación SOS médecins de Ginebra, en la que se reclamaba un importe en concepto de devolución de las facturas de varios médicos miembros de dicha asociación que no habían sido autorizados a ejercer su profesión a cargo del seguro de enfermedad obligatorio. Mediante correo electrónico de 19 de octubre de 2018, el médico director de SOS médecins de Ginebra anunció que se veía obligado a suspender la actividad de esos médicos, entre ellos, el demandante. Posteriormente, el 8 de noviembre de 2018, esos médicos fueron reincorporados a raíz de la vista celebrada en el procedimiento de conciliación antes mencionado. El día 3 de julio de 2019, el Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Tribunal de Arbitraje de Seguros del Cantón de Ginebra) dictó sentencia, por la cual condenó a la citada asociación a abonar el importe correspondiente a las facturas abonadas a los médicos no autorizados, según la apreciación de dicha instancia arbitral, a ejercer su profesión a cargo del seguro de enfermedad obligatorio.

7 El 22 de octubre de 2018, el demandante dirigió a la Comisión un escrito de requerimiento, mediante el cual le solicitaba, por un lado, que «adopt[ara] todas las medidas jurídicas permitidas» por el Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra (DO 2002, L 114, p. 6; en lo sucesivo, «ALCP»), contra la Confederación Suiza, para que pusiera fin de inmediato a la discriminación hacia los médicos nacionales de la Unión, y, por otro lado, que reparara el perjuicio económico que afirmaba haber sufrido desde 2013, que ascendía a un importe de 1 281 444 francos suizos (CHF) (unos 1 121 650 euros). En dicho escrito de requerimiento afirmaba que sufría, desde 2013, una discriminación indirecta debido a la imposibilidad de establecerse como médico generalista en el cantón de Ginebra y a la suspensión de sus actividades en SOS médecins de Ginebra desde el 19 de octubre de 2018. Sostenía que esta discriminación era contraria a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión y que no tenía posibilidad de recurrir, ni en el ámbito nacional ni en el supranacional, contra la sentencia del TAF. Sostenía que, frente al incumplimiento del ALCP que resultaba de esa discriminación, aplicable a todos los médicos nacionales de la Unión, la Comisión como guardiana de los Tratados y garante de la aplicación del Derecho de la Unión, con arreglo al artículo 17 TUE, apartado 1, tenía la obligación de actuar y que no había tomado ninguna medida al respecto desde 2013.

8 El 20 de diciembre de 2018, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) dirigió un escrito al demandante, en respuesta al escrito que este había remitido a la Comisión el 22 de octubre de 2018. En dicho escrito, el SEAE aseguraba al demandante que ese servicio y la Comisión hacían todo lo posible por garantizar la correcta aplicación del ALCP y el respeto de los derechos de los ciudadanos de la Unión en Suiza. Afirmaba que la cuestión de la restricción del acceso de los médicos al mercado de trabajo en Suiza, y, en particular, en el cantón de Ginebra, era objeto de continuas discusiones con las autoridades suizas desde 2013, pero que estas y las autoridades de la Unión discrepaban en relación con la interpretación del ALCP y la apreciación jurídica de la cláusula de necesidad. Precisaba que, al no existir un mecanismo para solucionar tales controversias, las autoridades de la Unión no tenían medios para favorecer una solución si no mediaba acuerdo entre las partes y que, conscientes de esa laguna, habían solicitado a las autoridades suizas la negociación de un acuerdo marco institucional que permitiera recurrir al arbitraje y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con las cuestiones relativas a los conceptos de Derecho de la Unión con el fin de garantizar una interpretación uniforme de los acuerdos celebrados con la Confederación Suiza y garantizar derechos y obligaciones idénticos. Añadía que las autoridades de la Unión seguían con atención el proceso de elaboración por parte de las autoridades suizas de una nueva ley dirigida a sustituir la cláusula de necesidad.

Procedimiento y pretensiones de las partes

9 El 18 de febrero de 2019, el demandante interpuso el presente recurso.

10 El 9 de abril de 2019, el Tribunal dio traslado a la Comisión de la demanda, instándola a contestar a una determinada pregunta en su escrito de contestación.

11 El 20 de junio de 2019, la Comisión formuló una excepción de inadmisibilidad y dio respuesta a la pregunta del Tribunal.

12 El 6 de agosto de 2019, el demandante presentó observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad.

13 El demandante solicita al Tribunal que:

– Por una parte, declare, con arreglo al artículo 265 TFUE, que la Comisión se abstuvo ilegalmente de adoptar, desde 2013, todas las medidas oportunas contra la Confederación Suiza y condene la Comisión, con arreglo a los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, a abonarle el importe de 1 141 198,10 euros por los perjuicios sufridos desde 2013 y una multa coercitiva de 500 euros diarios hasta que las autoridades suizas cumplan el ALCP o hasta que una de las partes se retire de dicho acuerdo.

– Por otra parte, anule, con arreglo al artículo 263 TFUE, la decisión implícita, de 20 de diciembre de 2018, de negarse a adoptar urgentemente medidas jurídicas y materiales contra la Confederación Suiza por incumplimiento del ALCP y la decisión implícita de denegar la indemnización de los perjuicios ocasionados por ese incumplimiento.

14 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso por manifiestamente inadmisible.

– Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

15 Con arreglo al artículo 126 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, cuando un recurso sea manifiestamente inadmisible o carezca manifiestamente de fundamento jurídico alguno, el Tribunal podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente, resolver mediante auto motivado, sin continuar el procedimiento.

16 En el presente asunto, el Tribunal estima que los documentos que obran en autos le ofrecen información suficiente y decide resolver, sin continuar el procedimiento.

17 Con carácter preliminar, procede señalar que ha de interpretarse que el presente recurso contiene, con carácter principal, pretensiones por omisión dirigidas a que el Tribunal declare, con arreglo al artículo 265 TFUE, la inacción culposa de la Comisión y pretensiones dirigidas a que se la condene, sobre la base de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, a indemnizar al demandante y a abonarle una multa coercitiva por los perjuicios causados. Debe entenderse que las pretensiones dirigidas a que se anule «la decisión de 20 de diciembre de 2018 de negativa implícita a adoptar, urgentemente, medidas jurídicas y materiales contra la [Confederación Suiza] por el incumplimiento del ALCP» se formulan con carácter subsidiario, en la medida en que se basan en la premisa de que la Comisión resolvió sobre las peticiones del demandante, y no, como las pretensiones formuladas con carácter principal, sobre la premisa de que se abstuvo de hacerlo. En cuanto a las pretensiones, también presentadas con carácter subsidiario, dirigidas a que se anule «la decisión implícita de negarse a indemnizar los

perjuicios sufridos por el demandante como consecuencia de ese incumplimiento», procede darles la calificación de pretensiones de obtener una condena de la Unión sobre la base de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE.

Sobre las pretensiones por omisión y las pretensiones indemnizatorias derivadas de estas

Sobre las pretensiones por omisión

18 El demandante sostiene que la cláusula de necesidad establece una discriminación indirecta entre los médicos suizos, la mayor parte de los cuales se han formado en Suiza y a los que no afecta, por lo tanto, dicha cláusula, y los médicos nacionales de un Estado miembro, la mayor parte de las cuales se han formado en la Unión y a los que afecta directamente la prohibición de ejercer su profesión a cargo del seguro de enfermedad obligatorio suizo. Además, según el demandante, esta cláusula de necesidad instaura una discriminación entre los médicos que han ejercido durante al menos tres años en un centro médico u hospitalario autorizado para impartir formación de postgrado y los demás. Estima que la instauración de esa cláusula constituye una infracción de los artículos 2, 7 y 13 del ALCP y del artículo 55 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22), así como una vulneración de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la Confederación Suiza se comprometió a tener en cuenta, en virtud del artículo 16, apartado 2, del ALCP. Señala, además, que las autoridades suizas no respetan el principio de reciprocidad. El demandante afirma que los motivos de la sentencia del TAF de 19 de marzo de 2018 que justifican la discriminación de que se trata por objetivos de salud pública adolecen de un error de Derecho a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y no tienen validez desde el punto de vista científico. Estima que la cláusula de necesidad vulnera, en cualquier caso, el principio de proporcionalidad. El demandante añade que, en su caso, la discriminación se agrava por el hecho de que no puede tenerse en cuenta su experiencia en SOS médecins de Ginebra a los efectos de que se le exima de la cláusula de necesidad y por el hecho de que las administraciones públicas del cantón de Ginebra apliquen unas directrices que obligan a dar preferencia a los solicitantes de empleo locales frente a los trabajadores fronterizos a la hora de ser contratados. Añade que, debido a la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de seguir ejerciendo en SOS médecins de Ginebra, se encuentra sumido en una situación de inseguridad jurídica.

19 Por lo que se refiere a la omisión atribuida a la Comisión, el demandante alega que el escrito de 20 de diciembre de 2018 refleja una negativa implícita a actuar. Según él, la afirmación contenida en ese escrito de que no existe ninguna vía para favorecer una solución en defecto de acuerdo entre las partes no es exacta, dado que la Unión puede denunciar, en cualquier momento, uno de los siete acuerdos sectoriales celebrados con la Confederación Suiza, de los que el ALCP forma parte, o suspender sus efectos y podría también actuar en relación con la participación de las autoridades suizas en diferentes programas europeos. Según el demandante, en virtud de su función de guardiana de los Tratados, y conforme a los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima, la Comisión tenía, en este asunto, una obligación de actuar con objeto de salvaguardar el acervo de la Unión y proteger los derechos de sus ciudadanos. Considera que su falta de actuación se deduce, en particular, del conocimiento que tiene acerca de la situación de los médicos ciudadanos de la Unión desde 2013 y de la falta de reacción ante el mantenimiento de los obstáculos recurrentes a la libre circulación de personas que, en su opinión, resultan de la legislación suiza.

20 La Comisión sostiene que las pretensiones por omisión son inadmisibles. Alega, por una parte, que el demandante no tiene derecho a formular un recurso por omisión que no va dirigido a declarar que la Comisión se ha abstenido de adoptar actos que produzcan efectos jurídicos respecto de él y que puedan ser objeto de un recurso de anulación. Por otra parte, la Comisión sostiene que dispone, en este asunto, de un poder de apreciación discrecional que, al igual que ocurre con su poder de iniciar un procedimiento por incumplimiento, excluye que los particulares tengan derecho a exigirle que

adopte una posición en un sentido determinado. Por otra parte, la Comisión afirma que ha adoptado todas las medidas jurídicas permitidas por el ALCP para poner fin a la discriminación contra los médicos de la Unión. Indica, a este respecto, que, en todas y cada una de las reuniones anuales del Comité Mixto del ALCP, planteó la cuestión de la compatibilidad de la legislación suiza con las disposiciones de ese Acuerdo, basándose en su artículo 19, que confiere al Comité Mixto la competencia para solucionar las diferencias entre las partes de forma estrictamente política. Afirma que, de esta manera, sus iniciativas han permitido avanzar en varios asuntos, especialmente la revisión de la Directiva transversal en el cantón de Ginebra. Considera que no existe otro mecanismo para solucionar las diferencias entre las partes del ALCP y, en particular, ningún mecanismo vinculante. Por último, en su opinión, no puede considerarse que la Unión esté obligada a denunciar o a suspender el ALCP, que se inscribe en una relación convencional muy compleja con la Confederación Suiza, y que consiste, en cualquier caso, en un acuerdo mixto cuya denuncia o suspensión requiere el acuerdo de todos los Estados miembros. De ello concluye que la acción por omisión carece de cualquier fundamento.

21 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad de 6 de agosto de 2019, el demandante sostiene que el recurso por omisión es admisible, dado que la Comisión no es el autor del escrito de 20 de diciembre de 2018, que dicho escrito no contiene una toma de posición, que ha presentado su recurso en plazo y que la Comisión podía y debía haber actuado desde 2013. Afirma que la desestimación de su recurso por inadmisible por parte del Tribunal, por el hecho de que el ALCP no prevea ningún mecanismo que le permita acceder a un juez supranacional competente en Derecho de la Unión, consagraría una denegación de justicia en su contra y constituiría una vulneración del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, además de una violación de los principios de efectividad y de equivalencia.

22 Lo primero que ha de hacerse es examinar la admisibilidad de las pretensiones por omisión.

– Sobre la admisibilidad de las pretensiones por omisión

23 En virtud del artículo 265 TFUE, párrafo segundo, el recurso por omisión solamente será admisible si la institución, órgano u organismo de que se trate hubieren sido requeridos previamente para que actúen. Si transcurrido un plazo de dos meses a partir de dicho requerimiento, la institución, órgano u organismo no hubiere definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses. Sin embargo, los requerimientos a las instituciones para que actúen deberán ser lo suficientemente explícitos y precisos como para permitirles conocer de forma concreta el contenido de las decisiones que se solicita que adopten y, además, deberán resaltar que pretenden obligarlas a que se pronuncien (véase la sentencia de 23 de noviembre de 2017, Bionorica y Diapharm/Comisión, C-596/15 P y C-597/15 P, EU:C:2017:886, apartado 54 y jurisprudencia citada).

24 De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 265 TFUE contempla la omisión como la abstención de pronunciarse o de definir una posición (véase la sentencia de 23 de noviembre de 2017, Bionorica y Diapharm/Comisión, C-596/15 P y C-597/15 P, EU:C:2017:886, apartado 52 y jurisprudencia citada).

25 Según la jurisprudencia, el artículo 265 TFUE, párrafo tercero, que otorga a las personas físicas y jurídicas la posibilidad de interponer un recurso por omisión por no haberles dirigido una institución un acto distinto de una recomendación o de un dictamen, ha de interpretarse en el sentido de que permite a los particulares interponer un recurso por omisión contra una institución que no hubiese adoptado actos que surtan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante y modificar marcadamente su situación jurídica. Además, cabrá interponerse recurso por omisión contra la omisión en la adopción de actos preparatorios que constituyan la fase previa necesaria para el desarrollo de procedimientos que vayan a desembocar en actos que surtan dichos

efectos (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, apartado 59 y jurisprudencia citada, y de 23 de noviembre de 2017, Bionorica y Diapharm/Comisión, C-596/15 P y C-597/15 P, EU:C:2017:886, apartado 53 y jurisprudencia citada).

26 Por lo tanto, de los principios recordados en el anterior apartado 25 se desprende que el artículo 265 TFUE no otorga a las personas físicas y jurídicas el derecho de interponer un recurso cuando, al ser requeridas por ellas, las instituciones se abstienen de definir una posición o de pronunciarse. En efecto, con arreglo a esos principios, solo se tiene ese derecho en tres supuestos: cuando esas personas habrían sido destinatarias del acto que esas instituciones no les han dirigido, cuando el acto omitido habría tenido efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a sus intereses, y modificar marcadamente su situación jurídica, o, cuando menos, cuando dicho acto hubiese constituido la fase previa necesaria de procedimientos que vayan a desembocar en actos que surtan dichos efectos.

27 Ahora bien, en el presente asunto, con independencia de la cuestión de si se han cumplido los demás requisitos de admisibilidad del recurso por omisión enunciados en los anteriores apartados 23 y 24, es preciso señalar, en cualquier caso, que la situación del demandante no se corresponde con ninguno de los tres supuestos mencionados en el anterior apartado 26.

28 A este aspecto, procede señalar, antes que nada, que el demandante no es destinatario de las medidas cuya adopción solicitó a la Comisión en su escrito de 22 de octubre de 2018. En efecto, en ese escrito, solicita a dicha institución, según sus propios términos, que «adopt[e] todas las medidas jurídicas permitidas por el ALCP contra la [Confederación Suiza]».

29 Además, debe señalarse que unas medidas adoptadas por la Comisión contra la Confederación Suiza no serían, en sí mismas, idóneas para modificar marcadamente la situación jurídica del demandante en relación con su derecho a ejercer la profesión de médico en el cantón de Ginebra.

30 Por último, no puede considerarse que tales medidas puedan considerarse la fase previa necesaria de un procedimiento que pueda desembocar en actos que surtan efectos jurídicos obligatorios con respecto al demandante.

31 En efecto, procede señalar, por un lado, que el único procedimiento para solucionar controversias aplicable a la interpretación o a la aplicación del ALCP es el establecido en el artículo 19 de dicho Acuerdo, a tenor del cual las partes contratantes podrán someter toda diferencia de esa naturaleza al Comité Mixto, que podrá solucionarla examinando todas las posibilidades que permitan mantener el adecuado funcionamiento de dicho Acuerdo. Por lo demás, esas disposiciones no imponen al Comité Mixto una obligación de resultado en la solución de diferencias, sino únicamente una obligación de medios.

32 En cambio, no existe un procedimiento de resolución de conflictos aplicable a este asunto cuyo requisito previo sea la adopción, por una de las partes en el ALCP, de medidas unilaterales contra la otra parte. A este respecto, ha de señalarse que la decisión de no reconducción o de denuncia del ALCP, con arreglo al artículo 25, apartados 2 o 3, de dicho Acuerdo, citada por el demandante a título de ejemplo, no puede, por definición, considerarse como tal requisito previo, por cuanto la adopción de tal decisión pondría fin al propio Acuerdo.

33 Por lo demás, la adopción, al margen de cualquier procedimiento aplicable, de medidas unilaterales por una de las partes del ALCP contra la otra parte, por haber incumplido esta sus obligaciones dimanantes de dicho Tratado, no ofrecería, por definición, garantía alguna en cuanto a la solución de la controversia entre las citadas partes. En efecto, en esa hipótesis, correspondería a la parte a que se refieren tales medidas unilaterales determinar libre y soberanamente si procede o no conformarse a la

interpretación del ALCP defendida por la otra parte contratante (véase, en este sentido y por analogía, el auto de 3 de julio de 2007, Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión, T-212/02, EU:T:2007:194, apartado 94).

34 Por otra parte, ciertamente, es verdad que el ejercicio de las competencias conferidas a las instituciones de la Unión en el ámbito internacional no puede sustraerse al control jurisdiccional (véase, en este sentido y por analogía, el auto de 3 de julio de 2007, Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión, T-212/02, EU:T:2007:194, apartado 94 y jurisprudencia citada). También es cierto, como sostiene el demandante, que, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, la Comisión, en su condición de guardiana de los Tratados y de los Acuerdos celebrados en virtud de este, está obligada a cerciorarse del correcto cumplimiento por un tercer país de las obligaciones que ha contraído en virtud de un Acuerdo celebrado con la Unión o, como en este caso, con la Unión y sus Estados miembros (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 25 de julio de 2008, C.A.S./Comisión, C-204/07 P, EU:C:2008:446, apartado 94).

35 Sin embargo, en el presente asunto, al no haber disposiciones de Derecho internacional o de Derecho de la Unión que asocien, de un modo u otro, a los particulares al proceso de decisión relacionado con la aplicación del ALCP, el demandante no puede deducir de la vulneración de dicho Acuerdo por la Confederación Suiza, suponiendo que esté acreditada, el derecho de exigir a la Comisión que adopte medidas contra ella. En efecto, de adoptarse tales medidas, solo afectarían a las relaciones entre la Unión y un tercer país y no a las relaciones de las autoridades de la Unión con personas físicas o jurídicas. Por consiguiente, incluso admitiendo que exista una obligación de adoptar tales medidas, esta no puede conferir ningún derecho a los particulares (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 13 de junio de 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, apartados 28 a 31, y de 10 de diciembre de 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, apartado 56).

36 Por lo tanto, de cuanto antecede se desprende que las pretensiones por omisión formuladas en la demanda son manifiestamente inadmisibles.

37 Es evidente que las alegaciones presentadas por el demandante en el marco de sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad no pueden invalidar esta conclusión.

38 En primer lugar, respecto a la cuestión de si la Comisión se ha abstenido de definir su posición sobre el requerimiento que le dirigió el demandante y de si el recurso se presentó en los plazos establecidos en el artículo 265 TFUE, párrafo segundo, basta con recordar que, por las razones que se han expuesto en los anteriores apartados 28 a 35, el Tribunal considera que la situación del demandante no corresponde a ninguna de las hipótesis que dan derecho a las personas físicas y jurídicas a interponer un recurso por omisión, con independencia de si se cumplen o no los demás requisitos de admisibilidad. Por consiguiente, incluso admitiendo que la Comisión se haya abstenido, en este asunto, de tomar posición y que el demandante haya presentado su recurso en los plazos establecidos, tales circunstancias no son relevantes.

39 En segundo lugar, debe señalarse que la cuestión de si la Comisión tenía la posibilidad de adoptar medidas unilaterales contra la Confederación Suiza y la cuestión de si tenía obligación de hacerlo no son pertinentes a los efectos de apreciar la admisibilidad del presente recurso por omisión, sino solo para apreciar su procedencia (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 29 de septiembre de 2011, Ryanair/Comisión, T-442/07, no publicada, EU:T:2011:547, apartado 27). En consecuencia, las alegaciones del demandante en relación con estas cuestiones son inoperantes.

40 En tercer lugar, es preciso recordar que el Tratado FUE ha establecido, no solo a través de sus artículos 263 TFUE y 277 TFUE, por una parte, y de su artículo 267 TFUE, por otra parte, sino también a través de su artículo 265 TFUE, un sistema completo de vías de recursos y procedimientos

destinado a garantizar el control de legalidad de los actos de las instituciones, confiándolo al juez de la Unión (véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 92 y jurisprudencia citada).

41 Sin embargo, aunque los requisitos de admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante el juez de la Unión deban interpretarse a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que consagra el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, según una reiterada jurisprudencia, este artículo no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados ni, en particular, dichos requisitos. De esta manera, dicho artículo no exige, en particular, que un justiciable pueda, de forma incondicional, presentar un recurso contra cualquier abstención de pronunciarse o definir una posición por parte de las instituciones (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 97, 98 y 105 y jurisprudencia citada, y de 9 de noviembre de 2017, SolarWorld/Consejo, C-205/16 P, EU:C:2017:840, apartados 67 y 68).

42 En el presente asunto, aunque las disposiciones del artículo 265 TFUE no puedan interpretarse estrictamente a la luz del principio de la tutela judicial efectiva, no es menos cierto que, a la vista de los requisitos de admisibilidad de los recursos por omisión de las personas físicas y jurídicas, recordados en los anteriores apartados 25 y 26, la ausencia de toma de posición de la Comisión en relación con la solicitud del demandante de que adoptara medidas unilaterales contra la Confederación Suiza no podía concederle en ningún caso el derecho a presentar ese recurso. Por lo tanto, el Tribunal no puede dejar de aplicar los requisitos de admisibilidad, que resultan del Tratado FUE, en la interpretación que le da una reiterada jurisprudencia, sin excederse de las competencias que se le han atribuido (véase, en este sentido y por analogía, el auto de 24 de noviembre de 2016, Petraitis/Comisión, C-137/16 P, no publicado, EU:C:2016:904, apartado 24 y jurisprudencia citada).

43 En particular, por lo que se refiere a la falta de previsión en el ALCP de cualquier mecanismo que permita al demandante dirigirse a un juez supranacional o a un juez «competente en materia de Derecho [de la Unión]», debe señalarse que el principio de tutela judicial efectiva no puede justificar que el juez de la Unión se exceda de las competencias que le correspondan con el único objeto de paliar esta deficiencia.

44 Por otra parte, contrariamente a lo que sugiere el demandante, los principios de efectividad y de equivalencia no pueden extrapolarse al presente asunto.

45 A este respecto, ha de recordarse que, ante la inexistencia de una normativa de la Unión, la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, que corresponde al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2007, van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, apartado 28 y jurisprudencia citada).

46 Pues bien, basta con comprobar que, por definición, esos principios solo pueden aplicarse por los órganos jurisdiccionales nacionales, y no por los órganos jurisdiccionales de la Unión, que aplican la regulación procesal establecida por el propio Derecho de la Unión. Por otra parte, actuando dentro de los límites de las atribuciones que les confieren los Tratados, con arreglo al principio de equilibrio institucional, los órganos jurisdiccionales de la Unión no pueden apartarse de esa regulación procesal [véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, apartado 40].

47 En cualquier caso, aunque las pretensiones por omisión formuladas en el recurso pudieran considerarse admisibles, deberían ser desestimadas en cuanto al fondo, por los motivos que se exponen a continuación.

– Sobre la fundamentación de las pretensiones por omisión

48 Conforme a una reiterada jurisprudencia, para pronunciarse acerca de la fundamentación de las pretensiones por omisión, procede comprobar si, en el momento en que se dirigió un requerimiento a la institución de que se trata, en el sentido del artículo 265 TFUE, recaía sobre la institución una obligación de actuar (véase la sentencia de 29 de septiembre de 2011, Ryanair/Comisión, T-442/07, no publicada, EU:T:2011:547, apartado 28 y jurisprudencia citada).

49 En el presente asunto, es preciso señalar que, como alega fundadamente la Comisión, no está obligada a adoptar medidas unilaterales frente a la Confederación Suiza en este caso, cualquiera que sea la posición de dicha institución respecto a la conformidad de la cláusula de necesidad con el ALCP.

50 En efecto, como ya se ha señalado en los anteriores apartados 31 y 32, ninguna de las disposiciones aplicables a posibles diferencias entre las partes contratantes en el ALCP en relación con su interpretación o su aplicación obliga o autoriza, siquiera, a la Comisión a adoptar tales medidas. Solo se le permite, en virtud del artículo 19 de dicho Acuerdo, someter esa diferencia al Comité Mixto.

51 Por lo demás, debe señalarse, por una parte, que el ALCP fue celebrado con la Confederación Suiza no solo por la Unión, sino también por todos los Estados miembros. Por consiguiente, como señala fundamentalmente la Comisión, la eventual adopción de medidas unilaterales contra la Confederación Suiza por un incumplimiento del ALCP requiere, cuando menos, el consentimiento de los Estados miembros.

52 Por otra parte, la Comisión dispone, ciertamente, de la facultad de representación exterior de la Unión, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, y esa facultad la habilita para intercambiar con las autoridades suizas, en nombre de la Unión, las comunicaciones necesarias para ejecutar dicho Acuerdo y velar por que esas autoridades lo apliquen correctamente. No obstante, ello no significa que, basándose únicamente en esa habilitación, pueda decidir adoptar medidas jurídicamente vinculantes contra la Confederación Suiza sin una autorización expresa del Consejo de la Unión Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión, C-660/13, EU:C:2016:616, apartado 36). En efecto, al no existir un procedimiento que regule tales medidas, su eventual adopción requeriría, habida cuenta, entre otras, de sus potenciales consecuencias, arbitrar entre los intereses divergentes de las relaciones de la Unión con la Confederación Suiza, competencia que corresponde al Consejo (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión, C-660/13, EU:C:2016:616, apartados 33 y 39).

53 Por lo demás, esa obligación podría perjudicar la ejecución del ALCP, que se inscribe en el marco de una serie de siete acuerdos sectoriales celebrados con la Confederación Suiza dirigidos a estrechar las relaciones económicas entre la Unión y ese tercer país, cuyo objetivo es, más especialmente, hacer efectiva entre las partes contratantes la libre circulación de personas, apoyándose en las disposiciones aplicables en la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Reino Unido/Consejo, C-656/11, EU:C:2014:97, apartados 53 y 55).

54 En efecto, para solucionar las diferencias relativas a la interpretación del ALCP y su aplicación, es fundamental que las instituciones de la Unión y los Estados miembros dispongan de una facultad de apreciación, si no discrecional, al menos lo suficientemente amplia para arbitrar, cuando sea necesario, entre los intereses divergentes resultantes de las relaciones con la Confederación Suiza y fijar la estrategia más adecuada en relación con la protección del interés de la Unión y de los intereses de los

ciudadanos y de los operadores de la Unión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Area Cova y otros/Consejo y Comisión, T-196/99, EU:T:2001:281, apartados 122 a 124 y jurisprudencia citada).

55 Debe añadirse que la ausencia en el ALCP de disposiciones que contemplen que las partes contratantes adopten medidas unilaterales, a excepción de las disposiciones relativas a la no reconducción o a la denuncia de dicho Acuerdo, y el contenido de las disposiciones de su artículo 19 en relación con la solución de las diferencias por el Comité Mixto, que, en virtud de su artículo 14, se pronuncia de común acuerdo, demuestran la voluntad de las partes contratantes de dar preferencia a la negociación y al consenso para garantizar el buen funcionamiento del Acuerdo.

56 Por consiguiente, en las circunstancias del presente asunto, la Comisión no tenía obligación de adoptar contra la Confederación Suiza las medidas solicitadas por el demandante. Por lo tanto, suponiendo que la Comisión se haya abstenido de definir su posición o de pronunciarse sobre esa solicitud, tal abstención no constituía, en ningún caso, una omisión.

57 La aplicación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, invocados por el demandante, no puede alterar estas conclusiones.

58 Según reiterada jurisprudencia, el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima se extiende a todo justiciable con respecto al cual una institución de la Unión hizo concebir esperanzas fundadas basadas en las garantías concretas que le dio. En cuanto al principio de seguridad jurídica, implica que la legislación de la Unión debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables (véase la sentencia de 17 de febrero de 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, T-14/14 y T-87/14, EU:T:2017:102, apartados 191 y 192 y jurisprudencia citada).

59 Pues bien, por una parte, en relación con el principio de protección de la confianza legítima, ha de señalarse que el demandante no recibió ninguna garantía concreta de que la Comisión adoptaría medidas unilaterales frente a la Confederación Suiza a la vista de las vulneraciones del ALCP por parte de ese tercer país.

60 Así, como ya se ha indicado, ninguna disposición aplicable obliga o tan siquiera autoriza a la Comisión a adoptar por sí misma tales medidas, que requerirían, en cualquier caso, el consentimiento de los Estados miembros y del Consejo (véanse los anteriores apartados 50 a 52).

61 Además, en los correos electrónicos de los días 30 mayo y 7 de junio de 2018 de la Comisión y en el escrito de 20 de diciembre de 2018 del SEAE, las autoridades de la Unión solo dieron unas garantías generales en cuanto al compromiso de hacer todo lo posible para garantizar la correcta aplicación del ALPC y el respeto de los derechos de los ciudadanos de la Unión en Suiza y de hacer un seguimiento del proceso legislativo de modificación de la cláusula de necesidad en ese país, en colaboración con las autoridades de este (véanse los anteriores apartados 5 y 8).

62 Por otra parte, en cuanto al principio de seguridad jurídica, de las disposiciones del ALCP se desprende de forma clara e inequívoca que dicho Acuerdo no contempla, en este momento, ningún procedimiento de solución de diferencias distinto del establecido en su artículo 19, que permite a las partes contratantes someter cualquier diferencia de esa índole al Comité Mixto, sin que este tenga obligación de lograr una solución de dicha diferencia. Por consiguiente, en el estado actual del Derecho aplicable, el ALCP no proporciona a la Comisión ningún otro medio legal para preservar los derechos que el ALCP concede a los ciudadanos de la Unión en el territorio suizo distinto de someter al Comité Mixto cualquier cuestión relativa a la conformidad con dicho Acuerdo de las disposiciones de Derecho suizo y de las medidas administrativas adoptadas con arreglo a ese Derecho.

63 Además, como se ha mencionado en el anterior apartado 33, la adopción, al margen de cualquier procedimiento aplicable, de medidas unilaterales por una de las partes contratantes del ALCP contra la otra parte, por haber infringido esta sus obligaciones dimanantes de dicho Acuerdo, no ofrece, por definición, garantía alguna en cuanto a la solución de la controversia entre las partes.

64 En sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad, el demandante cuestiona la legalidad de las disposiciones del ALCP, por no prever este el acceso a un tribunal independiente para resolver los litigios relacionados con la aplicación de dicho Acuerdo. Sin embargo, tales consideraciones en nada alteran la circunstancia de que, en este asunto, la Comisión no tenía obligación alguna de adoptar medidas contra la Confederación Suiza.

65 En efecto, por un lado, debe destacarse que el artículo 11 del ALCP establece un derecho de recurso para las personas contempladas por dicho Acuerdo ante las autoridades competentes y, especialmente, ante el órgano jurisdiccional nacional competente. En el presente asunto, de los documentos que obran en autos se desprende que el demandante pudo presentar un recurso ante el TAF contra la decisión de no autorizarle a ejercer la medicina a cargo del seguro de enfermedad obligatorio. Si bien el demandante cuestiona la interpretación que dicho órgano jurisdiccional hace del ALCP y del Derecho de la Unión aplicable, no demuestra que dicho órgano jurisdiccional no se haya pronunciado de forma independiente. Sobre este particular, ha de recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la forma de designación de los jueces, invocada en este asunto por el demandante, no es suficiente, por sí misma, para poner en duda su independencia (véase, en este sentido, TEDH, sentencias de 18 de mayo de 1999, Ninn-Hansen c. Dinamarca, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, y 26 de agosto de 2003, Filippini c. Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Por otra parte, de los documentos que obran en autos también se desprende que la sentencia del Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Tribunal de Arbitraje de Seguros del Cantón de Ginebra) de 3 de julio de 2019 puede ser objeto de un recurso ante el Tribunal fédéral suisse (Tribunal Federal Suizo). En consecuencia, el demandante no acredita que, en este asunto, no exista un acceso a un tribunal independiente que pueda dirimir sus controversias o las de sus empleadores con las autoridades suizas en relación con su derecho a ejercer la profesión de médico en el cantón de Ginebra.

66 Por otro lado, y en cualquier caso, el hecho de que el ALCP no establezca un mecanismo que permita al juez de la Unión pronunciarse acerca del modo en que las autoridades suizas aplican dicho Acuerdo y el Derecho de la Unión no puede, por sí mismo, generar, para la Comisión, la obligación de adoptar medidas unilaterales frente a la Confederación Suiza. A este respecto, basta con recordar que, como se ha señalado en los anteriores apartados 51 y 54, la adopción de esas medidas requiere, cuando menos, el consentimiento de los Estados miembros y la autorización del Consejo y, por otra parte, no puede revestir un carácter imperativo, a la vista de la amplia facultad de apreciación requerida para llevar a cabo los arbitrajes necesarios y determinar la estrategia más apropiada.

67 En estas circunstancias, aunque las pretensiones por omisión de la demanda fueran admisibles, lo único que cabe, en cualquier caso, es desestimarlas por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno.

Sobre las pretensiones dirigidas a que se declare la responsabilidad extracontractual de la Unión por la supuesta inacción culposa de la Comisión

68 El demandante sostiene que, desde 2013, sufre un perjuicio continuado relacionado con su imposibilidad de ejercer por su cuenta la medicina en el cantón de Ginebra y que dicho perjuicio va a continuar, al menos, hasta 2021. Según él, ese perjuicio incluye la pérdida de ingresos, incluidos futuros ingresos relacionados con el abono de una pensión de jubilación, así como el daño moral. En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, el demandante alega que, en el supuesto de que el Tribunal no aprecie la existencia de una inacción culposa de la Comisión, debería declarar que

sufre un perjuicio anormal, especial, continuado y evolutivo y que el ALCP es manifiestamente ilegal, de manera que el Tribunal debería, cuando menos, admitir la existencia de una responsabilidad objetiva de la Unión y reparar, en consecuencia, el perjuicio por él sufrido.

69 La Comisión sostiene que el recurso de indemnización carece de cualquier fundamento.

70 En el marco de sus pretensiones indemnizatorias, el demandante presenta, por una parte, pretensiones dirigidas a la reparación del perjuicio que dice haber sufrido desde 2013, basándose, con carácter principal, en la inacción culposa de la Comisión y, con carácter subsidiario, en su responsabilidad objetiva, y, por otra parte, pretensiones dirigidas a que se imponga una multa coercitiva, basándose en el perjuicio que, según él, seguirá sufriendo hasta tanto la Confederación Suiza no dé cumplimiento a lo dispuesto en el ALCP o hasta que una de las partes en dicho Acuerdo se retire de él. Procede empezar examinando las pretensiones de imposición de una multa coercitiva.

– ***Sobre las pretensiones dirigidas a la imposición de una multa coercitiva***

71 Con carácter preliminar, ha de recordarse que el recurso de indemnización basado en el artículo 268 TFUE y en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es una vía de recurso autónoma, que tiene una función determinada en el marco del sistema de recursos y que está supeditada a unos requisitos de ejercicio concebidos en función de su objetivo específico. Se diferencia del recurso de anulación en que tiende, no a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una institución (véase la sentencia de 24 de octubre de 2000, Fresh Marine/Comisión, T-178/98, EU:T:2000:240, apartado 45 y jurisprudencia citada).

72 En estas circunstancias, en el marco de un recurso de indemnización basado en el artículo 268 TFUE y en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, el juez de la Unión no es competente para imponer una multa coercitiva a la institución a la que se atribuye la responsabilidad del perjuicio alegado. En efecto, el objeto de la imposición de tal multa no puede ser reparar el perjuicio sufrido, sino solo obligar a la institución a poner fin a la infracción del Derecho de la Unión que se le reprocha, bien adoptando, bien suprimiendo una determinada medida (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 17 de noviembre de 2011, Comisión/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, apartados 42 a 45).

73 En consecuencia, no cabe sino desestimar las pretensiones del demandante de que se imponga una multa coercitiva por ser manifiestamente inadmisibles.

74 En cualquier caso, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, por un comportamiento ilícito de sus órganos, es necesario que concurra un conjunto de requisitos, a saber, la ilicitud de la actuación reprochada a las instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio invocado (véase el auto de 6 de septiembre de 2011, Mugraby/Consejo y Comisión, T-292/09, no publicado, EU:T:2011:418, apartado 54 y jurisprudencia citada). En particular, procede recordar que cualquier perjuicio cuya reparación se solicite en un recurso de responsabilidad extracontractual de la Unión, en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, ha de ser real y cierto, extremo que incumbe demostrar a la parte demandante. Corresponde también a esta última aportar pruebas concluyentes tanto de la existencia como de la magnitud del perjuicio que invoca (véase la sentencia de 6 de septiembre de 2018, Klein/Comisión, C-346/17 P, EU:C:2018:679, apartado 147 y jurisprudencia citada).

75 Pues bien, suponiendo que la multa coercitiva a la Comisión solicitada por el demandante al Tribunal se destinara a reparar el perjuicio que seguirá sufriendo en el futuro mientras continúe aplicándosele la cláusula de necesidad, ese perjuicio no puede considerarse, por definición, real y cierto en el sentido de la jurisprudencia. En consecuencia, solo cabe desestimar, en cualquier caso, las pretensiones de imposición de una multa coercitiva por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno.

– Sobre las pretensiones de que se condene a la Unión a reparar el perjuicio que el demandante dice haber sufrido desde 2013

76 Procede recordar que, por lo que se refiere a la ilicitud de la actuación reprochada a las instituciones, que constituye uno de los tres requisitos que deben concurrir para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, la jurisprudencia exige que se demuestre una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares. En cuanto al requisito de que la violación sea suficientemente caracterizada, el criterio decisivo para considerar que concurre es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Cuando dicha institución solo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (véase el auto de 6 de septiembre de 2011, Mugraby/Consejo y Comisión, T-292/09, no publicado, EU:T:2011:418, apartado 55 y jurisprudencia citada).

77 Pues bien, en el presente asunto, por un lado, basta con recordar que, como se ha señalado en el anterior apartado 35, al no haber disposiciones de Derecho internacional o de Derecho de la Unión que asocien, de un modo o de otro, a los particulares al proceso de decisión relativo a la aplicación del ALCP, incluso en la hipótesis de que la Comisión hubiera incumplido sus obligaciones al no adoptar medidas contra la Confederación Suiza, ese supuesto incumplimiento no puede considerarse una infracción de una norma jurídica dirigida a conferir derechos a los particulares.

78 Por otro lado, y en cualquier caso, ha de recordarse que, como se ha señalado en los anteriores apartados 50 a 52 y 60, la Comisión no está facultada para adoptar tales medidas en el marco de la ejecución del ALCP y no podría hacerlo, en ningún caso, sin que los Estados miembros y el Consejo hayan dado su consentimiento. Además, como ha señalado el Tribunal en el anterior apartado 54, a los efectos de solucionar diferencias relativas a la interpretación del ALCP y su aplicación, es fundamental que las instituciones de la Unión y los Estados miembros dispongan de una facultad de apreciación, si no discrecional, al menos lo suficientemente amplia para poder arbitrar, cuando sea necesario, entre intereses divergentes resultantes de las relaciones con la Confederación Suiza y fijar la estrategia más adecuada en relación con la protección del interés de la Unión. Por lo tanto, el hecho de que la Comisión no haya adoptado las medidas solicitadas por el demandante no puede constituir, de ninguna manera, una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicha institución, de los límites impuestos a su facultad de apreciación ni, en consecuencia, una violación suficientemente caracterizada en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 76.

79 Por las mismas razones que las que se han expuesto en los anteriores apartados 58 a 63, los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica no pueden invalidar estas consideraciones.

80 De todo lo anterior resulta que las pretensiones indemnizatorias formuladas por el demandante sobre la base de una supuesta inacción culposa de la Comisión deben ser desestimadas por carecer manifiestamente de fundamento jurídico, sin que sea preciso examinar la existencia de un perjuicio y de una relación entre ese perjuicio y la falta de acción reprochada a la Comisión.

81 En cuanto a las alegaciones formuladas con carácter subsidiario en las observaciones del demandante sobre la excepción de inadmisibilidad, dirigidas a que el Tribunal condene a la Comisión a reparar los perjuicios alegados basándose en una responsabilidad objetiva, ha de señalarse, sin necesidad de pronunciarse sobre la cuestión de si tales alegaciones sustentan pretensiones autónomas o constituyen motivos nuevos y si, de ser así, tales pretensiones o motivos serían admisibles, que dichas alegaciones carecen manifiestamente de cualquier fundamento jurídico.

82 En efecto, el Tribunal de Justicia ya declaró que el Derecho de la Unión no contemplaba, en el estado actual de su evolución, un régimen que permitiera exigir la responsabilidad de la Unión si no había un comportamiento ilegal de uno de sus órganos (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión, C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476, apartados 167 y 179). Esta jurisprudencia puede aplicarse al presente asunto, ya que lo dispuesto por el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es fundamentalmente análogo a lo dispuesto por el antiguo artículo 288 CE, párrafo segundo, en que se basa la jurisprudencia mencionada.

83 Por lo tanto, procede desestimar por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno las pretensiones de que se condene a la Unión a reparar el perjuicio que el demandante dice haber sufrido desde 2013.

Sobre las pretensiones de anulación de la supuesta negativa de la Comisión a actuar y las pretensiones derivadas de estas dirigidas a que se declare la responsabilidad extracontractual de la Unión

Sobre las pretensiones de anulación de la supuesta negativa a actuar de la Comisión

84 El demandante sostiene que el escrito del SEAE de 22 de diciembre de 2018 ha de entenderse como una negativa de la Comisión a actuar, puesto que esta reconoce, según el demandante, la existencia de una vulneración del ALCP por parte de la Confederación Suiza y que, contrariamente a lo que se dice en ese escrito, tenía la posibilidad de adoptar medidas unilaterales contra ese tercer país.

85 La Comisión sostiene que el recurso de anulación es inadmisible, primero, por no ser autora del escrito del escrito de 22 de diciembre de 2018, segundo, porque el contenido de ese escrito es informativo y, tercero, porque el citado escrito no produce ningún efecto jurídico vinculante.

86 En el presente asunto, suponiendo que deba entenderse que el escrito del SEAE de 20 de diciembre de 2018 recoge una negativa clara de la Comisión a atender al requerimiento del demandante para que actuara, las pretensiones de anulación del recurso no serían por ello menos merecedoras de desestimación en razón de su manifiesta inadmisibilidad.

87 A tal respecto, por una parte, procede recordar que, como resulta del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cuando una persona física o jurídica interponga un recurso de anulación contra actos de los que no sea destinataria, es preciso que dichos actos la afecten, en particular, directamente. A tenor de una jurisprudencia reiterada, que una persona física o jurídica tenga la condición de afectado directo por la medida objeto de recurso presupone que se cumplan dos requisitos acumulativos: que la medida impugnada, en primer lugar, surta efectos directamente en la situación jurídica de dicha persona y, en segundo lugar, no otorgue ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por ser esta de carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 28 de febrero de 2019, Consejo/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, apartado 44 y jurisprudencia citada).

88 En el presente asunto, basta con señalar que no se cumple el primero de los requisitos acumulativos establecidos por la jurisprudencia. En efecto, se ha señalado en el anterior apartado 29 que unas medidas adoptadas por la Comisión contra la Confederación Suiza no serían, en sí mismas, idóneas para modificar marcadamente la situación jurídica del demandante en relación con su derecho a ejercer la profesión de médico en el cantón de Ginebra. En consecuencia, la negativa a adoptar tales medidas tampoco puede producir directamente efectos en la situación jurídica del demandante. Por lo tanto, sin necesidad de examinar los demás requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, basta con señalar que el acto impugnado no afecta directamente al demandante.

89 Por otra parte, se ha indicado en el anterior apartado 35 que, al no gozar del derecho a exigir a la Comisión que adopte medidas unilaterales contra la Confederación Suiza porque esas medidas únicamente afectan a las relaciones de la Unión y de los Estados miembros con un tercer país, el demandante no podía estar autorizado a someter al control del juez de la Unión la omisión de adoptarlas. Por esas mismas razones, incluso suponiendo que, en el presente asunto, la Comisión no solo se haya abstenido de adoptar tales medidas, sino que se haya negado a hacerlo, las pretensiones de anulación de esa negativa no dejarían de ser manifiestamente inadmisibles.

Sobre las pretensiones de que se declare la responsabilidad extracontractual de la Unión

90 Como se ha indicado en el anterior apartado 17, las pretensiones de la demanda dirigidas a «[que se anule] la decisión implícita de negarse a indemnizar los perjuicios sufridos por el demandante como consecuencia de ese incumplimiento» deben entenderse en el sentido de que tienen por objeto que se condene a la Unión a reparar el perjuicio sufrido sobre la base de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE. Las alegaciones recordadas en el anterior apartado 68 sustentan, por tanto, esas pretensiones.

91 La Comisión sostiene que el demandante no puede solicitar eficazmente al Tribunal que se le indemnice por los perjuicios supuestamente generados por su negativa a actuar, al no ser responsable de las infracciones del ALCP cometidas por las autoridades suizas.

92 Por los mismos motivos que los que se han expuesto en los anteriores apartados 77 a 82, procede desestimar las pretensiones indemnizatorias del demandante basadas en la supuesta negativa de la Comisión a atender a su requerimiento, por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno. En efecto, incluso suponiendo que el escrito de 20 de diciembre de 2018 del SEAE contenga tal negativa, no puede considerarse ni una vulneración, por parte de la Comisión, de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares en el sentido de la jurisprudencia ni como una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicha institución, de los límites impuestos a su facultad de apreciación y, como consecuencia de ello, como una violación suficientemente caracterizada de tal norma jurídica. Además, no puede considerarse que esa negativa constituya una vulneración del principio de protección de la confianza legítima o del principio de seguridad jurídica. Por último, no existe una relación de causalidad directa entre la supuesta negativa de la Comisión y los perjuicios invocados por el demandante, puesto que, como se ha señalado en el anterior apartado 88, tal negativa no puede producir directamente efectos jurídicos en la situación del demandante.

93 Para concluir, de las consideraciones anteriores se deduce que procede desestimar el recurso por ser en parte manifiestamente inadmisible y en parte manifiestamente carente de fundamento jurídico alguno.

Costas

94 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

95 En el presente asunto, por haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

resuelve:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Sr. Nathaniel Magnan.

Dictado en Luxemburgo, a 25 de septiembre de 2019.

El Secretario
E. Coulon

El Presidente
D. Gratsias