Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 26 de marzo de 2020 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Directiva 2003/87/CE — Multa por exceso de emisiones — Inexistencia de causa eximente en caso de disposición efectiva de los derechos de emisión no entregados, salvo en supuesto de fuerza mayor — Imposibilidad de modulación del importe de la multa — Proporcionalidad — Artículos 20, 41, 47 y 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio de protección de la confianza legítima»

En el asunto C-113/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Cour administrative (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), mediante resolución de 7 de febrero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de febrero de 2019, en el procedimiento entre

Luxaviation SA

y

Ministre de l'Environnement,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. M. Safjan, Presidente de Sala, el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de la Sala Primera, y la Sra. C. Toader, Juez;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Luxaviation SA, por el Sr. N. Bannasch y la Sra. M. Zins, avocats;

– en nombre del Gobierno luxemburgués, por la Sra. D. Holderer y el Sr. T. Uri, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: francés.

– en nombre del Parlamento Europeo, por las Sras. L. Darie y C. Ionescu Dima y por el Sr. A. Tamás, en calidad de agentes;

– en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. K. Michoel y A. Westerhof Löfflerová, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. J.-F. Brakeland y la Sra. A. C. Becker, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, tras oír a la Abogada General, de resolver mediante auto motivado de conformidad con el artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento;

dicta el siguiente

Auto

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Luxaviation SA y el ministre de l'Environnement (Ministro de Medio Ambiente, Luxemburgo) relativo al cumplimiento por Luxaviation de sus obligaciones en materia de entrega de derechos de emisión de CO_2 correspondientes al año 2015.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/87

3 Los considerandos 5 a 7 de la Directiva 2003/87 establecen lo siguiente:

«(5) La Comunidad y sus Estados miembros han acordado cumplir conjuntamente sus compromisos de reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero contemplados en el Protocolo de Kioto […]. La presente Directiva pretende contribuir a que se cumplan en mayor medida los compromisos de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, mediante un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo.

(6) La Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO_2 y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad [DO 1993, L 167, p. 31], ha establecido un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero y de evaluación del progreso en el cumplimiento de los compromisos respecto a dichas emisiones. Este mecanismo ayudará a los Estados miembros a determinar la cuota total de derechos de emisión que deben asignar.

(7) Las disposiciones comunitarias sobre la asignación de derechos de emisión por los Estados miembros son necesarias para contribuir a mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia.»

4 El artículo 4 de dicha Directiva tiene la siguiente redacción:

«Los Estados miembros velarán por que, a partir del 1 de enero de 2005, ninguna instalación lleve a cabo ninguna de las actividades enumeradas en el anexo I que dé lugar a emisiones especificadas en relación con dicha actividad, salvo si su titular posee un permiso expedido por una autoridad competente de conformidad con los artículos 5 y 6 […]».

5 A tenor del artículo 6, apartado 2, de la citada Directiva:

«En los permisos de emisión de gases de efecto invernadero constarán las siguientes indicaciones:

[…]

e) la obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión, distintos de los derechos de emisión expedidos en virtud del capítulo II, equivalentes a las emisiones totales de la instalación en dicho año natural […]».

6 El artículo 11, apartado 2, de la misma Directiva dispone lo siguiente:

«Antes del 28 de febrero de cada año, las autoridades competentes expedirán la cantidad de derechos de emisión que deben asignarse cada año […]».

7 El artículo 12 de la Directiva 2003/87, relativo a las transferencias, entregas y cancelaciones de los derechos de emisión, establece en su apartado 3 lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que, a más tardar el 30 de abril de cada año, el titular de cada instalación entregue un número de derechos de emisión, distintos de los derechos de emisión expedidos en virtud del capítulo II, equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior […], y por que dichos derechos se cancelen a continuación.»

8 El incumplimiento de esta obligación se sanciona, además de con la publicación del nombre de los titulares de instalaciones u operadores de aeronaves [en lo sucesivo, «titular» o «titulares»] infractores prevista en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2003/87, con la multa prevista en el apartado 3 de dicho artículo, cuyo tenor es el siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que cualquier titular u operador de aeronaves que no entregue suficientes derechos de emisión a más tardar el 30 de abril de cada año para cubrir sus emisiones del año anterior esté obligado a pagar una multa por exceso de emisiones. La multa por exceso de emisiones será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido para la que el titular u operador de aeronaves no haya entregado derechos de emisión. El pago de la multa por exceso de emisiones no eximirá al titular u operador de aeronaves de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a la de las emisiones en exceso, en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.»

9 A tenor del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87:

«Los Estados miembros fijarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Las sanciones previstas deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. […]»

Reglamento (UE) n.º 389/2013

10 El artículo 67 del Reglamento (UE) n.º 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87 y las Decisiones n.º 280/2004/CE y n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 920/2010 y n.º 1193/2011 de la Comisión (DO 2013, L 122, p. 1), dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Los titulares de instalaciones o los operadores de aeronaves deberán entregar derechos de emisión proponiendo al Registro de la Unión:

a) la transferencia de una cantidad determinada de derechos de emisión creados a efectos de cumplimiento en el mismo período de comercio desde la cuenta pertinente de haberes de titular de instalación o de operador de aeronaves a la cuenta de supresión de derechos de emisión de la Unión;

b) la consignación como entregados de la cantidad y el tipo de derechos de emisión transferidos correspondientes a las emisiones de la instalación del titular o a las emisiones del operador de aeronaves en el período en curso.

2. Únicamente los operadores de aeronaves podrán entregar derechos de emisión de la aviación.»

Derecho luxemburgués

11 La Directiva 2003/87 fue transpuesta en el Derecho luxemburgués mediante la loi établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre […] (Ley por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero […]), de 23 de diciembre de 2004 (*Mémorial* A 2004, p. 3792).

12 El artículo 13 de dicha Ley, en su versión aplicable a la resolución de 31 de octubre de 2016 controvertida en el litigio principal (*Mémorial* A 2012, p. 4410; en lo sucesivo, «Ley de 23 de diciembre de 2004»), dispone lo siguiente en su apartado 2 *bis*:

«El Ministro velará por que, a más tardar el 30 de abril de cada año, todo operador de aeronave entregue un número de derechos de emisión igual al total de las emisiones del año natural anterior, verificadas de conformidad con el artículo 16, resultantes de las actividades aéreas previstas en el anexo I y respecto de las cuales sea considerado operador de la aeronave. A continuación, el Ministro cancelará los derechos de emisión entregados.»

13 El artículo 15 de dicha Ley establece lo siguiente:

«Cada titular de instalación u operador de aeronaves, una vez finalizado el año correspondiente, efectuará el seguimiento y notificará al Ministro las emisiones producidas por su instalación o, a partir del 1 de enero de 2010, por la aeronave que explote, durante cada año natural, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 601/2012, antes citado.»

14 A tenor del artículo 20, apartados 3 y 7, de la citada Ley:

«3. Cualquier titular de instalación u operador de aeronaves que, a más tardar el 30 de abril de cada año, no entregue suficientes derechos de emisión para cubrir sus emisiones del año anterior estará obligado a pagar una multa por exceso de emisiones. La multa por exceso de emisiones será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitida por la que el titular de instalación u operador de aeronaves no haya entregado derechos de emisión. El pago de la multa por

exceso de emisiones no eximirá al titular de instalación u operador de aeronaves de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a la de las emisiones en exceso, en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.

[…]

7. Sin perjuicio de las disposiciones anteriores, deberán publicarse los nombres de los titulares de instalaciones y operadores de aeronaves que hayan infringido la obligación de entregar derechos de emisión suficientes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13, apartados 2 *bis* o 3.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15 Luxaviation pertenece a un grupo de transporte aéreo que afirma disponer de una flota de doscientas sesenta aeronaves y emplear a unas mil setecientas personas. Dio inicio a sus actividades en 2013 y desde ese año participa en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con el número de identificación 234154. De la resolución de remisión se desprende que entregó correctamente sus derechos de emisión de gases de efecto invernadero correspondientes a los años 2013 y 2014 y que el presente asunto se refiere al año 2015.

16 Por lo que respecta a ese año, Luxaviation elaboró su informe de emisiones de gases de efecto invernadero el 5 de febrero de 2016.

17 El 30 de marzo siguiente, desde la dirección CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu, se le notificó por vía electrónica que dicho informe había sido verificado en los siguientes términos:

«Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

… have been VERIFIED».

18 Luxaviation declara que el 19 de abril de 2016 inscribió los derechos de emisión en el Registro de Luxemburgo antes de transferirlos, tras haber realizado las verificaciones necesarias. Afirma haber efectuado, ese mismo día, los pagos exigidos y haber liberado los certificados correspondientes mediante abono en la cuenta europea EU-100-5023942.

19 De este modo, Luxaviation sostiene que tuvo la certeza de haber concluido el procedimiento de entrega de los derechos de emisión correspondientes a las emisiones del año 2015, certeza que, según señala, se vio reforzada por la recepción, el 19 de abril de 2016, de un correo electrónico, procedente de la dirección CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu, del siguiente tenor:

«The transaction EU341482 of type 10-00 Internal Transfer between:

EU-100-5023709

And:

EU-100-5023942

Involving:

Unit Type: Aviation, Unit Amount: 6428

...has ended with a status Completed.»

20 Sin embargo, como asegura la Comisión Europea —sin ser contradicha— en sus observaciones escritas, tal confirmación electrónica de conclusión se refería, en realidad, a una operación de adquisición de derechos de emisión por parte de Luxaviation a una sociedad eslovena y no a una transferencia de derechos de emisión a favor del registro de la Unión.

21 Mediante escrito de 27 de junio de 2016, el Ministro de Medio Ambiente indicó a Luxaviation que no había procedido a la entrega exigida en los plazos requeridos, es decir, antes del 30 de abril del mismo año, la instó a que formulara sus eventuales observaciones y adjuntó una propuesta de resolución en la que se indicaba el número de derechos de emisión correspondientes al año 2015 supuestamente no entregados, así como el importe de la multa impuesta por este concepto.

22 En respuesta, Luxaviation afirmó que solo mediante el escrito del Ministro de Medio Ambiente tuvo conocimiento de tal retraso. Señaló que no había tenido intención de incumplir deliberadamente sus obligaciones y alegó «un incumplimiento imputable a uno de sus trabajadores o a un problema informático». Declaró que había confiado en el correo electrónico de 19 de abril de 2016 y que en aquel momento estaba plenamente convencida de haber concluido correctamente el procedimiento de entrega. Añadió que, en todo caso, no había perjudicado al medio ambiente.

23 Mediante resolución de 31 de octubre de 2016, el Ministro de Medio Ambiente impuso a Luxaviation una multa de 100 euros por cada derecho de emisión no entregado a su vencimiento, es decir, 642 800 euros pagaderos antes del 30 de noviembre de 2016. Esta misma resolución ordenó publicar el nombre de Luxaviation en el sitio de Internet de la Administración de Medio Ambiente.

24 El 19 de noviembre de 2016, Luxaviation interpuso recurso contra dicha resolución ante el tribunal administratif (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), que fue desestimado mediante sentencia de 28 de febrero de 2018. Posteriormente recurrió en apelación ante la Cour administrative (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo) el 6 de abril de 2018.

25 Ante dicho tribunal, Luxaviation sostiene, en particular, que estaba convencida, de buena fe, de haber concluido el procedimiento de entrega. Por otra parte, alega que la multa pone en peligro su supervivencia económica.

26 Invoca asimismo una violación de los principios de igualdad y de libre competencia, por cuanto que, según señala, los titulares franceses gozan de orientación y asistencia por parte de las autoridades nacionales competentes en el cumplimiento de su obligación de entrega.

27 Finalmente suscita la cuestión de la conformidad de la multa a tanto alzado con el principio de proporcionalidad. En su opinión, la falta de mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada en el Derecho luxemburgués resulta contraria al principio de proporcionalidad, puesto que las autoridades luxemburguesas no han establecido ninguna etapa intermedia que permita orientar y asistir a los titulares en el cumplimiento de sus obligaciones y la sanción a tanto alzado se aplica de manera «automática e inmediata, sin examinar las circunstancias particulares» que han dado lugar a la ausencia de entrega de los derechos de emisión.

28 En estas circunstancias, la Cour administrative (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87, que dispone que los Estados miembros han de velar por que los titulares entreguen los derechos de emisión, en relación con el artículo 41 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, "Carta")], que consagra el principio de buena administración, en el sentido de que impone a la autoridad nacional competente una obligación de seguimiento individual de las obligaciones de entrega antes de la fecha límite del 30 de abril del año de que se trate, cuando esta administración es competente para supervisar a un número reducido de operadores —en el caso de autos, veinticinco titulares en el ámbito nacional—?

2) a) ¿Procede interpretar que una operación de entrega de derechos de emisión no concluida, como la del caso de autos, en la cual el titular confió en una confirmación electrónica recibida que afirmaba que el procedimiento de transferencia había finalizado, pudo generar razonablemente en el titular de buena fe una confianza legítima en que había finalizado la operación de entrega prevista en el artículo 6, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/87?

b) Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión, ¿cabe suponer que se ha generado una confianza legítima aún mayor en un titular de buena fe cuando, durante la operación de entrega anterior, la Administración nacional se puso en contacto de oficio con dicho titular a fin de recordarle, unos días antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo 6, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/87, que el procedimiento de entrega de derechos de emisión aún no había finalizado, de modo que el mencionado titular podía presumir razonablemente que estaba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de entrega correspondientes al año en curso, pues esa misma administración no se puso directamente en contacto con él en el año siguiente?

c) Habida cuenta de las respuestas dadas a las dos cuestiones anteriores, e independientemente de que se examinen de manera individual o conjunta, ¿puede interpretarse el principio de protección de la confianza legítima en el sentido de que constituye un supuesto de fuerza mayor que permite eximir parcial o totalmente al titular de buena fe de la sanción prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87?

3) a) ¿Se opone el artículo 49, apartado 3, de la Carta, que consagra el principio de proporcionalidad, a la fijación a tanto alzado de la multa por la que se sanciona el incumplimiento de la obligación de entrega de los derechos de emisión, prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, en la medida en que esta disposición no permite imponer una sanción proporcionada a la infracción cometida por el titular?

b) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿deben interpretarse el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 20 de la Carta, [así como] el principio general de buena fe y el aforismo *fraus omnia corrumpit* en el sentido de que, a efectos de la sanción a tanto alzado que ha de imponerse en virtud del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 y que conlleva automáticamente la publicación a que se refiere el artículo 20, apartado 7, [de la Ley de 23 de diciembre de 2004], se oponen a que un operador de buena fe que ha actuado solo con negligencia, creyendo por lo demás haber cumplido sus obligaciones de entrega de derechos de emisión en la fecha límite del 30 de abril correspondiente, reciba el mismo trato que un titular que ha actuado de manera fraudulenta?

c) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿es conforme con el artículo 47 de la Carta, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, la imposición de la sanción a tanto alzado sin posibilidad —al igual que ocurre con la sanción automática de publicación— de que el juez nacional la module, exceptuando los supuestos de fuerza mayor?

d) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿la confirmación de una sanción económica fija sobre la base de la voluntad así expresada por el legislador europeo y la sanción automática de publicación, sin tomar en consideración el principio de proporcionalidad salvo

en el supuesto de fuerza mayor estrictamente previsto, no equivalen acaso a una abdicación del juez nacional ante la voluntad presunta del legislador europeo y a una falta indebida de control judicial, a la luz de lo dispuesto en los artículos 47 y 49, apartado 3, de la Carta?

e) En vista de la respuesta dada a la cuestión anterior, ¿la falta de control judicial por el órgano jurisdiccional nacional, en lo que respecta a la sanción a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, y la sanción automática de publicación recogida en el artículo 20, apartado 7, [de la Ley de 23 de diciembre de 2004] no suponen acaso una ruptura del diálogo sustancialmente fructífero entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia a causa de una solución preestablecida ratificada por el Tribunal de Justicia, salvo en el supuesto de fuerza mayor estrictamente previsto, lo que equivale a la imposibilidad de diálogo efectivo por parte del órgano jurisdiccional nacional de última instancia, al que no cabe otra posibilidad que confirmar la sanción tras comprobar que en el caso de autos no ha concurrido un supuesto de fuerza mayor?

4) A la luz de las respuestas dadas a las cuestiones prejudiciales precedentes, ¿puede interpretarse el concepto de fuerza mayor en el sentido de que toma en consideración la rigurosidad subjetiva para el titular de buena fe cuando el pago de la sanción a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 y la sanción automática de publicación recogida en el artículo 20, apartado 7, [de la Ley de 23 de diciembre de 2004] constituyen un riesgo financiero y una pérdida de prestigio considerables que podrían producir el despido de su personal e incluso su propia quiebra?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

29 En virtud del artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o cuando la respuesta a la cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.

30 En el presente asunto procede aplicar la citada disposición.

31 Con carácter preliminar, cabe recordar la interpretación adoptada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, en lo sucesivo, «sentencia Billerud», EU:C:2013:664).

32 En el apartado 32 de dicha sentencia el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la multa por exceso de emisiones que establece no se imponga al titular que no haya entregado, a más tardar el 30 de abril del año en curso, los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes a sus emisiones del año anterior, aun cuando disponga en esa fecha de derechos de emisión suficientes. Esta interpretación obedece en particular al hecho de que la obligación impuesta por la Directiva 2003/87 no debe considerarse como la mera obligación de estar en posesión de derechos de emisión que cubran las emisiones del año anterior a 30 de abril del año en curso, sino como la obligación de entregar tales derechos de emisión a más tardar el 30 de abril, con el fin de que se cancelen en el registro de la Unión destinado a garantizar una contabilidad exacta de los mismos (sentencia Billerud, apartado 30), toda vez que el sistema general de la Directiva 2003/87 se basa en una contabilidad estricta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión que requiere la creación de un sistema de registros normalizado mediante un reglamento de la Comisión (sentencia Billerud, apartado 27).

33 Habida cuenta de dichas particularidades, el Tribunal de Justicia declaró que la multa a tanto alzado por exceso de emisiones establecida en la Directiva 2003/87 no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad porque no se haya previsto la posibilidad de que el juez nacional module su importe. En efecto, en un contexto en el que era urgente afrontar graves preocupaciones medioambientales, la obligación de entrega prevista en el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87 y la multa a tanto alzado que sanciona su incumplimiento en el artículo 16, apartado 3, de esta fueron consideradas necesarias por el legislador de la Unión para alcanzar el objetivo de establecer un régimen eficaz para el comercio de derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono, con el fin de evitar que determinados titulares o intermediarios en el mercado tuvieran la tentación de eludir o manipular el sistema jugando de manera abusiva con los precios, cantidades, plazos o productos financieros complejos que se generan en cualquier mercado. Por otro lado, de la Directiva 2003/87 resulta que los titulares disponen de un período de cuatro meses para entregar los derechos de emisión correspondientes al año anterior, con lo que se les concede un plazo razonable para cumplir su obligación de entrega (sentencia Billerud, apartados 38 a 40).

34 Las cuestiones prejudiciales planteadas en el presente asunto deben abordarse a la luz de esta jurisprudencia.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

35 Mediante su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 20, 47 y 49, apartado 3, de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que no se prevea la posibilidad de que el juez nacional module el importe de la multa a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

36 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 20 de la Carta, procede recordar que la igualdad ante la ley allí reconocida es un principio general del Derecho de la Unión que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a menos que dicho trato esté objetivamente justificado (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, apartado 33).

37 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 47).

38 Pues bien, como se ha recordado en el apartado 33 del presente auto, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 establece una distinción, objetiva y razonable en relación con el objetivo de establecer un régimen común eficaz de comercio de derechos de emisión, entre, por un lado, los titulares que han cumplido su obligación de entrega y, por otro, los que la han incumplido.

39 De ese modo, permitir que un juez nacional module el importe de la multa que sanciona a los titulares que se encuentran en la segunda de las categorías mencionadas y, consiguientemente, que trate de modo diferente a los que objetivamente se hallan en igual situación de incumplimiento de su obligación de entrega no solo no deriva en modo alguno del principio de igualdad de trato, sino que va en su contra.

40 Por lo que respecta, seguidamente, al artículo 47 de la Carta, suponiendo que el tribunal remitente considere que dicho precepto debe permitir cuestionar la validez de la Directiva 2003/87 en la medida en que esta impide que las personas afectadas por la multa se opongan al importe de la misma, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya se pronunció sobre esta cuestión en la sentencia

Billeurd y posteriormente en el auto de 17 de diciembre de 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), y consideró que el modelo sancionador previsto en el artículo 16 de dicha Directiva no era contrario al principio de proporcionalidad.

41 Por lo que respecta, finalmente, al artículo 49, apartado 3, de la Carta, según el cual la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción, nuevamente basta con remitirse, en cualquier caso, a la apreciación ya realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Billerud en relación con el principio de proporcionalidad.

42 Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 20, 47 y 49, apartado 3, de la Carta deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que no se prevea la posibilidad de que el juez nacional module el importe de la multa a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

Sobre la primera cuestión prejudicial

43 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 41 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que constituya para los Estados miembros una mera facultad, y no una obligación, el establecimiento de mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada que permitan a los titulares de buena fe estar perfectamente informados de su obligación de entrega y, de ese modo, no correr ningún riesgo de multa con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

44 De entrada, procede recordar que el artículo 41 de la Carta, bajo el epígrafe «Derecho a una buena administración», dispone en su apartado 1 que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

45 Del tenor de este artículo se infiere con claridad que no se dirige a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, apartado 28).

46 Por tanto, el titular al que se imponga una multa prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 no puede en ningún caso obtener del artículo 41, apartado 2, de la Carta el derecho a ser orientado y asistido en sus gestiones administrativas para la entrega anual de sus derechos de emisión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2014, YS y otros, C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081, apartado 67).

47 Ciertamente el derecho a una buena administración, contemplado en esa disposición, refleja un principio general del Derecho de la Unión (sentencia de 8 de mayo de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 49). No obstante, mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente no solicita una interpretación de este principio general, sino que quiere saber si el artículo 41 de la Carta puede imponer a la autoridad nacional competente de un Estado miembro la obligación de efectuar un seguimiento individual de las obligaciones de entrega.

48 El apartado 41 de la sentencia Billerud precisó, no obstante, que los Estados miembros pueden establecer mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada que permitan a los titulares de buena fe estar perfectamente informados de su obligación de entrega y no correr así ningún riesgo de ser sancionados con una multa. Como se desprendía de la documentación presentada ante el Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia Billerud, algunos ordenamientos nacionales prevén tales mecanismos y encomiendan a las autoridades competentes la tarea de orientar y asistir a los titulares en sus gestiones relativas al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

49 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 41 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que no se aplica al supuesto consistente en determinar si los Estados miembros tienen la obligación, y no una mera facultad, de establecer mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada que permitan a los titulares de buena fe estar perfectamente informados de su obligación de entrega y, de ese modo, no correr ningún riesgo de multa con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

50 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que se opone a la imposición de la multa prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 en un supuesto en el que las autoridades competentes no avisaron al titular antes del vencimiento del plazo de entrega, aunque sí lo habían hecho el año anterior sin estar obligadas a ello.

51 A este respecto, procede recordar que el principio de protección de la confianza legítima es un corolario del principio de seguridad jurídica que concretamente exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas. Un particular puede invocar dicho corolario cuando una autoridad competente, al darle garantías concretas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, apartados 50 y 51).

52 Pues bien, de la documentación presentada ante el Tribunal de Justicia no se desprende que las autoridades luxemburguesas hubieran dado a la demandante en el litigio principal garantías concretas en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior. A este respecto, no cabe considerar que, por sí mismo, constituya tales garantías concretas el hecho de que el año anterior dichas autoridades, como así se les permitía, hubieran recordado al titular que aún no había entregado sus derechos de emisión cuando el plazo de entrega estaba a punto de expirar.

53 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la imposición de la multa prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 en un supuesto en el que las autoridades competentes no avisaron al titular antes del vencimiento del plazo de entrega, aunque sí lo habían hecho el año anterior sin estar obligadas a ello.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

54 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el concepto de «supuesto de fuerza mayor», en el sentido del apartado 31 de la sentencia Billerud, se aplica a una situación como la que es objeto del litigio principal.

55 A este respecto, procede recordar que, aun a falta de disposiciones específicas, puede reconocerse un supuesto de fuerza mayor cuando una causa externa que los administrados invocan tenga consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de imposibilitar objetivamente a los afectados el cumplimiento de sus obligaciones (sentencia Billerud, apartado 31).

56 En dicho apartado 31, el Tribunal de Justicia precisó asimismo que corresponde al juez nacional apreciar si el titular, a pesar de haber empleado la diligencia debida para cumplir los plazos establecidos, tuvo que hacer frente a circunstancias ajenas a él, anormales e imprevisibles, que van más allá de una mera disfunción interna.

57 Así pues, corresponde al tribunal remitente llevar a cabo tal apreciación en el asunto del que conoce. No obstante, a efectos de proporcionar al tribunal remitente una respuesta útil, procede destacar que las circunstancias que invoca Luxaviation, que se recuerdan en el apartado 22 del presente auto, no son suficientes, por sí solas, para constituir un supuesto de fuerza mayor.

58 En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que corresponde al tribunal remitente apreciar si el concepto de «supuesto de fuerza mayor», en el sentido del apartado 31 de la sentencia Billerud, se aplica a una situación como la del litigio principal.

Costas

59 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) declara:

1) **Los artículos 20, 47 y 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que no se prevea la posibilidad de que el juez nacional module el importe de la multa a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.**

2) **El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se aplica al supuesto consistente en determinar si los Estados miembros tienen la obligación, y no una mera facultad, de establecer mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada que permitan a los titulares de buena fe estar perfectamente informados de su obligación de entrega y, de ese modo, no correr ningún riesgo de multa con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29.**

3) **El principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la imposición de la multa prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29, en un supuesto en el que las autoridades competentes no avisaron al titular antes del vencimiento del plazo de entrega, aunque sí lo habían hecho el año anterior sin estar obligadas a ello.**

4) **Corresponde al tribunal remitente apreciar si el concepto de «supuesto de fuerza mayor», en el sentido del apartado 31 de la sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), se aplica a una situación como la del litigio principal.**

Firmas