Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de diciembre de 2025*

«Recurso de casación — Política común en materia de asilo e inmigración — Reglamento (UE) 2016/1624 — Gestión europea integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea — Guardia Europea de Fronteras y Costas — Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) — Obligaciones que incumben a Frontex en materia de protección de los derechos fundamentales — Operación conjunta de retorno coordinada por Frontex — Responsabilidad extracontractual de Frontex — Relación de causalidad entre el incumplimiento de esas obligaciones y el perjuicio sufrido»

En el asunto C-679/23 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 14 de noviembre de 2023,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA,

YB,

representados por las Sras. L.-M. Komp y A. M. van Eik, advocaten, y por la Sra. E. Sharpston, BL,

partes recurrentes,

en el que la otra parte en el procedimiento es:

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), representada inicialmente por los Sres. H. Caniard y R.-A. Popa y por la Sra. C. Rueger, en calidad de agentes, y posteriormente por los Sres. H. Caniard, C. Carroll y R.-A. Popa, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Wägenbaur, avocat,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, el Sr. F. Biltgen, las Sras. K. Jürimäe, M. L. Arastey Sahún e I. Ziemele, el Sr. J. Passer y la Sra. O. Spineanu-Matei (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi y B. Smulders, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de febrero de 2025;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 12 de junio de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, WS y otros solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 6 de septiembre de 2023, WS y otros/Frontex (T-600/21, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2023:492), por la que este desestimó su recurso de indemnización por los perjuicios que alegan haber sufrido como consecuencia del incumplimiento por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) de las obligaciones que le incumbían en virtud, en primer lugar, del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO 2016, L 251, p. 1); en segundo lugar, de los pasos 1 a 5 del Procedimiento Operativo Normalizado de Frontex para garantizar el respeto de los derechos fundamentales en las operaciones conjuntas y proyectos piloto llevados a cabo por esta Agencia (en lo sucesivo, «Procedimiento Operativo Normalizado»), y, en tercer lugar, del artículo 4 del Código de Conducta para las Operaciones Conjuntas de Retorno Coordinadas por Frontex (en lo sucesivo, «Código de Conducta de Frontex»).

I. Marco jurídico

A. Reglamento 2016/1624

2 El Reglamento 2016/1624 fue derogado por el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO 2019, L 295, p. 1), con efecto a partir del 3 de diciembre de 2019, con excepción de los artículos 20, 30 y 31 del Reglamento 2016/1624, que fueron derogados con efecto a partir del 1 de enero de 2021. Sin embargo, habida cuenta de las fechas de los hechos del litigio, este último Reglamento sigue siendo aplicable *ratione temporis* a este litigio.

3 El Reglamento 2016/1624 incluía, en particular, los siguientes considerandos:

«[…]

(6) La gestión europea integrada de las fronteras debe aplicarse como una responsabilidad compartida de [Frontex] y de las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas y cualesquiera otras tareas de control fronterizo. Aunque los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de gestionar sus fronteras exteriores, tanto en interés propio como de todos los Estados miembros, [Frontex] debe apoyar la aplicación de las medidas de la Unión [Europea] relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores mediante el refuerzo, la evaluación y la coordinación de las acciones de los Estados miembros que ejecuten dichas medidas.

[…]

(14) La ampliación de tareas y competencias de [Frontex] debe equilibrarse con un refuerzo de las salvaguardias de los derechos fundamentales y una mayor responsabilidad.

[…]

(16) [Frontex] depende de la cooperación de los Estados miembros para poder llevar a cabo sus tareas de manera efectiva. En este sentido, es importante que [Frontex] y los Estados miembros actúen de buena fe y mantengan un intercambio de informaciones precisas en el momento oportuno. […]

[…]

(32) El 15 de octubre de 2015, el Consejo Europeo pidió una ampliación del mandato de Frontex en materia de retorno para incluir el derecho a organizar operaciones conjuntas de retorno por iniciativa propia […]

(33) [Frontex] debe intensificar la asistencia que facilita a los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países, en virtud de la política de retorno de la Unión y de lo previsto en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98)]. En concreto, debe coordinar y organizar operaciones de retorno desde uno o más Estados miembros y organizar y llevar a cabo intervenciones de retorno para reforzar los sistemas de retorno de los Estados miembros que requieren una mayor asistencia técnica y operativa para cumplir con su obligación de devolver a los nacionales de terceros países de conformidad con dicha Directiva.

(34) [Frontex] debe prestar, respetando plenamente los derechos fundamentales, la asistencia necesaria a los Estados miembros en la organización de las operaciones de retorno y las intervenciones en materia de retorno de personas objeto de una decisión de retorno. No debe entrar a considerar el fundamento de las decisiones de retorno adoptadas por los Estados miembros. […]

[…]

(36) La posible existencia de un acuerdo entre un Estado miembro y un tercer país no exime a [Frontex] o a los Estados miembros de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho internacional, especialmente el respeto del principio de no devolución.

(37) [Frontex] debe establecer equipos de supervisores del retorno forzoso, escoltas del retorno forzoso y especialistas en materia de retorno facilitados por los Estados miembros, a quienes se enviará a las operaciones de retorno y quienes formarán parte de los equipos europeos de intervención en materia de retorno diseñados específicamente para las intervenciones de retorno. Los contingentes deben contar con personal con conocimientos específicos en materia de protección de menores. [Frontex] debe facilitarles la formación necesaria.

[…]

(39) Deben establecerse disposiciones especiales para el personal que participa en actividades relacionadas con el retorno en las que se detallen sus tareas, competencias y responsabilidades. […]

[…]

(47) La Guardia Europea de Fronteras y Costas, que incluye a [Frontex] y a las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la gestión de las fronteras, incluidas las guardias de costas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo, debe desempeñar su labor respetando plenamente los derechos fundamentales, en particular la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, la "Carta") el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, [hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950,] el Derecho internacional aplicable, incluidas la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño[, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1577, p. 3) y que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990], la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1249, n.º I-20378, p. 13) y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981], la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados[, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], que entró en vigor el 22 de abril de 1954 y fue completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 y que entró en vigor el 4 de octubre de 1967,] y las obligaciones en materia de acceso a la protección internacional, en particular el principio de no devolución […]

(48) Teniendo en cuenta el mayor número de tareas que debe desempeñar, [Frontex] debe continuar desarrollando y aplicando una estrategia para supervisar y garantizar la protección de los derechos fundamentales. A tal efecto, debe dotar al agente de derechos fundamentales de recursos y personal adecuados, en correspondencia con su mandato y el tamaño de [Frontex]. El agente responsable de derechos fundamentales debe tener acceso a toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones. [Frontex] deberá

aprovechar su papel para promover activamente la aplicación del acervo de la Unión relativo a la gestión de las fronteras exteriores, también por lo que respecta al respeto de los derechos fundamentales y a la protección internacional.

[…]

(50) El presente Reglamento debe establecer un mecanismo de denuncia para que [Frontex], en cooperación con el agente de derechos fundamentales, garantice el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de [Frontex]. Debe ser un mecanismo administrativo en cuya virtud el agente de derechos fundamentales sea responsable de gestionar las reclamaciones recibidas por [Frontex] de conformidad con el derecho a una buena administración. El agente de derechos fundamentales debe examinar la admisibilidad de las denuncias, registrar las quejas admisibles, enviar todas las reclamaciones registradas al director ejecutivo, enviar las denuncias sobre los miembros de los equipos al Estado miembro de origen y registrar el seguimiento realizado por [Frontex] o el Estado miembro. El mecanismo de denuncia debe ser efectivo y garantizar un seguimiento adecuado de las reclamaciones. El mecanismo de denuncia debe entenderse sin perjuicio del acceso a vías de recurso administrativas y judiciales y no constituye un requisito para el empleo de dichas vías. […]

[…]»

4 El artículo 2 del referido Reglamento disponía:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

4) “equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas”: los equipos de guardias de fronteras y demás personal competente de los Estados miembros participantes, incluidos los guardias de fronteras y otro personal competente enviados en comisión de servicios como expertos nacionales por los Estados miembros a [Frontex], que se desplegarán durante operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas y en el marco de equipos de apoyo a la gestión de la migración;

5) “Estado miembro de acogida”: el Estado miembro en cuyo territorio tiene lugar una operación conjunta, una intervención fronteriza rápida, una operación de retorno o una intervención de retorno o en el que se despliega un equipo de apoyo a la gestión de la migración; o a partir del cual se inicia esa operación conjunta, esa intervención fronteriza rápida, esa operación de retorno, esa intervención de retorno o ese despliegue del equipo de apoyo a la gestión de la migración;

6) “Estado miembro de origen”: el Estado miembro en el que un miembro de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas ejerce como guardia de fronteras o como otro miembro de personal competente;

[…]

8) “miembro de los equipos”: un miembro de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas o de equipos de personal implicados en tareas relacionadas con el retorno que participan en operaciones o intervenciones de retorno;

[…]

11) “retorno”: el retorno conforme se define en el artículo 3, punto 3, de la Directiva [2008/115];

12) “decisión de retorno”: una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declara ilegal la estancia de un nacional de un tercer país y se impone o declara una obligación de retorno que respete la Directiva [2008/115];

13) “retornado”: un nacional de un tercer país en situación irregular que es objeto de una decisión de retorno emitida por un Estado miembro;

14) “operación de retorno”: una operación coordinada por [Frontex] con el apoyo técnico y operativo de uno o más Estados miembros en cuyo marco se lleva a cabo el retorno desde uno o más Estados miembros, tanto mediante el retorno forzoso como voluntario;

15) “intervención de retorno”: una actividad de [Frontex] que proporciona a los Estados miembros una asistencia técnica y operativa reforzada consistente en el despliegue en los Estados miembros de equipos europeos de intervención en materia de retorno y en la organización de operaciones de retorno;

[…]».

5 El artículo 3 del mencionado Reglamento, titulado «Guardia Europea de Fronteras y Costas», enunciaba en su apartado 1 lo siguiente:

«La Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por [Frontex] y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo.»

6 El artículo 4 del mismo Reglamento, titulado «Gestión europea integrada de las fronteras», establecía:

«La gestión europea integrada de las fronteras constará de los siguientes elementos:

[…]

h) retorno de nacionales de terceros países que sean objeto de una decisión de retorno emitida por un Estado miembro;

[…]».

7 El artículo 5 del Reglamento 2016/1624, titulado «Responsabilidad compartida», disponía en sus apartados 1 y 3:

«1. La Guardia Europea de Fronteras y Costas realizará una gestión europea integrada de las fronteras como responsabilidad compartida de [Frontex] y de las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras […]

[…]

3. [Frontex] apoyará la aplicación de las medidas de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores mediante el refuerzo, la evaluación y coordinación de las acciones de los Estados miembros para la ejecución de dichas medidas, así como en materia de retorno.»

8 A tenor del artículo 9 del referido Reglamento, titulado «Deber de cooperar de buena fe»:

«[Frontex] y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y en materia de retorno […] estarán sujetas a las obligaciones de cooperar de buena fe y de intercambiar información.»

9 El artículo 14 del mencionado Reglamento, titulado «Medidas tomadas por [Frontex] en las fronteras exteriores», establecía:

«1. Un Estado miembro podrá solicitar la asistencia de [Frontex] para el cumplimiento de sus obligaciones de control de las fronteras exteriores. [Frontex] también tomará medidas de conformidad con lo previsto en el artículo 19.

2. [Frontex] organizará la asistencia técnica y operativa necesaria para el Estado miembro de acogida y podrá, de conformidad con la legislación pertinente, tanto de la Unión como internacional, incluido el principio de no devolución, tomar una o varias de las siguientes medidas:

a) coordinar operaciones conjuntas para uno o más Estados miembros y desplegar equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas;

[…]».

10 El artículo 22 del mismo Reglamento disponía:

«1. [Frontex] garantizará la ejecución operativa de todos los aspectos organizativos de las operaciones conjuntas, los proyectos piloto o las intervenciones fronterizas rápidas, incluida la presencia de miembros de su personal.

[…]

3. El agente de coordinación actuará en nombre de [Frontex] en todos los elementos del despliegue de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. El agente de coordinación se encargará de reforzar la cooperación y coordinación entre el Estado miembro de acogida y los Estados miembros participantes. En particular, el agente de coordinación:

[…]

b) supervisará la correcta ejecución del plan operativo, incluido lo relativo a la protección de los derechos fundamentales, e informará a [Frontex] al respecto;

[…]».

11 El artículo 25 del Reglamento 2016/1624, titulado «Suspensión o conclusión de las actividades», establecía en sus apartados 1, 3 y 4:

«1. El director ejecutivo, tras informar al Estado miembro de que se trate, podrá poner fin a las actividades de [Frontex] si ya no se dan las condiciones necesarias para llevar a cabo dichas actividades. El director ejecutivo informará al Estado miembro de que se trate antes [de] dicha terminación.

[…]

3. El director ejecutivo, tras informar al Estado miembro implicado, podrá retirar la financiación de una actividad, así como suspenderla o concluirla si el Estado miembro de acogida no respeta el plan operativo.

4. El director ejecutivo podrá, tras consultar con el agente de derechos fundamentales e informar al Estado miembro de que se trate, retirar la financiación de una operación conjunta, intervención fronteriza rápida, proyecto piloto, despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de la migración, operación de retorno, intervención de retorno o acuerdo de trabajo, así como suspender o poner fin a dichas actividades, tanto total como parcialmente, si considera que se están produciendo violaciones de derechos fundamentales o de obligaciones de protección internacional graves o que es probable que persistan. El director ejecutivo informará al consejo de administración de esta decisión.»

12 El artículo 26 del referido Reglamento, titulado «Evaluación de actividades», disponía:

«El director ejecutivo examinará los resultados de las operaciones conjuntas, de las intervenciones fronterizas rápidas, de los proyectos piloto, de los equipos de apoyo a la gestión de la migración y de la cooperación operativa con terceros países y enviará al consejo de administración los informes de evaluación detallados en un plazo de sesenta días a partir del momento en que finalicen dichas actividades, junto con las observaciones del agente responsable en materia de derechos fundamentales. El director ejecutivo realizará un análisis comparativo exhaustivo de estos resultados con el fin de mejorar la calidad, la coherencia y la efectividad de futuras actividades e incluirá dicho análisis en el informe anual de actividad de [Frontex].»

13 El artículo 27 del mencionado Reglamento, titulado «Retorno», establecía:

«1. Por lo que respecta al retorno, [Frontex], respetando plenamente los derechos fundamentales y los principios generales del Derecho de la Unión y del Derecho internacional, incluida la protección de los refugiados y los derechos de los menores, realizará en concreto las siguientes tareas:

a) coordinar los aspectos técnicos y operativos de las operaciones relativas al retorno de los Estados miembros, incluida la salida voluntaria, con objeto de lograr un sistema integrado de gestión del retorno entre las autoridades competentes de los Estados miembros, para lo que contará con la participación de las autoridades competentes de terceros países y de otras partes interesadas pertinentes;

b) facilitar asistencia técnica y operativa a los Estados miembros cuyos sistemas de retorno están sometidos a retos particulares;

[…]

2. La asistencia técnica y operativa a la que se hace referencia en el apartado 1, letra b), incluirá actividades destinadas a ayudar a las autoridades nacionales de los Estados miembros a llevar a cabo los procedimientos de retorno, para lo que se facilitarán, en particular, los siguientes elementos:

a) servicios de interpretación;

[…]

c) asesoramiento sobre la aplicación y la gestión de los procedimientos de retorno según lo dispuesto en la Directiva [2008/115]; y

d) asesoramiento y asistencia sobre las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de retornados para fines de retorno y para evitar la huida de los retornados, de acuerdo con la Directiva [2008/115] y con el Derecho internacional.

[…]»

14 El artículo 28 del citado Reglamento, titulado «Operaciones de retorno», disponía:

«1. Sin analizar los fundamentos de las decisiones de retorno y de conformidad con la Directiva [2008/115], [Frontex] facilitará la asistencia necesaria y, a petición de uno o varios Estados miembros participantes, garantizará la coordinación o la organización de operaciones de retorno, lo que podrá incluir el flete de aeronaves para estas operaciones. Por iniciativa propia, [Frontex] podrá proponer a los Estados miembros que coordinen u organicen operaciones de retorno.

2. Los Estados miembros informarán a [Frontex], una vez al mes, sobre la planificación indicativa del número de retornados y de los terceros países de retorno, ambos respecto de las correspondientes operaciones nacionales de retorno, y sobre sus necesidades de asistencia o coordinación por parte de [Frontex]. [Frontex] elaborará un plan operativo móvil para prestar a los Estados miembros solicitantes el refuerzo operativo necesario, incluidos equipos técnicos. […]

[…]

8. El director ejecutivo evaluará los resultados de las operaciones de retorno y enviará cada seis meses al consejo de administración los informes de evaluación detallados que incluyan todas las operaciones de retorno ejecutadas en el semestre anterior, junto con las observaciones del agente responsable en materia de derechos fundamentales. El director ejecutivo realizará un análisis comparativo exhaustivo de estos resultados con el fin de mejorar la calidad, la coherencia y la efectividad de futuras operaciones de retorno. El director ejecutivo incluirá dicho análisis en el informe anual de actividad de [Frontex].

[…]»

15 El artículo 34 del mismo Reglamento, titulado «Protección de los derechos fundamentales y estrategia de derechos fundamentales», tenía el siguiente tenor:

«1. La Guardia Europea de Fronteras y Costas garantizará la protección de los derechos fundamentales en la realización de las tareas que le asigna el presente Reglamento de conformidad con el Derecho de la Unión, especialmente la Carta, el Derecho internacional aplicable, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, especialmente el principio de no devolución.

Con tal fin, [Frontex] elaborará, seguirá desarrollando y aplicará una estrategia de derechos fundamentales que incluya un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de [Frontex].

2. En el ejercicio de sus funciones, la Guardia Europea de Fronteras y Costas garantizará que no se desembarca, se fuerza a entrar o se traslada a una persona a un país, ni se le entrega o retorna a sus autoridades, si ello vulnera el principio de no devolución, o si existe el riesgo de que sea expulsada o retornada de tal país o a otro vulnerando dicho principio.

3. Al llevar a cabo sus obligaciones, la Guardia Europea de Fronteras y Costas tendrá en cuenta las necesidades especiales de los niños, los menores no acompañados, las personas con discapacidad, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieren asistencia médica, las personas que requieren protección internacional, las personas en peligro en el mar y cualquier otra persona en una situación especialmente vulnerable.

[…]»

16 El artículo 35 del Reglamento 2016/1624, titulado «Códigos de conducta», establecía:

«[…]

2. [Frontex], en cooperación con el foro consultivo, elaborará y desarrollará un código de conducta para el retorno de las personas objeto de una decisión de retorno, que se aplicará en todas las operaciones e intervenciones de retorno coordinadas u organizadas por [Frontex]. En este código de conducta se especificarán procedimientos comunes normalizados para simplificar la organización de las operaciones y las intervenciones de retorno y para garantizar que el retorno discurra de forma humanitaria y con pleno respeto de los derechos fundamentales, en particular los principios de la dignidad humana, la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a la protección de los datos personales y a la no discriminación.

3. El código de conducta [de Frontex] en materia de retorno se centrará especialmente en la obligación de los Estados miembros de establecer un sistema efectivo para el seguimiento del retorno forzoso según lo previsto en el artículo 8, apartado 6, de la Directiva [2008/115], así como en la estrategia de derechos fundamentales.»

17 El artículo 42 del referido Reglamento, titulado «Responsabilidad civil», disponía en sus apartados 1 y 2:

«1. Mientras los miembros de los equipos estén interviniendo en el Estado miembro de acogida, ese Estado miembro será responsable, de conformidad con su Derecho nacional, de los daños que causen durante sus operaciones.

2. Cuando tales daños sean consecuencia de negligencia grave o dolo, el Estado miembro de acogida podrá dirigirse al Estado miembro de origen para que este le reembolse las sumas que haya abonado a las víctimas o a sus derechohabientes.»

18 El artículo 60 del mencionado Reglamento, titulado «Responsabilidad», establecía en su apartado 3:

«En caso de responsabilidad extracontractual, [Frontex] deberá reparar los daños y perjuicios causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros.»

19 A tenor del artículo 71 del mismo Reglamento, titulado «Agente de derechos fundamentales»:

«1. El consejo de administración designará a un agente responsable en materia de derechos fundamentales. Estará encargado de contribuir a la estrategia de derechos fundamentales de [Frontex], de supervisar el cumplimiento de estos derechos y de promover su respeto. […]

[…]

3. El agente de derechos fundamentales deberá ser consultado sobre los planes operativos elaborados de conformidad con los artículos 16, 17 y 28 y con el artículo 33, apartado 4. Tendrá acceso a toda la información relacionada con el respeto de los derechos fundamentales relativa a todas las actividades de [Frontex].»

20 El artículo 72 del Reglamento 2016/1624, titulado «Mecanismo de denuncia», establecía:

«1. [Frontex], en cooperación con el agente de derechos fundamentales, tomará las medidas necesarias para el establecimiento de un mecanismo de denuncia en virtud de lo previsto en el presente artículo, con el fin de supervisar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de [Frontex].

2. Cualquier persona directamente afectada por las acciones del personal que participa en una operación conjunta, un proyecto piloto, una intervención fronteriza rápida, el despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de la migración o una operación o intervención de retorno, y que considere que debido a estas actividades se han violado sus derechos fundamentales, así como cualquier parte que represente a dicha persona, podrá presentar una denuncia por escrito ante [Frontex].

[…]

4. El agente de derechos fundamentales se encargará de gestionar las denuncias recibidas por [Frontex], de conformidad con el derecho a una buena administración. A tal fin, deberá examinar la admisibilidad de las denuncias, registrar las denuncias admisibles, enviar todas las denuncias registradas al director ejecutivo, enviar las denuncias relacionadas con los miembros de los

equipos al Estado miembro de origen, informar a la autoridad correspondiente o al organismo competente en materia de derechos fundamentales de un Estado miembro, y registrar y garantizar el seguimiento realizado por [Frontex] o por dicho Estado miembro.

[…]

10. […]

[Frontex] garantizará que la información sobre la posibilidad de interponer una denuncia y el procedimiento correspondiente sean fácilmente accesibles, también para las personas vulnerables. El formulario de denuncia estandarizado deberá estar disponible, tanto en el sitio web de [Frontex] como en formato en papel durante todas las actividades de esta última, en lenguas que los nacionales de terceros países entiendan o se espere razonablemente que puedan entender. El agente de derechos fundamentales examinará las denuncias incluso si no se han presentado en el formulario de reclamación estandarizado.

[…]»

B. Directiva 2008/115

21 El artículo 6 de la Directiva 2008/115, titulado «Decisión de retorno», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.»

22 El artículo 8 de la referida Directiva, titulado «Expulsión», dispone en su apartado 6:

«Los Estados miembros crearán un sistema eficaz de control del retorno forzoso.»

23 El artículo 12 de la mencionada Directiva, titulado «Forma», establece en su apartado 1:

«Las decisiones de retorno […] se dictarán por escrito y consignarán los fundamentos de hecho y de derecho, así como información sobre las vías de recurso de que se dispone.»

C. Reglamento de Procedimiento del Tribunal General

24 A tenor del artículo 76, letra f), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, «la demanda […] contendrá […] las pruebas y la proposición de prueba, si ha lugar».

25 El artículo 85 del Reglamento de Procedimiento dispone:

«1. Las pruebas y la proposición de prueba se presentarán en el primer turno de escritos de alegaciones.

2. En la réplica y en la dúplica las partes principales podrán aún aportar pruebas o proponer pruebas en apoyo de sus alegaciones, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen.

3. Excepcionalmente, las partes principales podrán aún aportar o proponer pruebas antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen.

4. Sin perjuicio de la futura decisión del Tribunal General sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas o de las proposiciones de prueba formuladas en virtud de los apartados 2 y 3, el Presidente ofrecerá a las demás partes la posibilidad de pronunciarse sobre ellas.»

II. Antecedentes del litigio

26 Los antecedentes del litigio se describen en los apartados 2 a 16 de la sentencia recurrida y pueden resumirse como sigue.

27 Los recurrentes son una familia de nacionales sirios que llegaron a la isla de Milos (Grecia) el 9 de octubre de 2016 entre un grupo de refugiados. El 14 de octubre siguiente, fueron trasladados a un centro de acogida e identificación situado en Grecia, donde manifestaron su deseo de presentar una solicitud de protección internacional.

28 El 20 de octubre siguiente, tras una operación conjunta de retorno coordinada por Frontex, los recurrentes fueron trasladados a Turquía, a un centro de acogida temporal situado en el sudeste de ese país.

29 El 2 de noviembre de 2016, las autoridades turcas expidieron a los recurrentes documentos de protección temporal y un permiso de viaje temporal para desplazarse a Sanliurfa (Turquía). Los recurrentes se instalaron temporalmente en Saruj (Turquía), antes de establecerse en Erbil (Irak).

30 El 4 de enero de 2017, los recurrentes presentaron una primera denuncia ante el agente de derechos fundamentales de Frontex en la que alegaban que habían sido devueltos de Grecia a Turquía como consecuencia de la operación de retorno llevada a cabo por Frontex. Paralelamente, los recurrentes interpusieron un recurso contra la República Helénica ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

31 El 15 de febrero de 2017, la denuncia fue declarada admisible y remitida al director ejecutivo de Frontex y al Defensor del Pueblo griego, que la transmitió a la Policía griega, de lo que se informó a los recurrentes el 7 de junio siguiente.

32 El 17 de julio de 2018, los recurrentes presentaron una segunda denuncia ante el agente de derechos fundamentales relativa a la tramitación de su primera denuncia, en relación con la cual se les transmitió información el día 25 del mismo mes. El 9 de agosto siguiente, su segunda denuncia fue declarada admisible y se unió a la primera.

33 El 29 de noviembre de 2018, el agente de derechos fundamentales informó a los recurrentes de que Frontex seguía a la espera de los resultados de la investigación interna de las autoridades policiales griegas en relación con la primera denuncia. El 25 de noviembre de 2019, les informó de la conclusión de dicha investigación por esas autoridades y de la decisión de estas de no transmitir el informe relativo a la investigación debido a su carácter confidencial. El 6 de octubre de 2020, el agente de derechos fundamentales transmitió a los recurrentes su informe final sobre las denuncias y dio por concluido el procedimiento de tramitación de estas.

34 Mediante correo electrónico de 8 de octubre de 2020 dirigido al agente de derechos fundamentales, los recurrentes criticaron que dicho informe final no abordaba ni el papel de Frontex en la operación de retorno ni la segunda denuncia. En su respuesta del día 13 del mismo mes, el agente de derechos fundamentales indicó que Frontex había cumplido sus obligaciones en relación con la tramitación de sus denuncias.

35 En el recurso de casación, los recurrentes, que son una familia compuesta por dos progenitores y cuatro hijos de etnia kurda, señalaron que habían expuesto ante el Tribunal General que el 19 de febrero de 2023 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había aprobado una declaración de acuerdo amistoso, firmada por las partes, en el marco del recurso interpuesto ante este contra la República Helénica. En la vista ante el Tribunal de Justicia, los recurrentes precisaron que, en cumplimiento de dicha declaración, la República Helénica había aceptado pagar 12 500 euros por daños materiales y morales por demandante, es decir, 75 000 euros en total, así como 1 500 euros en concepto de costas y gastos.

III. Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida

36 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 20 de septiembre de 2021, los recurrentes interpusieron un recurso de indemnización, solicitando la reparación de los daños materiales y morales que alegan haber sufrido como consecuencia del supuesto comportamiento ilegal de Frontex antes, durante y después de la operación de retorno controvertida, que evalúan en 96 212,55 euros por lo que respecta a los daños materiales y en 40 000 euros por lo que respecta a los daños morales, más los intereses.

37 En la sentencia recurrida, por lo que atañe a la admisibilidad de determinados documentos presentados por los recurrentes, el Tribunal General consideró, en primer lugar, en los apartados 43 a 46 de dicha sentencia, que los anexos C.1 y C.3 a C.6 de la réplica eran inadmisibles porque se habían presentado de forma extemporánea sin aportar una justificación. En segundo lugar, y por la misma razón, en los apartados 49 a 51 de la referida sentencia, el Tribunal General rechazó el documento E.1, presentado por los recurrentes el 7 de marzo de 2023, es decir, dos días antes de la vista.

38 En cuanto al fondo, tras señalar, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, son acumulativos, el Tribunal General decidió, en el apartado 55 de dicha sentencia, examinar en primer lugar el requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios alegados.

39 A este respecto, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, consideró que el perjuicio invocado debía derivarse de forma suficientemente directa del comportamiento reprochado, que debía constituir la causa determinante del perjuicio, y que no existía obligación de reparar toda consecuencia perjudicial, incluso remota, de una situación ilegal.

40 Para empezar, el Tribunal General declaró, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, que los gastos en que incurrieron los recurrentes para desplazarse a Grecia no podían derivarse directamente del comportamiento reprochado a Frontex, ya que eran anteriores a la operación de retorno controvertida.

41 A continuación, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la argumentación de los recurrentes relativa a la existencia de una relación de causalidad entre los incumplimientos reprochados a Frontex con respecto a sus obligaciones en materia de protección de los derechos fundamentales en el marco de la referida operación y los demás perjuicios alegados se basaba en una premisa errónea, a saber, en que, si no se hubieran producido tales incumplimientos, los recurrentes no habrían sido expulsados a Turquía y habrían obtenido en Grecia la protección internacional y, por tanto, la asistencia material a la que habrían tenido derecho, de modo que no habrían sufrido los perjuicios de que se trata.

42 A este respecto, en los apartados 64 y 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, con arreglo a los artículos 27, apartado 1, letras a) y b), y 28, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y a los artículos 2, letra f), 4, 6, 8 y 31 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60), Frontex tenía únicamente como misión, en el marco de la operación de retorno controvertida, prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, y no examinar el fundamento de las decisiones de retorno de las personas incluidas en dicha operación, ya que esas decisiones y las relativas a la concesión de protección internacional son fruto de una apreciación que es competencia exclusiva de los Estados miembros.

43 En consecuencia, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que no se había demostrado la existencia de una relación de causalidad directa con respecto, por una parte, al daño material vinculado a los gastos efectuados por los recurrentes en Turquía e Irak y, por otra parte, al daño moral consistente, en particular, en un sentimiento de angustia relacionado con el vuelo de retorno a Turquía, vuelo que, por otra parte, consideró que, en principio, era responsabilidad exclusiva del Estado miembro de acogida, en virtud del artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624.

44 Además, en los apartados 67 a 69 de la sentencia recurrida, al considerar que el perjuicio alegado debía resultar directamente de la ilegalidad invocada, y no de una decisión de la parte demandante en canto la forma de reaccionar ante el acto supuestamente ilegal, el Tribunal General declaró que los daños materiales y morales alegados en relación con los gastos de alquiler y mobiliario en Saruj, los gastos efectuados para desplazarse a Irak, los diversos gastos correspondientes a su instalación en dicho país y el sentimiento de miedo y sufrimiento derivado de su difícil viaje a dicho país eran consecuencia de las propias decisiones de los recurrentes.

45 A este respecto, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, estimó, en esencia, que se desprendía, por una parte, de los autos que la instalación de los recurrentes en Saruj era consecuencia de su decisión de no seguir las instrucciones que figuraban en el permiso de viaje temporal expedido por las autoridades turcas y, por otra parte, de los escritos de los recurrentes que su huida a Irak se debía a su temor a ser devueltos a Siria por dichas autoridades por no haber respetado esas instrucciones.

46 Finalmente, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, cuando la representación por medio de un abogado o de un asesor jurídico en el marco de un procedimiento administrativo previo no es obligatoria, no existe relación de causalidad entre los gastos de dicha representación y la actuación eventualmente reprochable de la institución o del organismo de la Unión de que se trate. En estas circunstancias, declaró que el daño material alegado en relación con los gastos de asistencia jurídica en que incurrieron los recurrentes en el marco de las denuncias presentadas ante Frontex no podía imputarse directamente a esta última.

47 En conclusión, el Tribunal General consideró que los recurrentes no habían aportado la prueba de una relación de causalidad suficientemente directa entre los hechos imputados a Frontex y los perjuicios alegados y, en consecuencia, desestimó el recurso de indemnización en su totalidad.

IV. Pretensiones de las partes en el recurso de casación

48 Mediante su recurso de casación, los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida y, con carácter principal, devuelva el asunto al Tribunal General.

– Con carácter subsidiario, declare fundados los motivos de su recurso en primera instancia.

– Condene a Frontex a cargar con las costas de los procedimientos de primera instancia y de casación, más los intereses correspondientes.

49 Frontex solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene a los recurrentes a cargar con las costas de los procedimientos de primera instancia y de casación.

V. Sobre el recurso de casación

50 En apoyo de su recurso de casación, los recurrentes invocan cuatro motivos.

51 El primer motivo de casación, que se refiere esencialmente a los apartados 62 a 66 de la sentencia recurrida, se basa, en esencia, en errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General al declarar la inexistencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios alegados por la inclusión de los recurrentes en la operación de retorno controvertida. Este motivo consta, en esencia, de tres partes.

52 El segundo motivo de casación, que se refiere también a los apartados 62 a 66 de la sentencia recurrida, se basa, en esencia, en errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General al declarar la inexistencia de una relación de causalidad entre el comportamiento de Frontex y el daño moral alegado como consecuencia de las vulneraciones de derechos fundamentales supuestamente cometidas durante el vuelo de retorno a Turquía. Este motivo consta, en esencia, de dos partes.

53 El tercer motivo de casación, que consta de dos partes relativas a los apartados 67 a 71 de la sentencia recurrida, se basa en errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General al considerar que la relación de causalidad requerida entre las acciones y las omisiones reprochadas a Frontex y determinados perjuicios alegados se había roto por las propias decisiones de los recurrentes.

54 Por último, el cuarto motivo de casación, que se refiere a los apartados 44 a 46 de la sentencia recurrida, se basa en errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General al considerar que eran inadmisibles diversos documentos que los recurrentes habían presentado en apoyo de su recurso de indemnización.

A. Partes segunda y tercera del primer motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

55 Mediante las partes segunda y tercera del primer motivo de casación, que procede examinar conjuntamente y en primer lugar, los recurrentes alegan, en esencia, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no pronunciarse, antes de examinar la existencia de una relación de causalidad, sobre los ocho motivos del recurso mediante los que los recurrentes pretendían demostrar la existencia de irregularidades cometidas por Frontex, en particular sobre el octavo de dichos motivos, relativo al examen de sus denuncias por parte de dicha Agencia. Los recurrentes sostienen que esta omisión afectó al fallo de la sentencia recurrida, ya que, si el Tribunal General hubiera examinado los referidos motivos, habría apreciado necesariamente las acciones y omisiones de Frontex a las que se refieren y habría llegado a la conclusión de que concurrían los requisitos para que se generase la responsabilidad extracontractual de esta Agencia.

56 Frontex considera que el primer motivo de casación es inadmisible en su totalidad, ya que los recurrentes no identifican con suficiente precisión los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida a los que se refieren. Además, a su entender, las partes segunda y tercera de este motivo son inoperantes y, en cualquier caso, infundadas, puesto que, en el supuesto de que el Tribunal General declare que no se cumple uno de los tres requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, no está obligado a apreciar los otros dos requisitos.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

57 Por lo que respecta, en primer lugar, a la inadmisibilidad del primer motivo de casación invocada por Frontex, en la medida en que los recurrentes no identificaron con suficiente precisión los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida a los que se refieren las diferentes partes de este motivo, del artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los artículos 168, apartado 1, letra d), y 169, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia resulta que un recurso de casación debe identificar con precisión los extremos de los fundamentos de Derecho impugnados de la resolución cuya anulación se solicita e indicar de manera precisa los argumentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión, so pena de que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación o del motivo de que se trate (véanse el auto de 26 de abril de 1993, Kupka-Floridi/CES, C-244/92 P, EU:C:1993:152, apartados 8 y 9, y las sentencias de 3 de septiembre de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión, C-398/13 P, EU:C:2015:535, apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 15 de julio de 2021, Deutsche Lufthansa/Comisión, C-453/19 P, EU:C:2021:608, apartado 95).

58 En el caso de autos, basta señalar que la argumentación desarrollada por los recurrentes en el marco de las partes segunda y tercera del primer motivo de casación es, en su conjunto, suficientemente clara para poder identificar con la precisión requerida los elementos

impugnados de la sentencia recurrida y los argumentos jurídicos invocados en apoyo de esta impugnación y permite, en consecuencia, al Tribunal de Justicia llevar a cabo su control de legalidad.

59 Por lo que atañe, en segundo lugar, al examen en cuanto al fondo de las partes segunda y tercera del primer motivo de casación, procede recordar, con carácter preliminar, que el artículo 60, apartado 3, del Reglamento 2016/1624 establece, al igual que el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, del que constituye una concreción, que, en caso de responsabilidad extracontractual, Frontex deberá reparar los daños y perjuicios causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros. En consecuencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a esta disposición del Tratado FUE es pertinente en el presente asunto.

60 Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es necesario que concurran un conjunto de requisitos, a saber, la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el daño sufrido por los perjudicados (sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 51, y de 5 de marzo de 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, apartado 117 y jurisprudencia citada).

61 De esta jurisprudencia también se desprende que, en el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la responsabilidad extracontractual de la Unión, y que el juez de la Unión no está obligado a examinar estos requisitos en un orden determinado (sentencia de 21 de diciembre de 2023, United Parcel Service/Comisión, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, apartado 61 y jurisprudencia citada)

62 En consecuencia, en principio, el Tribunal General no incurrió en ningún error, por una parte, al decidir examinar en primer lugar el requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad, sin haber examinado previamente los ocho motivos mediante los que los recurrentes pretendían demostrar la existencia de irregularidades cometidas por Frontex. Por otra parte, dado que el Tribunal General concluyó de dicho examen que no se cumplía ese requisito, no estaba obligado a examinar además los otros dos requisitos que se exigen para que se genere la responsabilidad extracontractual de Frontex, en particular el relativo a la supuesta ilegalidad del comportamiento de Frontex, que era objeto de los ocho motivos que los recurrentes reprochan al Tribunal General no haber examinado.

63 Por consiguiente, las partes segunda y tercera del primer motivo de casación son infundadas.

B. Primera parte del primer motivo de casación y primera parte del segundo motivo de casación

64 La primera parte del primer motivo de casación se basa, en esencia, en la infracción, por una parte, de los artículos 14, apartado 2, 27, apartado 1, 28, apartado 1, y 34, apartados 1 a 3, del Reglamento 2016/1624 y, por otra parte, del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, al declarar el Tribunal General la inexistencia de una relación de causalidad entre el comportamiento

reprochado a Frontex y los perjuicios alegados como consecuencia de la inclusión de los recurrentes en la operación de retorno controvertida, inclusión que estos consideran irregular por no existir decisiones de retorno adoptadas en su contra.

65 La primera parte del segundo motivo de casación se basa en la infracción de las mismas disposiciones que a las que se refiere la primera parte del primer motivo de casación, al declarar el Tribunal General la inexistencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios alegados como consecuencia de las vulneraciones de sus derechos fundamentales supuestamente cometidas en el vuelo de retorno a Turquía en el marco de la operación de retorno controvertida. Además, esta parte del segundo motivo de casación reitera la crítica formulada en la primera parte del primer motivo de casación.

66 Dado que la primera parte del primer motivo de casación y la primera parte del segundo motivo de casación se basan, en esencia, en la infracción de las mismas disposiciones y se refieren a la misma apreciación del Tribunal General, a saber, la que figura en los apartados 62 a 66 de la sentencia recurrida, procede examinarlas conjuntamente.

1. Alegaciones de las partes

67 La primera parte del primer motivo de casación, en el marco de la cual los recurrentes invocan la ilegalidad de su expulsión a Turquía debido a que las autoridades griegas no adoptaron contra ellos ninguna decisión de retorno, contiene dos imputaciones.

68 Mediante la primera imputación, los recurrentes reprochan al Tribunal General, en esencia, haber considerado implícitamente que Frontex no tenía la obligación de comprobar la existencia de tal decisión.

69 Sostienen que se desprende, por un lado, del artículo 2, puntos 13 y 14, del Reglamento 2016/1624 que las autoridades nacionales están obligadas a adoptar una decisión de retorno escrita antes de que un nacional de un tercer país pueda ser expulsado legalmente de su territorio en el marco de una operación de retorno y, por otro lado, de los artículos 14, apartado 2, 27, apartado 1, y 34, apartados 1 a 3, de dicho Reglamento que Frontex debe asegurarse de que las personas no sean incluidas en una operación de retorno que coordina si no han sido objeto de tal decisión.

70 En consecuencia, los recurrentes consideran que el Tribunal General se basó erróneamente en la prohibición de que Frontex analizara el fundamento de una decisión de retorno, establecida en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, para eximirla de toda obligación a este respecto.

71 Mediante la segunda imputación, los recurrentes sostienen, en esencia, que el Tribunal General infringió el artículo 5, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, que, a su juicio, establece la responsabilidad solidaria de Frontex y del Estado miembro de que se trate por los perjuicios sufridos por personas incluidas en una operación conjunta de retorno como consecuencia de vulneraciones de derechos fundamentales cometidas en el marco de dicha operación.

72 Por último, mediante la primera parte del segundo motivo de casación, los recurrentes alegan, en esencia, que, si el Tribunal General hubiera tenido en cuenta la obligación de Frontex de comprobar que efectivamente habían sido objeto de una decisión de retorno, habría tenido que constatar que existe una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los tratos ilegales que alegan haber sufrido durante el vuelo de retorno, puesto que el

cumplimiento de esta obligación habría obligado a Frontex a impedir su expulsión irregular. Por otra parte, los recurrentes reiteran su argumentación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria.

73 Con carácter principal, Frontex alega que la primera parte del primer motivo de casación y la primera parte del segundo motivo de casación son inadmisibles. En efecto, en primer lugar, a su entender se basan en la impugnación de la constatación, por parte del Tribunal General, de la existencia de una decisión de retorno. En segundo lugar, a juicio de Frontex, la imputación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, formulada en el marco de estas dos partes, es nueva, ya que la existencia de tal responsabilidad no se invocó ante el Tribunal General. En tercer lugar, afirma que los recurrentes no identifican de manera suficientemente precisa los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida a los que se refieren esas partes de los motivos de casación primero y segundo.

74 Con carácter subsidiario, Frontex cuestiona el fundamento de estas partes de los motivos de casación primero y segundo.

75 Además de estimar que, contrariamente a lo que afirman los recurrentes, el Tribunal General no calificó erróneamente su recurso como dirigido contra las decisiones de las autoridades griegas por las que se les deniega la concesión de protección internacional y se ordena su retorno, Frontex considera, para empezar, que los recurrentes se basan en una interpretación errónea de las disposiciones del Reglamento 2016/1624 que invocan, que es contraria al principio de cooperación leal y al principio de atribución, enunciados, respectivamente, en los artículos 4 TUE, apartado 3, y 5 TUE, apartados 1 y 2.

76 En efecto, a su entender, por una parte, el principio de cooperación leal implica que Frontex debe poder suponer con toda confianza que los documentos facilitados por las autoridades nacionales, en este caso una lista de las personas que son objeto de la operación de retorno controvertida, son exactos, lo que implica una presunción de legalidad cuyo corolario es la obligación de reconocer dichos documentos como jurídicamente válidos. En su opinión, Frontex solo podría cuestionar esta presunción en situaciones en las que dicha Agencia tuviera conocimiento de circunstancias fácticas suficientemente objetivas y explícitas que indicaran la posibilidad de que los documentos aportados por las autoridades nacionales fueran erróneos, dando lugar a una obligación de verificación. Pues bien, según Frontex, los recurrentes no alegaron ante el Tribunal General que en el caso de autos existieran tales circunstancias fácticas.

77 Por otra parte, Frontex sostiene, en esencia, que el principio de atribución le obliga a respetar la competencia exclusiva de los Estados miembros en lo que respecta a la eventual concesión de protección internacional y a la adopción de decisiones de retorno.

78 A continuación, Frontex alega que las disposiciones de la Carta no le confieren ninguna competencia de la que no disponga en virtud de otras disposiciones del Derecho de la Unión.

79 Por último, en cuanto a la existencia de una responsabilidad solidaria en materia de indemnización, Frontex considera, por una parte, que la existencia de tal responsabilidad no exime a los recurrentes de probar, en particular, la existencia de una relación de causalidad directa, cosa que no han hecho. Por otra parte, a su juicio, la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex presupone la existencia de una responsabilidad de las autoridades griegas en virtud del Derecho griego, lo que implicaría que el Tribunal General realizara una apreciación que

corresponde al Derecho nacional y que no es de su competencia. Por tanto, a su entender, el hecho de no haber efectuado una apreciación a este respecto no puede constituir una infracción del Derecho de la Unión.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

a) Sobre la admisibilidad de las imputaciones primera y segunda de la primera parte del primer motivo de casación y de la primera parte del segundo motivo de casación

80 En primer lugar, Frontex alega la inadmisibilidad de la primera parte del primer motivo de casación, en su totalidad, y de la primera parte del segundo motivo de casación, debido a que, mediante estas partes, los recurrentes cuestionan una constatación fáctica del Tribunal General, a saber, la existencia de una decisión de retorno adoptada por las autoridades griegas en su contra.

81 A este respecto, basta con señalar que esta alegación se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida. En efecto, en ella, el Tribunal General limitó su apreciación de la responsabilidad extracontractual de Frontex únicamente al examen del requisito de la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado, sin pronunciarse sobre la cuestión de si los recurrentes fueron objeto de una decisión de retorno.

82 En segundo lugar, por lo que respecta a la segunda imputación de la primera parte del primer motivo de casación, que, por otra parte, se reitera, en particular, en el marco de la primera parte del segundo motivo de casación y que se refiere a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, Frontex cuestiona su admisibilidad debido a su carácter supuestamente nuevo. Sin embargo, los recurrentes afirman haber formulado ante el Tribunal General un motivo relativo a dicha responsabilidad solidaria y, a este respecto, se remiten a los apartados 5 y 13 de la demanda presentada en primera instancia. Añaden, en cuanto al fondo, que el hecho de que más de un actor esté implicado en la producción de un daño no exime a ninguna de las partes de la responsabilidad de sus actos y que no es necesario saber si la República Helénica ha cumplido sus propias obligaciones.

83 Según el artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el recurso de casación no podrá modificar el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General. Así, en el procedimiento de casación, la competencia del Tribunal de Justicia se limita a la apreciación de la solución jurídica dada a los motivos debatidos ante los jueces que conocieron del asunto en primera instancia. Por lo tanto, una parte no puede invocar por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no haya invocado ante el Tribunal General, ya que ello equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal General (sentencia de 6 de octubre de 2021, Sigma Alimentos Exterior/Comisión, C-50/19 P, EU:C:2021:792, apartado 38 y jurisprudencia citada).

84 En el caso de autos, procede señalar que, en los dos apartados de la demanda en primera instancia a los que se remiten los recurrentes, estos alegaron la posibilidad de que Frontex pudiera incurrir en responsabilidad por los hechos de sus propios agentes, paralelamente a la responsabilidad de los Estados miembros por los hechos de sus propios agentes.

85 A este respecto, procede recordar que, en principio, la responsabilidad solidaria implica que, cuando se inflija un perjuicio a un tercero como consecuencia del comportamiento ilícito conjunto de varias personas, cada una de ellas está obligada a indemnizar íntegramente el perjuicio, de modo que el tercero perjudicado tiene derecho a exigir a cada una la reparación íntegra de su perjuicio hasta que haya sido totalmente indemnizado, sin perjuicio de la acción de repetición que la persona responsable que ha reparado totalmente el daño sufrido puede ejercitar contra cualquier otro corresponsable, habida cuenta de su responsabilidad relativa en el perjuicio. Tal régimen de responsabilidad solidaria constituye una excepción a los principios generales de la responsabilidad extracontractual de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, apartados 62 y 64).

86 Pues bien, por una parte, es preciso señalar que, en los apartados de su recurso ante el Tribunal General a los que se remiten para cuestionar la novedad de la imputación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, los recurrentes no han alegado la existencia de tal responsabilidad, que implica la obligación de Frontex de indemnizarles íntegramente por las consecuencias perjudiciales de actuaciones ilícitas conjuntas de sus agentes y de los de la República Helénica, con independencia de las consecuencias concretas de sus respectivas faltas. En efecto, los recurrentes se limitaron a sostener que Frontex había incurrido en responsabilidad por los daños causados por las actuaciones ilícitas de sus servicios o de sus agentes, paralelamente a la responsabilidad de dicho Estado miembro por los daños causados por los actuaciones ilícitas de sus propios agentes, y que, por consiguiente, era importante distinguir los deberes y las obligaciones de Frontex de los del Estado miembro, subrayando, como hacen también en el marco del recurso de casación, que la responsabilidad de Frontex podía generarse con independencia de si la República Helénica había cumplido o no las obligaciones que le incumbían.

87 Por otra parte, si bien un recurrente puede interponer un recurso de casación alegando, ante el Tribunal de Justicia, motivos por los que se pretenda criticar, desde el punto de vista jurídico, la fundamentación de consideraciones de naturaleza jurídica nacidas de la propia sentencia recurrida, en el sentido de que constituyen la motivación en la que el Tribunal General basó algunas de sus apreciaciones, con independencia de la argumentación desarrollada ante él por las partes (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de noviembre de 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall y otros/Comisión, C-176/06 P, EU:C:2007:730, apartado 17, y de 3 de julio de 2025, Parlamento/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, apartado 82), procede señalar que, en el caso de autos, la sentencia recurrida no contiene ningún pasaje relativo a la existencia de una eventual responsabilidad solidaria de Frontex. Asimismo, queda excluido que el Tribunal General haya abordado implícitamente esta cuestión. En efecto, esta se refiere a la determinación del perjuicio indemnizable a cargo de una persona previamente reconocida como coautora de dicho perjuicio. Por tanto, esta cuestión es ajena al examen del requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad entre la falta imputada y el daño alegado, al que se limitó el Tribunal General en la sentencia recurrida.

88 En consecuencia, la segunda imputación de la primera parte del primer motivo de casación, relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, que, asimismo, se reitera, en particular, en el marco de la primera parte del segundo motivo de casación, es inadmisible.

89 En tercer y último lugar, por lo que respecta a la inadmisibilidad de esas partes invocada por Frontex debido a la falta de identificación suficientemente precisa de los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida a los que se refiere esta parte, debe desestimarse por las mismas razones que las expuestas en el apartado 58 de la presente sentencia.

b) Sobre la fundamentación de la primera imputación de la primera parte del primer motivo de casación y de la primera parte del segundo motivo de casación

90 Mediante la primera imputación de la primera parte del primer motivo de casación y la primera parte del segundo motivo de casación, los recurrentes sostienen, en esencia, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al ignorar la obligación impuesta a Frontex por el Reglamento 2016/1624 de asegurarse de que toda persona incluida en una operación de retorno que coordina haya sido objeto de una decisión de retorno escrita, pese a que habían afirmado que no se había adoptado tal decisión respecto de ellos. De ello deducen que, si no hubiera incurrido en ese error, el Tribunal General debería haber constatado la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento de Frontex y los perjuicios que alegan haber sufrido, en particular debido al desarrollo del vuelo de retorno a Turquía.

91 Ante el Tribunal General, los recurrentes reprochaban a Frontex haber coordinado una operación conjunta de retorno en el marco de la cual habían sufrido la vulneración de varios derechos fundamentales, lo que les ocasionó diversos daños de naturaleza material y moral por los que reclamaban una indemnización a dicha Agencia.

92 Por lo que respecta a la inclusión de los recurrentes en esta operación, el Tribunal General señaló, en los apartados 64 y 65 de la sentencia recurrida, que, por una parte, los artículos 2, letra f), y 4, 6, 8 y 31 de la Directiva 2013/32, así como el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, confieren a los Estados miembros una competencia exclusiva para examinar, respectivamente, las solicitudes de protección internacional y el fundamento de las decisiones de retorno, y, por otra parte, que, de conformidad con los artículos 27, apartado 1, letras a) y b), y 28, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, Frontex solo tiene por misión prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, sin analizar los fundamentos de las decisiones de retorno. De ello dedujo, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, que, dado que la competencia en lo que respecta tanto al examen de las solicitudes de protección internacional como a la apreciación de los fundamentos de las decisiones de retorno se atribuye a los Estados miembros, y no a Frontex, no podía establecerse una relación de causalidad directa entre el comportamiento reprochado a esta Agencia y los daños materiales alegados relativos a los gastos en que incurrieron los recurrentes en Turquía e Irak, así como el daño moral alegado consistente, en particular, en un sentimiento de angustia relacionado con el vuelo de retorno a Turquía.

93 Por tanto, mediante estas consideraciones, el Tribunal General excluyó la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios de que se trata, sin haberse pronunciado previamente sobre la cuestión de si se había adoptado una decisión de retorno respecto de los recurrentes, al estimar que ello no era pertinente, dada la falta de competencia de Frontex para apreciar el fundamento de tal decisión.

94 Pues bien, los recurrentes sostienen, en esencia, que dichas consideraciones adolecen de un error de Derecho en la medida en que no tienen en cuenta las obligaciones propias de Frontex en materia de protección de los derechos fundamentales, en particular en cuanto al respeto del

principio de no devolución, en virtud de las cuales esta Agencia está obligada a asegurarse de que las personas incluidas en una operación conjunta de retorno coordinada por Frontex han sido objeto de una decisión de retorno.

95 A este respecto, a tenor del artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de esta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, de manera que estos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.

96 Los apartados 1 y 2 del artículo 34 del Reglamento 2016/1624 reflejan estas obligaciones respecto de Frontex y de las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, que, de conformidad con el artículo 3 de dicho Reglamento, componen conjuntamente la Guardia Europea de Fronteras y Costas, obligándola a garantizar la protección de los derechos fundamentales en el desempeño de sus funciones en virtud de dicho Reglamento, en particular el principio de no devolución. A tal efecto, el segundo párrafo del referido apartado 1 del artículo 34 establece que Frontex debe elaborar, seguir desarrollando y aplicar una estrategia de derechos fundamentales que incluya un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia.

97 Esta obligación de garantizar la protección de los derechos fundamentales en la ejecución de las funciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en virtud del Reglamento 2016/1624, que, por tanto, incumbe en particular a Frontex, también se concreta con respecto a esta Agencia en diversas disposiciones del mencionado Reglamento.

98 Así, el artículo 16, apartados 2 y 3, del Reglamento 2016/1624 establece que, para cualquier operación conjunta llevada a cabo en las fronteras exteriores, el director ejecutivo de Frontex redactará un plan operativo, que acordará con el Estado miembro de acogida, previa consulta a los Estados miembros participantes, y que será vinculante para todas las partes que intervengan en dicha operación. Este plan detallará los componentes organizativos y procedimentales de la operación que se consideran necesarios para su realización, incluyendo, en particular, una descripción de las funciones y responsabilidades en cuanto al respeto de los derechos fundamentales. De conformidad con el artículo 22, apartados 1 y 3, letra b), del referido Reglamento, Frontex garantizará la correcta ejecución del plan operativo, en particular a través de los agentes de coordinación nombrados por su director ejecutivo, que actuarán en todos los elementos del despliegue de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, en especial supervisando la correcta ejecución del plan operativo en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales.

99 Por lo que atañe, en particular, a los retornos, el artículo 27, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 establece, entre otras cosas, que, respetando plenamente los derechos fundamentales y los principios generales del Derecho de la Unión y del Derecho internacional, incluida la protección de los refugiados y los derechos de los menores, Frontex coordinará los aspectos técnicos y operativos de las operaciones relativas al retorno de los Estados miembros y facilitará asistencia técnica y operativa a los Estados miembros cuyos sistemas de retorno están sometidos a «retos» particulares, asistencia que incluye el asesoramiento sobre la aplicación y la gestión de los procedimientos de retorno según lo dispuesto en la Directiva 2008/115.

100 Por lo que respecta, más concretamente, a las operaciones de retorno, las cuales, con arreglo al artículo 2, puntos 12 y 14, del Reglamento 2016/1624, son operaciones coordinadas por Frontex relativas a la devolución de personas que sean objeto de una decisión de retorno que respete la Directiva 2008/115, el artículo 28, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que Frontex, de conformidad con la mencionada Directiva, facilitará la asistencia necesaria y, a petición de uno o varios Estados miembros participantes, garantizará la coordinación o la organización de operaciones de retorno.

101 Como ha señalado la Abogada General en el punto 77 de sus conclusiones, del conjunto de disposiciones mencionadas en los apartados 96 y 98 a 100 de la presente sentencia se desprende que las operaciones conjuntas de retorno coordinadas por Frontex solo pueden afectar a personas que sean objeto de decisiones de retorno ejecutivas individuales, que, según el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2008/115, deben dictarse por escrito.

102 Por tanto, a la vista de las obligaciones específicas que el Reglamento 2016/1624 impone a Frontex en el marco de la coordinación de las operaciones conjuntas de retorno, esta Agencia está obligada a comprobar que existen tales decisiones para todas las personas que un Estado miembro pretenda incluir en dichas operaciones, con el fin de garantizar que estas respeten las exigencias derivadas del mencionado Reglamento y los derechos fundamentales de las personas afectadas, y en particular el principio de no devolución.

103 Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en error al considerar que Frontex no tenía ninguna obligación por lo que respecta a las decisiones de retorno que deben adoptarse respecto de las personas objeto de una operación conjunta de retorno coordinada por dicha Agencia, debido a que la misión de esta consistía únicamente en prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, sin poder analizar los fundamentos de las decisiones de retorno. En efecto, como ha señalado la Abogada General en el punto 79 de sus conclusiones, la comprobación de la existencia de esas resoluciones es ajena a cualquier examen de su fundamento y, por tanto, no invade la competencia exclusiva de que disponen los Estados miembros en esta materia en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

104 Por otra parte, las alegaciones invocadas por Frontex para sostener la tesis de que, en esencia, no tiene ninguna obligación a este respecto no son pertinentes.

105 Por un lado, el principio de atribución enunciado en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, en virtud del cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan, no se ve en modo alguno vulnerado por la obligación de Frontex de comprobar la existencia de decisiones de retorno, dado que esta obligación le viene impuesta por el Reglamento 2016/1624 dentro del respeto las competencias de los Estados miembros.

106 Por otro lado, el principio de cooperación leal, enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y especialmente recordado, en el marco del Reglamento 2016/1624, en su artículo 9, relativo al deber de cooperar de buena fe al que están sujetas Frontex y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y en materia de retorno, reviste ciertamente una importancia considerable en el marco de las relaciones entre esta Agencia y esas autoridades nacionales en el seno de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

107 Sin embargo, el principio de cooperación leal no puede interpretarse en el sentido de que permite a Frontex eludir las obligaciones específicas que le impone el Reglamento 2016/1624 en el marco de la coordinación de las operaciones conjuntas de retorno y, en particular, la de comprobar que existen decisiones de retorno escritas y ejecutivas con respecto a todas las personas que un Estado miembro pretende incluir en tales operaciones, con el fin de garantizar que estas respeten las exigencias derivadas del referido Reglamento y los derechos fundamentales de las personas afectadas, y en particular el principio de no devolución.

108 Por el contrario, el deber de cooperar de buena fe, en la medida en que también recae sobre Frontex, tiene por objeto reforzar esas obligaciones y, en particular, incitarla a apoyar a los Estados miembros de modo que estos lleven a cabo las tareas que les incumben en el marco de tales operaciones respetando plenamente el Derecho de la Unión y, en particular, los derechos fundamentales.

109 Además, la cuestión de si, como sostiene Frontex, el principio de cooperación leal genera una presunción de legalidad que, a falta de circunstancias particulares, se aplica a los documentos presentados por los Estados miembros, no es pertinente en el caso de autos. En efecto, como confirmó esta Agencia en la vista, las autoridades griegas no le habían facilitado, antes de la operación conjunta de retorno de que se trata, una lista de personas objeto de decisiones de retorno, sino que únicamente le habían remitido una lista de personas que no habían presentado una solicitud de asilo. Pues bien, esta última lista es, en sí misma, ajena a la existencia de decisiones de retorno, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, de modo que, aun suponiendo que tal documento pudiera gozar de una presunción de legalidad, no permitía a Frontex presumir que los recurrentes habían sido objeto de decisiones de retorno escritas y ejecutivas.

110 De lo anterior se desprende que la apreciación del Tribunal General que figura en el apartado 66 de la sentencia recurrida, según la cual, en esencia, no puede existir ninguna relación de causalidad entre el comportamiento de Frontex y los perjuicios alegados mencionados en ese apartado de la sentencia recurrida, se basa en la consideración errónea de que Frontex no tiene ninguna obligación en cuanto a la cuestión de si todas las personas afectadas por una operación conjunta de retorno coordinada por dicha Agencia han sido o no objeto de una decisión de retorno.

111 No obstante, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes en el marco de la primera parte del segundo motivo de casación, el hecho de que Frontex esté sujeta a una obligación de comprobación a este respecto no significa que exista necesariamente una relación de causalidad entre un eventual incumplimiento de dicha obligación y la totalidad o parte de los perjuicios que los recurrentes alegan haber sufrido.

112 Es cierto que la existencia de tal relación de causalidad debe examinarse teniendo en cuenta esta obligación de comprobación y, más en general, las obligaciones impuestas a Frontex para garantizar que las operaciones conjuntas de retorno respeten las exigencias derivadas del Reglamento 2016/1624 y los derechos fundamentales de las personas afectadas. Sin embargo, este examen debe realizarse teniendo en cuenta la totalidad de los hechos pertinentes, cuya constatación incumbe al Tribunal General, y las apreciaciones jurídicas necesarias.

113 De todas las consideraciones anteriores se desprende que la primera imputación de la primera parte del primer motivo de casación es fundada y que la primera parte del segundo motivo de casación debe desestimarse por infundada.

C. Segunda parte del segundo motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

114 En la segunda parte del segundo motivo de casación, los recurrentes critican la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 66 de la sentencia recurrida, según la cual la responsabilidad por las eventuales vulneraciones de sus derechos fundamentales cometidas en el vuelo de retorno a Turquía incumbe únicamente a la República Helénica.

115 Sostienen que esta apreciación, basada en el artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624, es errónea, ya que estas disposiciones se refieren exclusivamente a la responsabilidad del personal del Estado miembro de acogida «en el nivel ejecutivo inferior», y no a la responsabilidad de Frontex por el incumplimiento, por su personal, de las obligaciones que le incumben en virtud del mencionado Reglamento. A juicio de los recurrentes, la disposición pertinente a este respecto es el artículo 60, apartado 3, del citado Reglamento, relativo a la responsabilidad extracontractual de Frontex por los daños y perjuicios causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones.

116 Según los recurrentes, la interpretación adoptada por el Tribunal General del artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 vacía de contenido los artículos 16, 22, 25, 26, 28 y 34 de dicho Reglamento, el artículo 4 del Código de Conducta de Frontex y los pasos 1 a 5 del Procedimiento Operativo Normalizado, que constituyen un conjunto de disposiciones que imponen a Frontex deberes específicos para garantizar un control eficaz del respeto de los derechos fundamentales. A su entender, esta interpretación pondría también en peligro la correcta aplicación del artículo 8, apartado 6, de la Directiva 2008/115, a tenor del cual los Estados miembros crearán un sistema eficaz de control del retorno forzoso.

117 Los recurrentes reiteran, además, la imputación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, tal como se formula en el marco de la primera parte del primer motivo de casación.

118 Frontex considera, para empezar, que la segunda parte del segundo motivo de casación es inoperante, ya que la motivación que figura en el apartado 66 de la sentencia recurrida en relación con el artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 es superflua.

119 A continuación, señala que la imputación basada en la existencia de una responsabilidad solidaria es inadmisible debido a su novedad.

120 Por último, según Frontex, la segunda parte del segundo motivo de casación, en la que, a su entender, los recurrentes reiteran alegaciones que expusieron en primera instancia, relativas a supuestas competencias de Frontex, en particular para comprobar que las personas incluidas en una operación conjunta de retorno han sido objeto de una decisión de retorno, carece de fundamento, ya que el legislador de la Unión no le ha conferido tales competencias.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

121 Por lo que respecta, en primer lugar, al carácter supuestamente inoperante de la segunda parte del segundo motivo de casación, del apartado 110 de la presente sentencia se desprende que adolece de un error de Derecho la apreciación del Tribunal General según la cual cualquier relación de

causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios alegados por los recurrentes debe desestimarse porque dicha Agencia no tiene ninguna obligación en cuanto a la comprobación de la existencia de una decisión de retorno relativa a las personas incluidas en una operación conjunta de retorno coordinada por esa Agencia. Por tanto, esta parte del segundo motivo de casación, que se refiere a un error de Derecho complementario en que supuestamente incurrió el Tribunal General al considerar, en esencia, que la responsabilidad por eventuales vulneraciones de derechos fundamentales cometidas durante un vuelo de retorno incumbe exclusivamente al Estado miembro de acogida, no es inoperante.

122 Por lo que atañe, en segundo lugar, a la reiteración de la imputación basada en la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, es inadmisible por las razones expuestas en los apartados 83 a 87 de la presente sentencia.

123 Por lo que respecta, en tercer y último lugar, a la fundamentación de la segunda parte del segundo motivo de casación, procede señalar que, como se desprende de la última parte de la segunda frase del apartado 66 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, en esencia, que, de conformidad con el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, el vuelo de regreso a Turquía era, en principio, responsabilidad del Estado miembro de acogida, sin perjuicio de que este último pudiera recurrir, en virtud del apartado 2 de dicho artículo, contra el Estado miembro de origen del miembro de un equipo por los daños causados por negligencia grave o dolo de este.

124 De este modo, el Tribunal General consideró implícitamente que Frontex no asume ella misma ninguna obligación en relación con eventuales vulneraciones de derechos fundamentales cometidas en un vuelo de retorno en el marco de una operación conjunta de retorno. Por tanto, a su entender, en ningún caso podría imputársele la comisión de tales vulneraciones y, en consecuencia, no podría existir ninguna relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y el daño moral resultante de las vulneraciones de los derechos fundamentales de los recurrentes que estos alegan haber sufrido en el vuelo de retorno a Turquía.

125 A este respecto, procede señalar que el Tribunal General consideró acertadamente que el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2016/1624 establece el principio según el cual, cuando los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas operen en un Estado miembro de acogida, este será responsable de los daños causados por los miembros de dichos equipos. Esta responsabilidad es coherente con la norma establecida en los artículos 21, apartado 1, y 40, apartado 3, de dicho Reglamento, según la cual los miembros de los equipos reciben instrucciones del Estado miembro de acogida y solo pueden desempeñar funciones y ejercer competencias bajo las instrucciones de los guardias de fronteras o del personal del Estado miembro de acogida que participe en tareas relacionadas con el retorno y, como norma general, en su presencia.

126 Sin embargo, el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2016/1624 no puede interpretarse en el sentido de que la responsabilidad del Estado miembro de acogida excluya, de manera absoluta, cualquier responsabilidad de Frontex en relación con posibles vulneraciones de derechos fundamentales cometidas en una operación de retorno.

127 En efecto, en virtud del artículo 60, apartado 3, del referido Reglamento, Frontex debe asumir la responsabilidad extracontractual por todos los daños y perjuicios causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a los mismos principios que rigen la responsabilidad extracontractual de la Unión. Por consiguiente, la posibilidad de una concurrencia de responsabilidades no puede descartarse *a priori*.

128 En circunstancias como las del presente asunto, la responsabilidad de Frontex solo podría excluirse en el supuesto de que se demostrara que las irregularidades invocadas son necesariamente ajenas a cualquier acción u omisión ilícita de los servicios o el personal de Frontex, o que los incumplimientos de dicha Agencia que se invocan no guardan en ningún caso relación alguna con los perjuicios alegados.

129 Pues bien, esto no es lo que sucede en el caso de autos.

130 En efecto, como se desprende de los apartados 96 a 102 de la presente sentencia, el Reglamento 2016/1624 impone una serie de deberes a Frontex para garantizar el respeto, en particular, de los derechos fundamentales en el marco de las operaciones de retorno que coordina, derivados, por una parte, de la obligación general de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de la que Frontex es un componente, de garantizar la protección de los derechos fundamentales en la ejecución de las misiones de dicha Guardia en virtud del referido Reglamento y, por otra parte, de la obligación de Frontex de supervisar de manera eficaz el respeto de los derechos fundamentales en todas sus actividades. En particular, todas estas obligaciones deben cumplirse, en especial, a través del plan operativo previsto en el artículo 16 del mencionado Reglamento, que Frontex debe redactar para cada operación conjunta de retorno y que es vinculante para todas las partes implicadas en dicha operación, precisando el artículo 21, apartados 1 y 3, del mismo Reglamento que el Estado miembro de acogida deberá atenerse a ese plan operativo en las instrucciones que imparta a los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas durante su despliegue, bajo la supervisión del agente de coordinación de Frontex.

131 Además, de conformidad con el artículo 21, apartado 2, del Reglamento 2016/1624, a través de este agente, Frontex podrá comunicar al Estado miembro de acogida su posición sobre las instrucciones dadas por este último. Por otra parte, el artículo 20, apartado 1, del citado Reglamento permite a Frontex enviar a expertos de su propio personal a las operaciones conjuntas de retorno, además de los agentes de coordinación.

132 De estas consideraciones se desprende que Frontex asume, en virtud del Reglamento 2016/1624, un conjunto de obligaciones con el fin garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el marco de las operaciones conjuntas de retorno. Por tanto, no puede excluirse *a priori* que un incumplimiento de estas obligaciones por parte de sus servicios o su personal, en el marco de una operación determinada, haya podido contribuir a que se produjeran vulneraciones de derechos fundamentales en un vuelo de retorno en perjuicio de las personas expulsadas. A este respecto, carece de importancia que, de conformidad con el artículo 8, apartado 6, de la Directiva 2008/115, y como se recuerda en el artículo 29, apartado 4, del Reglamento 2016/1624, el control de los retornos forzosos incumba a los Estados miembros. En efecto, en virtud del artículo 28, apartado 1, de dicho Reglamento, la asistencia facilitada por Frontex o la coordinación o la organización garantizadas por esta con respecto a las operaciones conjuntas de retorno deben realizarse de conformidad con la mencionada Directiva y, en virtud del referido Reglamento, Frontex asume obligaciones de control complementarias a las de los Estados miembros.

133 Además, en la medida en que los agentes de Frontex participen o puedan participar ellos mismos en tales operaciones, ya sea en calidad de agentes de coordinación o como expertos desplegados en el marco de dichas operaciones, tampoco puede excluirse *a priori* que las acciones u omisiones ilícitas de esos agentes puedan tener una relación de causalidad con la comisión de tales vulneraciones de derechos fundamentales.

134 De todas las consideraciones anteriores se desprende que la segunda parte del segundo motivo de casación es fundada.

D. Sobre el tercer motivo de casación

135 El tercer motivo, que se refiere, en esencia, a los apartados 67 a 71 de la sentencia recurrida, consta de dos partes. La primera se refiere a la apreciación del Tribunal General de que los daños materiales y morales alegados relativos a la instalación temporal de los demandantes en Turquía y a su huida en Irak, y posteriormente a su instalación en este último país, no guardan una relación de causalidad directa con los comportamientos reprochados a Frontex. La segunda se refiere a la apreciación similar del Tribunal General relativa al daño material alegado por los recurrentes en relación con los gastos de asistencia jurídica correspondientes a las denuncias que presentaron ante la citada Agencia.

1. Primera parte del tercer motivo de casación

a) Alegaciones de las partes

136 En la primera parte del tercer motivo de casación, que consta de cuatro imputaciones, los recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al considerar, en los apartados 67 a 69 de la sentencia recurrida, que los daños materiales y morales derivados de su instalación temporal en Turquía y de su huida en Irak eran consecuencia de sus propias decisiones, y no del comportamiento reprochado a Frontex, por lo que los recurrentes no habían demostrado a este respecto la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre los perjuicios alegados y el comportamiento reprochado a Frontex.

137 En primer lugar, los recurrentes afirman que el Tribunal General aplicó incorrectamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la relación de causalidad en el supuesto de un comportamiento negligente o de la propia elección de la persona perjudicada. En efecto, a su entender, la contribución de la persona perjudicada a la producción del daño solo puede dar lugar a una limitación de la indemnización a cargo de la Unión, por lo que no puede considerarse una causa de ruptura de la relación de causalidad.

138 En segundo lugar, los recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en esencia, al no tener en cuenta su estado de vulnerabilidad como solicitantes de asilo, tal y como exigen el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 4 de la Carta, pese a que de ese estado de vulnerabilidad se desprende que no tuvieron verdadera libertad de elección en cuanto a su decisión de huir a Irak.

139 En tercer lugar, los recurrentes afirman que, en el marco de su apreciación relativa a la existencia de una elección por su parte, el Tribunal General realizó diversas constataciones y apreciaciones fácticas erróneas.

140 Por último, en cuarto lugar, reiteran la imputación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, tal como se formula en el marco del primer motivo de casación y se menciona en los apartados 71 y 72 de la presente sentencia.

141 Frontex sostiene, para empezar, en esencia, que la argumentación desarrollada por los recurrentes en el marco, en particular, de la primera parte del tercer motivo de casación es inadmisible en la medida en que contiene diversas alegaciones mediante las que pretenden cuestionar constataciones fácticas del Tribunal General, sosteniendo que los perjuicios de que se trata no son consecuencia de sus propias decisiones.

142 A continuación, señala que la imputación basada en la existencia de una responsabilidad solidaria es inadmisible debido a su novedad.

143 Por último, en cualquier caso, Frontex cuestiona la fundamentación de la primera parte del tercer motivo de casación alegando que los recurrentes invocan una jurisprudencia que no es pertinente en el caso de autos, ya que se refiere a situaciones en las que tanto la Unión como la parte que sufrió un perjuicio contribuyeron a la realización del daño, mientras que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que los perjuicios de que se trata habían sido causados exclusivamente por las decisiones de los recurrentes.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

144 En primer lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de la tercera imputación de la primera parte del tercer motivo de casación, del artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el Tribunal General es el único competente para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y para apreciar estos hechos. Por consiguiente, la apreciación de los hechos, salvo en el caso de desnaturalización de los elementos de prueba aportados ante el Tribunal General, no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartados 103 y 104 y jurisprudencia citada).

145 Pues bien, mediante esta imputación, los recurrentes impugnan las apreciaciones del Tribunal General relativas al incumplimiento de las instrucciones que figuraban en el permiso de viaje temporal que les habían expedido las autoridades turcas y a su temor a ser expulsados a Siria por esas autoridades debido a tal incumplimiento. De este modo, pretenden cuestionar determinadas constataciones de carácter fáctico contenidas en la sentencia recurrida, sin invocar una desnaturalización. Por tanto, procede declarar la inadmisibilidad de la tercera imputación.

146 Por otra parte, la cuarta imputación, basada en la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, también es inadmisible, por las razones expuestas en los apartados 83 a 87 de la presente sentencia.

147 En segundo lugar, por lo que respecta al fondo de las dos primeras imputaciones de la primera parte del tercer motivo de casación, procede recordar que, en los apartados 67 y 68 de la sentencia recurrida, tras subrayar que el perjuicio alegado debía resultar directamente del comportamiento reprochado, el Tribunal General declaró que los daños derivados de la instalación temporal de los recurrentes en Turquía y de su fuga a Irak habían sido el resultado de sus propias decisiones. En apoyo de esta apreciación, observó, por una parte, que su instalación en Saruj se había derivado de su decisión de no atenerse a las instrucciones de las autoridades turcas y, por otra parte, que su fuga a Irak se había derivado de su temor a ser devueltos a Siria por dichas autoridades debido al incumplimiento de esas instrucciones.

148 Procede recordar que, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado 60 de la presente sentencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión es preciso que exista una relación de causalidad directa entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado.

149 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que ni el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, ni los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros a los que se remite dicho artículo pueden justificar una obligación de reparar cualquier consecuencia perjudicial, incluso remota, del acto ilegal (véase, en este sentido, la sentencias de 4 de octubre de 1979, Dumortier y otros/Consejo, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, EU:C:1979:223, apartado 21).

150 En efecto, el carácter directo de la relación de causalidad no debe entenderse de manera restrictiva, sino en el sentido de que el perjuicio debe derivarse de manera suficientemente directa del comportamiento ilegal de las instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de octubre de 1979, Dumortier y otros/Consejo, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, EU:C:1979:223, apartado 21, y de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartado 61). Así pues, el requisito relativo a la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado entraña la existencia de una relación suficientemente directa de causa a efecto, de modo que el comportamiento reprochado debe ser la causa determinante del perjuicio alegado (sentencias de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/Gascogne Sack Deutschland y Gascogne, C-138/17 P y C-146/17 P, EU:C:2018:1013, apartado 22, y de 5 de septiembre de 2019, Unión Europea/Guardian Europe y Guardian Europe/Unión Europea, C-447/17 P y C-479/17 P, EU:C:2019:672, apartado 32).

151 Por otra parte, este vínculo puede romperse, en particular, por un acto de la persona perjudicada que se interpone entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado, siempre que dicho acto constituya la causa determinante de dicho perjuicio (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2010, Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión, C-419/08 P, EU:C:2010:147, apartado 61).

152 Tal acto puede consistir, entre otras cosas, en una decisión de la persona perjudicada, siempre que dicha decisión no le fuera impuesta (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2009, Comisión/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, apartado 205, y de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/Gascogne Sack Deutschland y Gascogne, C-138/17 P y C-146/17 P, EU:C:2018:1013, apartado 31).

153 Así pues, de la jurisprudencia recordada en los apartados 148 a 152 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho, por una parte, al considerar en el apartado 67 de la sentencia recurrida, que el hecho de que el comportamiento reprochado

constituyera una condición necesaria para que se produjera un perjuicio, en el sentido de que este no se habría producido de no haber existido dicho comportamiento, no basta para demostrar la existencia de una relación de causalidad y, por otra parte, al examinar, en el caso de autos, la posibilidad de que la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios de que se trata se hubiera roto como consecuencia de determinados actos de los recurrentes.

154 No obstante, tal examen debe realizarse necesariamente *in concreto*, tomando en consideración todas las circunstancias pertinentes que caracterizan la situación de la persona perjudicada.

155 Así pues, si bien cabe esperar una toma de decisiones totalmente racional por parte de operadores económicos experimentados en la gestión de los riesgos que conlleva el ejercicio de sus actividades habituales (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2009, Comisión/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, apartados 200 a 206, y de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/Gascogne Sack Deutschland y Gascogne, C-138/17 P y C-146/17 P, EU:C:2018:1013, apartados 23 a 31), tal comportamiento no puede elevarse a la categoría de criterio general, en particular cuando se trata de personas físicas.

156 Así sucede especialmente en el caso de miembros de una familia que han huido de su país de origen en busca de protección internacional y que se enfrentan a circunstancias excepcionales y a riesgos imprevisibles. En efecto, los solicitantes de asilo pueden ser especialmente vulnerables debido a su recorrido migratorio y a las experiencias traumáticas que pueden haber vivido anteriormente durante ese recorrido (TEDH, sentencia de 18 de noviembre de 2021, M. H y otros c. Croacia, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, apartado 207), y esta vulnerabilidad puede afectar a su capacidad de juicio.

157 Por tanto, en tal situación excepcional, la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado puede subsistir a pesar de una decisión de la parte perjudicada que se haya interpuesto entre ese comportamiento y dicho perjuicio cuando la referida decisión, aunque no constituyera la única reacción posible, pueda considerarse una reacción razonable habida cuenta del conjunto de circunstancias que caracterizaron esa situación.

158 Esta conclusión se impone con mayor motivo en una situación en la que los solicitantes de asilo han sido conducidos a un país en el que existe un riesgo concreto de violación del principio de no devolución.

159 A este respecto, procede señalar que los recurrentes alegaron ante el Tribunal General que su decisión de viajar a Erbil (Irak) había estado motivada por el temor a ser devueltos a Siria por las autoridades turcas, debido a su comprensión de la ley y la práctica turcas consistentes en devolver a los nacionales sirios en busca de protección internacional a Siria, en violación del principio de no devolución, circunstancia que trataron de demostrar mediante un dictamen pericial citado en su demanda ante el Tribunal General, cuya apreciación corresponde apreciar exclusivamente a este último.

160 Pues bien, procede señalar que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General calificó las decisiones adoptadas por los recurrentes después de haber sido expulsados a Turquía de «propia elección» de estos sin haber llevado a cabo un examen *in concreto* del contexto en el que se produjo esa elección —en particular de su situación familiar, de su estado de vulnerabilidad y de un eventual riesgo de expulsión a Siria—, con el fin de determinar si, habida cuenta de ese contexto, esas decisiones podían considerarse razonables.

161 En consecuencia, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, que no podía considerarse que los perjuicios de que se trata se derivaran directamente del comportamiento reprochado a Frontex debido a las decisiones adoptadas por los recurrentes tras la operación de retorno controvertida, sin haber apreciado *in concreto* el carácter razonable de dichas decisiones a la luz del conjunto de circunstancias que caracterizaron el contexto en el que se produjeron.

162 Por tanto, la primera parte del tercer motivo de casación es fundada por lo que atañe a su segunda imputación y debe declararse inadmisible o desestimarse por infundada en todo lo demás.

2. Segunda parte del tercer motivo de casación

a) Alegaciones de las partes

163 En la segunda parte del tercer motivo de casación, los recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que fue decisión suya contar con la asistencia de abogados en el marco de las denuncias presentadas ante Frontex, por lo que no existía relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y los gastos relativos a dicha asistencia. En efecto, a juicio de los recurrentes, en las circunstancias del caso de autos, dicha asistencia era necesaria, dado que no son ciudadanos de la Unión, no pueden comunicarse en ninguna de las lenguas oficiales de esta y se encontraban en una situación especialmente vulnerable.

164 Los recurrentes añaden que el Tribunal General debería haber considerado que dichos gastos de asistencia jurídica habían sido causados, al menos en gran parte, por el trato negligente que Frontex dio a sus denuncias, debido a la lentitud del examen de estas y a la ineficacia del mecanismo de denuncia, violando el principio de buena administración y su derecho a la tutela judicial efectiva e infringiendo el artículo 72 del Reglamento 2016/1624.

165 Frontex considera que esta parte del tercer motivo de casación es inadmisible, ya que la cuestión de si era necesaria o no una representación jurídica en el marco de las denuncias presentadas ante Frontex constituye, a su juicio, una apreciación de hecho, que no puede examinarse en el marco de un recurso de casación.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

166 Mediante la segunda parte del tercer motivo de casación, los recurrentes reprochan al Tribunal General, en esencia, haber apreciado incorrectamente la necesidad que tenían de ser asistidos por abogados en el marco de las denuncias que presentaron ante Frontex, en el marco del mecanismo de denuncia previsto en el artículo 72 del Reglamento 2016/1624, y, por tanto, la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex en relación con supuestas vulneraciones de sus derechos fundamentales imputables a dicha Agencia y el perjuicio resultante de los costes de la referida asistencia.

167 En el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, cuando la representación por medio de un abogado o de un asesor jurídico en el marco de un procedimiento administrativo previo no es obligatoria, no existe una relación de causalidad entre el supuesto daño, a saber, los gastos de dicha representación, y el comportamiento eventualmente reprochable de la institución o del organismo de la Unión de que se trate. A juicio del Tribunal

General, dado que el recurso al asesoramiento de un abogado depende, en este contexto, de la propia elección de la persona de que se trate, no puede imputarse a la institución o al órgano en cuestión.

168 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que los gastos de consulta de un abogado, respectivamente, en la fase de reclamación administrativa o en el marco de reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo, deben distinguirse de los honorarios de abogado en que se haya incurrido con motivo del procedimiento judicial (sentencias de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión, 54/77, EU:C:1978:45, apartado 45, y de 28 de junio de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-331/05 P, EU:C:2007:390, apartado 25).

169 No obstante, si bien el Tribunal de Justicia consideró, en los asuntos que dieron lugar a esas sentencias, que la asistencia de un abogado procedía de la «propia elección» (sentencia de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión, 54/77, EU:C:1978:45, apartado 48) o de la «libre elección» de los interesados (sentencia de 28 de junio de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-331/05 P, EU:C:2007:390, apartado 27), ello se debe a las características de cada uno de esos procedimientos, y no a una concepción de principio de las reclamaciones administrativas o de los modos alternativos de resolución de litigios.

170 Pues bien, en el caso de autos, es preciso señalar, en primer lugar, que el mecanismo de denuncia previsto en el artículo 72 del Reglamento 2016/1624 no es un derecho de los ciudadanos de la Unión Europea destinado a eliminar los casos de mala administración en nombre del interés general. Por el contrario, a tenor del artículo 72, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento, solo es accesible a las personas directamente afectadas por las acciones del personal que participa, entre otras cosas, en una operación de retorno, que consideren que dichas acciones han vulnerado de manera concreta sus derechos fundamentales.

171 En segundo lugar, aunque el agente de derechos fundamentales ejerce sus funciones de manera independiente, lo hace en el marco de la organización de Frontex. Además, se dirige a él una persona que se encuentra, como se ha indicado en el apartado 156 de la presente sentencia, en una situación de especial vulnerabilidad, y ello, en circunstancias como las del caso de autos, para denunciar una vulneración concreta de un derecho fundamental ocasionada por la actuación del propio personal de Frontex.

172 En tercer lugar, el mecanismo de denuncia establecido en el artículo 72 del Reglamento 2016/1624 no garantiza que el denunciante vaya a disfrutar, en un momento determinado, de las garantías asociadas al derecho a la tutela judicial efectiva, entre ellas el derecho a hacerse aconsejar, defender y representar garantizado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta. Contrariamente al procedimiento de reclamación administrativa de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión (54/77, EU:C:1978:45), el mecanismo de denuncia no es, como se desprende del considerando 50 del mencionado Reglamento, un requisito previo para el ejercicio de un recurso judicial.

173 De las consideraciones que figuran en los apartados 167 a 172 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, al declarar que, por principio, cuando la representación por un abogado o un asesor en el marco de un procedimiento administrativo previo no es obligatoria, no existe una relación de causalidad entre los gastos de tal representación y el comportamiento eventualmente reprochable de la institución o del órgano de que se trate.

174 Por tanto, la segunda parte del tercer motivo de casación está fundada.

E. Sobre el cuarto motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

175 Mediante el cuarto motivo de casación, que se refiere a los apartados 44 a 46 de la sentencia recurrida, los recurrentes sostienen, en esencia, que, al declarar inadmisibles determinados documentos que presentaron en primera instancia, a saber, los anexos C.1 y C.3 a C.6 de la réplica y el documento E.1, el Tribunal General infringió el artículo 85, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento y violó el principio de contradicción.

176 Alegan que el referido artículo 85, apartado 2, no se refiere a las pruebas nuevas ni a la ampliación de las proposiciones de prueba cuando se presentan en respuesta a las alegaciones formuladas por la parte contraria en su escrito de contestación. A juicio de los recurrentes, ese es, *a fortiori*, el caso cuando se trata de un documento de acceso público en el que ellos basaban su argumentación y cuyo valor probatorio había sido cuestionado por Frontex en su escrito de contestación. Por tanto, a su entender, el Tribunal General debería haber considerado que los anexos C.1 y C.4 a C.6 de la réplica constituían «pruebas en contrario» y que el anexo C.3 de la réplica era una «ampliación» de la proposiciones de prueba. En cuanto al documento E.1, afirman que, aunque se presentó después de la conclusión de la fase escrita del procedimiento, el Tribunal General debería haber declarado que su presentación no podía vulnerar el derecho de defensa de Frontex, ya que se trataba de un documento procedente de dicha Agencia.

177 Frontex sostiene, en primer lugar, que el cuarto motivo de casación es inoperante, ya que los recurrentes indican en él que el hecho de que los documentos de que se trata se incorporaran o no a los autos del procedimiento ante el Tribunal General no tuvo incidencia alguna en el resultado de su recurso de indemnización.

178 En segundo lugar, Frontex considera que los referidos documentos no constituían pruebas en contrario y subraya que el Tribunal General constató que los recurrentes no habían justificado la presentación de dichos documentos en la fase del escrito de réplica.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

179 Por lo que respecta, en primer lugar, al carácter supuestamente inoperante del cuarto motivo de casación, procede señalar que la opinión de los recurrentes de que los documentos de que se trata no eran determinantes para la resolución de su recurso de indemnización no influye en su derecho a presentarlos ante el Tribunal General, en la medida en que sean admisibles. En efecto, este derecho no está vinculado a su necesidad objetiva para el debate, ya que cada parte es libre de apreciar la utilidad de los documentos que pretende presentar para fundamentar su posición o para ilustrar al Tribunal General. En consecuencia, contrariamente a lo que sostiene Frontex, el presente motivo de casación no es inoperante.

180 Por lo que atañe a la fundamentación de este motivo de casación, procede señalar que el artículo 76, letra f), y el artículo 85, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General establecen la norma según la cual las partes deben constituir el expediente de pruebas o formular sus proposiciones de prueba en la fase del primer turno de escritos de alegaciones, es

decir, en la fase de la demanda y del escrito de contestación. Se trata de una norma de preclusión [véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de septiembre de 2020, BP/FRA (C-669/19 P, EU:C:2020:713), apartado 41, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartado 43].

181 Estas disposiciones tienen en cuenta los principios de contradicción y de igualdad de armas, así como el derecho a un proceso equitativo. En efecto, obligan a informar a las demás partes de las pruebas que apoyan las tesis defendidas y tienen por objeto permitirles preparar una defensa o una réplica útiles, de conformidad con los referidos principios y derecho. Además, la exigencia de presentación de las pruebas y proposiciones de prueba en la fase inicial del procedimiento se justifica también en aras del objetivo de buena administración de la justicia, ya que permite, mediante una tramitación rápida de los expedientes, resolver el asunto en un plazo razonable (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justicia, C-243/04 P, EU:C:2005:238, apartado 30, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartado 41).

182 Como excepción a la norma general establecida en los artículos 76, letra f), y 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el apartado 2 de dicho artículo 85 autoriza, no obstante, a las partes a presentar pruebas o proponer pruebas en el segundo turno de escritos de alegaciones, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen.

183 Así pues, el citado apartado 2 refleja la exigencia de un proceso equitativo y, más concretamente, de proteger el derecho de defensa de la parte que pretende presentar determinadas pruebas o proposiciones de prueba en esa fase, presentación que puede justificarse, en particular, por el hecho de que esa parte no haya podido disponer anteriormente de las pruebas en cuestión o por la necesidad de completar los autos en caso de presentación tardía de documentos por la parte contraria, de modo que se garantice el respeto del principio de contradicción (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justicia, C-243/04 P, EU:C:2005:238, apartado 33, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services /Comisión, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartados 42 y 43).

184 Dado que el retraso en la presentación de pruebas o proposiciones de prueba debe estar justificado, el Tribunal General está facultado para controlar el fundamento del motivo de dicho retraso, así como, según el caso, el contenido de dichas pruebas o proposiciones de prueba y, en su caso, excluirlas si su presentación extemporánea no está suficientemente justificada en Derecho o fundada (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de septiembre de 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, apartado 33, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartado 43).

185 Como excepción, tanto a la regla general establecida en el artículo 76, letra f), y en el apartado 1 del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General como a la propia excepción prevista en el apartado 2 de dicho artículo 85, el apartado 3 del referido artículo 85 autoriza a las partes a presentar aún pruebas o proposiciones de prueba en una fase posterior, a saber, antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen. Las consideraciones expuestas en los apartados 183 y 184 de la presente sentencia son válidas *a fortiori* para las pruebas presentadas y las proposiciones de prueba formuladas en esa fase posterior, ya que su admisión supone que se demuestre la existencia de circunstancias excepcionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 2005,

Gaki-Kakouri/Tribunal de Justicia, C-243/04 P, EU:C:2005:238, apartado 33, y de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartado 44).

186 De todas las consideraciones anteriores se desprende que es precisamente la aplicación de las normas establecidas en el artículo 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, lo que permite garantizar el respeto de los principios de contradicción y de igualdad de armas, así como el derecho a un proceso equitativo (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartado 45).

187 En el caso de autos, por lo que respecta, en primer lugar, a los anexos C.1 y C.3 a C.6 de la réplica, del apartado 42 de la sentencia recurrida se desprende que estos consistían en documentos públicos anteriores a la presentación de la demanda, con excepción de una traducción de una declaración sin fecha de uno de los recurrentes y de un «dictamen pericial», que es, de hecho, una consulta jurídica realizada expresamente en el marco del asunto pendiente ante el Tribunal General.

188 En el apartado 45 de la sentencia recurrida, el Tribunal General motivó la inadmisibilidad de dichos anexos declarando, en esencia, que el descubrimiento durante el procedimiento de la supuesta pertinencia de documentos no es un motivo válido para justificar su presentación extemporánea, ya que dichos documentos están destinados a acreditar hechos alegados en la demanda y la mayoría de ellos son anteriores a esta.

189 Al proceder así, el Tribunal General aplicó correctamente el artículo 85, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento. En efecto, cuando la extemporaneidad de la presentación de un documento basada en dicha disposición está motivada por la presentación por una parte contraria de una prueba o de una alegación, la justificación de tal retraso, exigida por la mencionada disposición para poder acogerse a la excepción que prevé, implica que la parte que procede a esa presentación determine cuál es esa prueba o alegación cuya presentación por una parte contraria hace necesaria la presentación extemporánea del referido documento, con la suficiente precisión, para permitir al Tribunal General llevar a cabo el control de esa justificación, como está obligado a hacer.

190 Pues bien, en el caso de autos, del apartado 41 de la sentencia recurrida se desprende que, para justificar la presentación extemporánea de los anexos en cuestión, los recurrentes habían alegado, en la vista, que la pertinencia de estos solo les había resultado evidente tras conocer la argumentación desarrollada por Frontex en el escrito de contestación. Sin embargo, del examen de la réplica de los recurrentes en primera instancia se desprende que estos no aportaron precisión alguna sobre las alegaciones de Frontex que justificarían la presentación de dichos documentos.

191 Por tanto, habida cuenta de las consideraciones y de la jurisprudencia mencionadas en los apartados 180 a 186 de la presente sentencia, el Tribunal General no vulneró ni el principio de contradicción ni el derecho de defensa de los recurrentes al excluir los anexos C.1 y C.3 a C.6 de su réplica debido a que el retraso en su presentación no había sido justificado de modo suficiente en Derecho.

192 En segundo lugar, por lo que respecta al documento E.1, presentado dos días antes de la vista ante el Tribunal General, de los apartados 47 y 50 de la sentencia recurrida se desprende que era un documento que Frontex había transmitido a los recurrentes antes de la interposición de su

recurso, habiendo explicado estos que la falta de presentación de dicho documento en la fase de la demanda se debía a un descuido, lo que el Tribunal General consideró que no era un motivo válido que justificara su presentación extemporánea.

193 Pues bien, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 185 de la presente sentencia, tal motivo no cumple los requisitos de una motivación que justifique la presentación de un documento con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Por tanto, este último aplicó correctamente dicha disposición al excluir el documento E.1.

194 La alegación de los demandantes de que la presentación de dicho documento no vulneraba el derecho de defensa de Frontex, puesto que procedía de dicha Agencia, carece de pertinencia a este respecto.

195 En efecto, por una parte, no puede deducirse del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General que este esté obligado, por principio, a aceptar los documentos presentados extemporáneamente, salvo que constate que su inadmisión es necesaria para garantizar el respeto de determinados derechos o principios generales, en particular el derecho de defensa de la parte contraria (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartado 46), ya que el apartado 1 del referido artículo establece una norma de preclusión basada en el principio inverso, según la cual los documentos deben presentarse en la fase del primer turno de escritos de alegaciones. Por otra parte, como se desprende del apartado 181 de la presente sentencia, el artículo 85, apartado 1, del mencionado Reglamento de Procedimiento no solo tiene por objeto permitir a la parte contraria preparar una defensa o una réplica útiles, sino que persigue también un objetivo de buena administración de la justicia.

196 De todas estas consideraciones se desprende que debe desestimarse el cuarto motivo de casación por infundado.

197 Habida cuenta del carácter fundado de la primera imputación de la primera parte del primer motivo de casación, de la segunda parte del segundo motivo de casación, de la segunda imputación de la primera parte del tercer motivo de casación y de la segunda parte del tercer motivo de casación, procede anular la sentencia recurrida en la medida en que, mediante ella, el Tribunal General desestimó el recurso de indemnización de los recurrentes debido a la inexistencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento reprochado a Frontex y los perjuicios alegados, con excepción del perjuicio relativo a los gastos en que incurrieron los recurrentes para desplazarse a Grecia, basándose, en esencia:

– en primer lugar, en que, en el marco de las misiones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, el Reglamento 2016/1624 no impone ninguna obligación a Frontex en lo que respecta a las decisiones de retorno de las personas incluidas en una operación conjunta de retorno;

– en segundo lugar, en que, en el mismo marco, las posibles vulneraciones de derechos fundamentales que se producen durante un vuelo de retorno son responsabilidad exclusiva del Estado miembro de acogida, con exclusión de cualquier responsabilidad de Frontex;

– en tercer lugar, en que las propias decisiones de los recurrentes, por lo que respecta a su instalación temporal en Turquía, su huida en Irak y su instalación en este último país, habían roto toda relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento reprochado

a Frontex y los daños alegados, sin haber llevado a cabo una apreciación *in concreto* del carácter razonable de estas decisiones a la luz del conjunto de circunstancias que caracterizaron el contexto concreto en el que se tomaron, y

– en cuarto lugar, en que, cuando la representación por medio de un abogado o un asesor en el marco de un procedimiento administrativo previo no es obligatoria, no existe, por principio, una relación de causalidad entre los gastos de tal representación y el comportamiento eventualmente reprochable de la institución o del órgano.

VI. Sobre el recurso ante el Tribunal General

198 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

199 En el caso de autos, dado que el Tribunal General no se pronunció sobre la mayoría de los motivos de los recurrentes, el Tribunal de Justicia considera que no puede pronunciarse sobre el fondo.

200 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General.

VII. Costas

201 Dado que se devuelve el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas correspondientes al presente procedimiento de casación.

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

1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 6 de septiembre de 2023, WS y otros/Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492), salvo en la medida en que, por una parte, declara inadmisibles los anexos C.1 y C.3 a C.6 de la réplica, así como el documento E.1 presentado por WS, WT, WY, WZ, YA e YB, y, por otra parte, constata la inexistencia de relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y los perjuicios alegados por WS, WT, WY, WZ, YA e YB en relación con los gastos efectuados para desplazarse a Grecia.**

2) **Devolver el asunto al Tribunal General.**

3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas