



**Financiado por el Programa de Justicia de la Unión Europea (2014-2020).**  
El contenido de esta publicación representa únicamente las opiniones del autor y es su única responsabilidad. La Comisión Europea no acepta ninguna responsabilidad por el uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

## **Caso práctico**

### **Litigación en Derecho de la Unión Europea**

#### **FORMACIÓN BÁSICA PARA ABOGADOS EN LA PRÁCTICA PRIVADA**

Por  
Daniel Sarmiento

El pasado 1 de febrero de 2022, el Diario Oficial publicó un nuevo Reglamento, aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la fabricación de tabaco, que promueve una mayor transparencia en el proceso de producción de los productos del tabaco y unas normas de calidad más estrictas para garantizar la seguridad de los consumidores. El Reglamento 100/2022 establece, en el artículo 99, una delegación que faculta a la Comisión Europea para promulgar un Reglamento Delegado que detalle la información necesaria que debe incluir el etiquetado del tabaco en los paquetes de venta al público. El Reglamento 100/2022 enumera una serie de criterios generales, pero delega en la Comisión Europea los detalles que se aplicarán a las diferentes categorías de productos del tabaco vendidos en el mercado minorista. El artículo 99 dispone que la Comisión Europea promulgará el Reglamento Delegado a más tardar el 1 de septiembre de 2022.

La Comisión Europea ("CE") inició una consulta pública inmediatamente después de la entrada en vigor del Reglamento 100/2022, tras lo cual recibió sesenta propuestas de diferentes partes interesadas del sector. Durante las reuniones de la CE con expertos de los Estados miembros, resultó evidente que las posiciones divergían de forma muy significativa y que sería difícil llegar a un Reglamento Delegado que satisficiera las peticiones de la industria, las asociaciones de consumidores y los Estados miembros. Para complicar más las cosas, el Parlamento Europeo anunció que revocaría la delegación concedida en el artículo 99 del Reglamento 100/2022 si la CE no establecía condiciones estrictas que garantizaran los más altos niveles de protección de los consumidores. La posición del Parlamento Europeo contrastaba con la posición agresiva de la industria, que amenazaba con una acción legal contra cualquier iniciativa que introdujera cargas reglamentarias desproporcionadas en un proceso de producción ya de por sí complejo, costoso y laborioso.

La CE se dio cuenta de que no estaba en condiciones de alcanzar un consenso entre todas las partes interesadas y decidió posponer la promulgación del Reglamento Delegado por un período de tiempo indefinido. Mientras tanto, la CE publicó directrices con recomendaciones básicas sobre los requisitos mínimos que deben incluirse en todo el etiquetado del tabaco en el mercado minorista. Sin embargo, estas Directrices no son vinculantes y, según su disposición final, su pleno cumplimiento no exime al productor de incurrir en responsabilidad en caso de incumplimiento de las disposiciones vinculantes de la UE.

Colonial Tobacco es una multinacional con sede europea en Portugal. Sus plantas de producción están situadas en tres Estados miembros de la UE y se ven directamente afectadas por el Reglamento 100/2022. Como resultado de los retrasos de la CE en la introducción de un Reglamento Delegado sobre la información del etiquetado, ha suspendido la producción a la espera de que sus abogados realicen un análisis jurídico de las Directrices. Tras varios días de debates internos, Colonial Tobacco ha decidido reanudar la producción con nuevos requisitos de etiquetado que excluyen la información sobre las cantidades de determinados componentes por onza que, a la luz de las Directrices, no deberían incluirse necesariamente. El Reglamento 100/2022 se refiere vagamente a la necesidad de indicar “información suficiente para que el consumidor pueda sopesar los riesgos para la salud”. Estas vagas referencias, junto con la exención explícita de las Directrices para especificar cantidades específicas, han llevado a Colonial Tobacco a reanudar el proceso de producción.

Poco después de que se publicaran las noticias sobre la nueva política de Colonial Tobacco, Health International, una ONG centrada en la protección de la salud humana, anunció una campaña en la que denunciaba la nueva política de etiquetado de Colonial. La ONG declaró que iba a presentar quejas inmediatamente en todos los Estados miembros, así como en la Comisión Europea y la Organización Mundial de la Salud. Como parte de la campaña de Health International, varios expertos de renombre hicieron declaraciones que denunciaban la política de Colonial Tobacco, argumentando que la ambigüedad de la legislación no debería justificar una política de etiquetado tan cuestionable. Poco después, Health International, junto con un bufete de abogados que le asesoró de forma gratuita, inició una acción en los tribunales portugueses para impedir que Colonial Tobacco imponga su nueva política.

Mientras la empresa decidía su política con arreglo al nuevo marco jurídico, el Reino de Suecia presentó un recurso por omisión contra la CE ante el Tribunal General. El gobierno sueco había presionado a la CE para que promulgara un Reglamento Delegado sólido, en consonancia con las exigencias del Parlamento Europeo, pero la decisión de la CE de retrasar las medidas y utilizar un tiempo extra para encontrar un consenso ha alarmado a muchas organizaciones sanitarias del país. Como medio para ejercer una presión adicional sobre la CE, el gobierno sueco solicitó que se tomaran medidas antes de que expirara el plazo, a lo que la CE respondió remitiéndose a las Directrices y a sus esfuerzos por encontrar un consenso entre todas las partes interesadas. Como resultado, el 20 de septiembre de 2022 el Reino de Suecia interpuso un recurso por omisión, solicitando al Tribunal General que ordenara a la CE promulgar

inmediatamente un Reglamento Delegado en cumplimiento del artículo 99 del Reglamento 100/2022.

A la vista de esta situación, Colonial Tobacco ha decidido cambiar su estrategia. Bajo la fuerte presión de la opinión pública y de los accionistas, la empresa ha anunciado que no seguirá produciendo hasta que la CE promulgue un Reglamento Delegado. Sólo entonces la empresa estará en condiciones de cumplir, en términos que satisfagan a sus clientes, con el marco normativo. Según la empresa, la única manera de garantizar una producción segura en la UE es esperar el texto final vinculante del Reglamento Delegado. En consecuencia, a partir del 1 de octubre de 2022, Colonial Tobacco ha suspendido toda la producción en la UE, una decisión con un impacto estimado de 150 millones de euros mensuales.

El 15 de junio de 2023, el Tribunal General dictó sentencia en el caso Reino de Suecia/Comisión e incluyó todas las reclamaciones del demandante. Como resultado, el Tribunal General ordenó a la CE que promulgara inmediatamente un Reglamento Delegado de conformidad con el artículo 99 del Reglamento 100/2022. Hasta ese momento, la CE seguía negociando con las partes interesadas, pero como resultado de la sentencia se vio obligada a promulgar inmediatamente las medidas. Así, el 30 de junio de 2023, la CE promulgó un Reglamento Delegado de conformidad con el artículo 99 del Reglamento 100/2022, que incluía condiciones de etiquetado que reflejaban un punto intermedio entre los intereses de todas las partes interesadas, tal como se reflejó durante las largas negociaciones.

Inmediatamente después de la publicación del Reglamento Delegado, Colonial Tobacco anuncia que, al tener ahora, por fin, plena claridad sobre los criterios legales vinculantes que debe cumplir, está en condiciones de reanudar la producción y volver al mercado. Sin embargo, la interrupción de la producción durante un período de nueve meses ha causado graves daños al negocio de Colonial Tobacco. En el transcurso de ese período, las pérdidas han ascendido a un total estimado de 1350 millones de euros.

## **Preguntas**

1. ¿Está Colonial Tobacco en condiciones de presentar un recurso por daños y perjuicios?
2. ¿Cuáles son las condiciones de base que debe cumplir Colonial Tobacco para que su demanda sea exitosa?
3. ¿Existe una relación entre el recurso por omisión y el incumplimiento que es la base del recurso por daños y perjuicios?

## Respuestas

1. ¿Está Colonial Tobacco en condiciones de presentar un recurso por daños y perjuicios?

Según la jurisprudencia reiterada, todo particular que haya sufrido daños derivados de una acción de la UE tiene derecho a presentar un recurso por daños y perjuicios contra la UE ante el Tribunal General. Los criterios de elegibilidad para presentar un recurso son bastante flexibles (en comparación con los requisitos de legitimación en un recurso de anulación), pero es evidente que el incumplimiento de la promulgación de un Reglamento Delegado ha tenido un impacto directo en la posición de Colonial Tobacco. Es difícil impugnar la legitimación del demandante en este caso, pero siempre existe la posibilidad de demostrar que el perjuicio del demandante no es personal y que la indemnización subsanará efectivamente el daño sufrido por éste.<sup>1</sup>

En lo que respecta a la impugnación de una conducta concreta, la infracción de la ley no es la ausencia de un Reglamento Delegado, sino el incumplimiento de un plazo concreto previsto en el art. 99 del Reglamento 100/2022. La CE tiene el deber legal de actuar dentro de un plazo prescrito, y el incumplimiento de tal deber ha provocado la infracción que constituye el núcleo de la demanda por daños y perjuicios que Colonial Tobacco podría interponer contra la UE.<sup>2</sup>

El demandante debe interponer una demanda por daños y perjuicios en un plazo de cinco años a partir de la fecha en que se produjo el daño. En este caso, el 1 de septiembre de 2022 sería el *dies a quo* a efectos de la demanda por daños y perjuicios. Se trata de una fecha o plazo, no de una fecha límite, y por lo tanto está sujeta a interrupción (véase el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el inicio de los procedimientos judiciales relacionados con el daño no constituye un motivo de interrupción de la prescripción. En otras palabras, si los demandantes alegaran que el recurso por omisión interrumpió su plazo para interponer una demanda por daños y perjuicios, este alegato estaría destinado a fracasar.<sup>3</sup>

Otra cuestión es determinar quién es el demandado en este procedimiento. A diferencia de los recursos de anulación, el demandado en un recurso de indemnización es la Unión Europea y no una institución individual. En la práctica, es la Institución presuntamente infractora la que asumirá la representación de la Unión Europea en el procedimiento, pero el demandado será formalmente la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Véanse las sentencias en el asunto 353/88 Briantex y Di Domenico contra CEE y Comisión ([1989] 3623, párrafo 6) y los casos acumulados T-481/93 y T-484/93 Exportores en Levende Varkens y otros contra la Comisión ([1995] Rec. II-2941, párrafo 76).

<sup>2</sup> Véase la sentencia del 16 de diciembre de 2015, Suecia/Comisión (T-521/14, EU:T:2015:976).

<sup>3</sup> Véase la sentencia del 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión (C-282/05 P, EU:C:2007:226, párrafo 36).

2. ¿Cuáles son las condiciones de base que debe cumplir Colonial Tobacco para que su demanda sea exitosa?

En este respecto, es jurisprudencia reiterada en materia de responsabilidad extracontractual de la Unión Europea por conductas ilícitas de sus instituciones y organismos el reconocimiento del derecho a la reparación cuando se cumplen tres requisitos: que la norma jurídica infringida tenga por objeto conferir derechos a los particulares y que la infracción sea suficientemente grave, que se haya demostrado la existencia de un daño efectivo y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación imputable a la Unión Europea y el daño sufrido por los perjudicados.<sup>4</sup>

El Tribunal de Justicia ha precisado que existe una infracción suficientemente grave de una norma jurídica cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares “cuando la misma implique una inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación; a este respecto los elementos que procede considerar son, entre otros, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a la institución de la Unión”.<sup>5</sup>

Estos requisitos reflejan la necesidad de probar, por parte del demandante, un cierto grado de culpa por parte de la CE al incumplir el plazo previsto en el art. 99 del Reglamento 100/2022. Deben tenerse muy en cuenta factores como “la complejidad de la situación” o el “grado de claridad y precisión de la norma”, entre otras cosas. Sin embargo, en este caso concreto, el artículo 99 no es una norma compleja, ni está sujeto a interpretaciones diferentes o a un grado significativo de discreción administrativa. Por el contrario, el artículo 99 es una norma bastante simple y directa que impone a la CE un claro deber de promulgar una norma en una fecha determinada. La imposibilidad de alcanzar el objetivo de la norma sólo debe tenerse en cuenta cuando existen circunstancias objetivas que impiden efectivamente que la CE adopte tal medida (por ejemplo, un ataque terrorista en los locales de la oficina de la CE la semana en que expiró el plazo, privando así al personal de la CE de acceso a documentos esenciales para terminar el trabajo pendiente y cumplir con los plazos).

El daño real y directo debe referirse a una pérdida económica que no sea hipotética ni se base en criterios infundados. El importe de 1.350 millones de euros debe ser el resultado de criterios claros y objetivos que equivalgan a una pérdida patrimonial real. Una suspensión de la producción puede calcularse en términos de pérdidas. Sin embargo, corresponde al demandante probar esa cantidad y proporcionar todas las pruebas necesarias en apoyo de su reclamación.

---

<sup>4</sup> Sentencia de 4 de julio de 2000, Bergarderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361, párrafos 41 y siguientes).

<sup>5</sup> Véanse, entre otras cosas, las sentencias de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland) contra Comisión, C-282/05 P, EU:C:2007:226, párrafo 50, y de 30 de mayo de 2017, Safa NICU Sepahan contra Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, párrafo 30.

Por último, el nexo causal entre el perjuicio económico y la "infracción suficientemente grave" debe demostrar que la infracción está en el centro mismo del perjuicio, cuya ausencia habría evitado el perjuicio alegado. En este caso, es evidente que haber promulgado el Reglamento Delegado en la fecha prevista habría permitido a Colonial Tobacco seguir adelante y continuar con su producción.

3. ¿Existe una relación entre el recurso por omisión y el incumplimiento que es la base del recurso por daños y perjuicios?

En principio, el recurso por daños y perjuicios es un recurso independiente y el Tribunal se centrará únicamente en el cumplimiento de las condiciones previstas para este recurso. Así, la preexistencia de una sentencia en un recurso por omisión no implica automáticamente el cumplimiento de las condiciones en un recurso por daños y perjuicios. El hecho de que el Tribunal General ya haya declarado la existencia de una infracción en la decisión de la CE de no promulgar un Reglamento Delegado en el plazo establecido no debe constituir automáticamente una "infracción suficientemente grave" a efectos de un recurso por daños y perjuicios.

Por lo tanto, aunque la sentencia en el recurso por omisión puede ciertamente reforzar el argumento del demandante, éste sigue teniendo la carga de la prueba y le corresponde aportar pruebas convincentes de que la CE ha incurrido en una "infracción suficientemente grave".