



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL

SRA. LAILA MEDINA

presentadas el 15 de diciembre de 2022¹

Asunto C-772/21

UAB Brink's Lithuania

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania)]

«Procedimiento prejudicial — Protección del euro contra la falsificación — Reglamento (CE) n.º 1338/2001 — Artículo 6, apartado 1 — Proveedores de servicios de pago que participan en el tratamiento y entrega al público de billetes — Interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 — Detección de billetes en euros no aptos — Comprobación automática de la aptitud — Normas mínimas, junto con sus oportunas modificaciones, publicadas en la dirección del BCE en Internet — Ámbito de aplicación personal — Alcance de las obligaciones de las entidades que manejan efectivo — Fuerza vinculante — Principio de seguridad jurídica»

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Decisión BCE/2010/14,² que establece normas y procedimientos comunes sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud para circular de los billetes en euros conforme al artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1338/2001.³

2. La petición se ha presentado en el marco de un procedimiento entre UAB Brink's Lithuania (en lo sucesivo, «Brink's Lithuania»),⁴ por una parte, y el Lietuvos bankas (Banco de Lituania), por otra, en relación con una decisión⁵ por la que este último ordenó a Brink's Lithuania que garantizara que el nivel de tolerancia de sus máquinas de tratamiento de billetes, para la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros destinados a la recirculación, no superaba el 5 %.

¹ Lengua original: inglés.

² Decisión del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación (BCE/2010/14) (2010/597/EU) (DO 2010, L 267, p. 1), en su versión modificada por la Decisión del Banco Central Europeo de 7 de septiembre de 2012 (BCE/2012/19) (2012/507/EU) (DO 2012, L 253, p. 19) (en lo sucesivo, «Decisión BCE/2010/14»).

³ Reglamento del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación (DO 2001, L 181, p. 6), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 44/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008 (DO 2009, L 17, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1338/2001»).

⁴ Brink's Lithuania actúa en el litigio principal en calidad de subrogada en los derechos de UAB G4S Lietuva.

⁵ Decisión n.º V2019/(30.90)-394-I, de 28 de febrero de 2019, titulada «Requerimiento dirigido a UAB G4S Lietuva» (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

3. En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que determine si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 y, en particular, las normas mínimas establecidas por el Banco Central Europeo (BCE) de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, en el sentido de esta disposición, se aplican a las entidades que manejan efectivo. En caso de que no se apliquen, procede examinar a continuación si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en relación con el artículo 3, apartado 5, de la misma Decisión, se opone a una disposición de Derecho nacional que obliga a las entidades que manejan efectivo a respetar estas normas mínimas. Por último, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las normas mínimas del BCE y el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 son válidas y, por lo tanto, jurídicamente vinculantes a la luz del principio de seguridad jurídica y del artículo 297 TFUE, apartado 2.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 1338/2001

4. El Reglamento n.º 1338/2001 establece las medidas necesarias con vistas a la circulación de los billetes y monedas de euros en condiciones que garanticen su protección contra las actividades de falsificación.⁶

5. El artículo 6 del Reglamento n.º 1338/2001, titulado «Obligaciones relativas a las entidades que participen en el tratamiento y la entrega al público de billetes y monedas», dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Las entidades de crédito y, dentro del límite de sus actividades de pago, los demás proveedores de servicios de pago, así como cualesquiera otros agentes económicos que participen en el tratamiento y entrega al público de billetes y monedas, incluidas:

[...]

– los transportistas de fondos,

[...]

estarán obligadas a garantizar la autenticidad de los billetes y monedas de euros que han recibido y que tienen previsto volver a poner en circulación, así como velar por la detección de las falsificaciones.

Para los billetes en euros, esta verificación se efectuará de conformidad con los procedimientos definidos por el [BCE]. [...]

Las entidades y agentes económicos a que se hace referencia en el primer párrafo estarán obligadas a retirar de la circulación todos los billetes y monedas de euros que hayan recibido y

⁶ Artículo 1 del Reglamento n.º 1338/2001.

cuya falsedad les conste o puedan suponer fundadamente. Los entregarán sin demora a las autoridades nacionales competentes.

[...]

2. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las entidades a que se refiere el apartado 1 que no cumplan las obligaciones previstas en dicho apartado sean objeto de sanciones que tengan un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.»

2. *Decisión BCE/2010/14*

6. El considerando 2 de la Decisión BCE/2010/14 dispone:

«Para proteger la integridad de los billetes en euros y facilitar la correcta detección de billetes falsos, los billetes en euros en circulación deben conservarse en buen estado a fin de que pueda comprobarse su autenticidad de manera fácil y fiable, de ahí la necesidad de comprobar su aptitud para circular. Además, los billetes en euros presuntamente falsos deben ser detectados y entregados a las autoridades nacionales competentes rápidamente.»

7. El artículo 1 de la Decisión BCE/2010/14, titulado «Objeto», establece:

«La presente Decisión establece normas y procedimientos comunes sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud para circular de los billetes en euros y sobre su recirculación, conforme al artículo 6, apartado 1, del Reglamento [n.º 1338/2001].»

8. El artículo 2 de dicha Decisión, titulado «Definiciones», prevé:

«A efectos de la presente Decisión, se entenderá por:

1. “BCN”, el banco central nacional de un Estado miembro cuya moneda es el euro;
2. “entidades que manejan efectivo”, las entidades y agentes económicos a que se refiere el artículo 6, apartado 1, Reglamento [n.º 1338/2001];
3. “recirculación”, el acto de una entidad que maneja efectivo de devolver a la circulación, directa o indirectamente, billetes en euros que ha recibido, sea del público como pago o como depósito en una cuenta bancaria, sea de otra entidad que maneja efectivo;
4. “máquina de tratamiento de billetes”, una máquina, manejada por clientes o por personal, de las descritas en el anexo I;
5. “tipo de máquina de tratamiento de billetes”, una máquina de tratamiento de billetes que puede distinguirse de otras máquinas de tratamiento de billetes descritas en el anexo I;
6. “procedimiento común de prueba”, el procedimiento de prueba, especificado por el BCE, que deben aplicar los BCN para probar tipos de máquina de tratamiento de billetes;

[...]

11. “billetes en euros no aptos”, los billetes en euros calificados como inadecuados para su recirculación tras la comprobación de aptitud a que se refiere el artículo 6;

[...]».

9. El artículo 3 de la Decisión BCE/2010/14, titulado «Principios generales», prevé, en sus apartados 1 y 3 a 5:

«1. La obligación de las entidades que manejan efectivo de comprobar la autenticidad y aptitud de los billetes en euros deberá cumplirse con arreglo a los procedimientos establecidos en la presente Decisión.

[...]

3. La comprobación de la autenticidad y aptitud se efectuará, sea mediante un tipo de máquina de tratamiento de billetes que haya superado la prueba de un BCN, sea manualmente por personal adiestrado.

4. Los billetes en euros solo podrán ser recirculados por medio de máquinas manejadas por clientes o de distribuidores de efectivo si su autenticidad y aptitud han sido comprobadas, y los billetes calificados como auténticos y aptos, por un tipo de máquina de tratamiento de billetes que haya superado la prueba de un BCN. [...]

5. Las máquinas manejadas por personal, cuando se destinen a comprobar la autenticidad y aptitud de billetes, y las máquinas manejadas por clientes, solo podrán utilizarse por entidades que manejan efectivo si han superado la prueba de un BCN y han sido incluidas en una lista en la dirección del BCE en internet, como dispone el apartado 2 del artículo 9. Las máquinas se utilizarán solo con las denominaciones y series de billetes en euros enumerados en la dirección del BCE en internet para las máquinas correspondientes, con la configuración normal de fábrica y sus actualizaciones, que hayan superado la prueba, salvo que el BCN y la entidad que maneja efectivo acuerden una configuración más restrictiva.»

10. El artículo 6 de la Decisión BCE/2010/14, titulado «Detección de billetes en euros no aptos», establece en sus apartados 1 a 3:

«1. La comprobación manual de aptitud se efectuará conforme a las normas mínimas establecidas en el anexo III.

2. La comprobación automática de aptitud se efectuará mediante una máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas que, junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del BCE en internet.

3. Los BCN podrán, tras informar al BCE, establecer normas más restrictivas para una o más denominaciones o series de billetes en euros si así lo justifica, por ejemplo, el deterioro de la calidad de los billetes en euros que circulan en el respectivo Estado miembro. Estas normas más estrictas se publicarán en la dirección en internet de dicho BCN.»

11. El artículo 9 de esta misma Decisión, titulado «Procedimiento común de prueba del Eurosistema para máquinas de tratamiento de billetes», dispone, en sus apartados 1 a 3:

«1. Los BCN probarán los tipos de máquina de tratamiento de billetes con arreglo al procedimiento común de prueba.

2. Los tipos de máquina de tratamiento de billetes que hayan superado la prueba figurarán en una lista en la dirección del BCE en internet durante el período de validez de los resultados de la prueba especificado en el apartado 3. El tipo de máquina de tratamiento de billetes que durante ese período resulte incapaz de detectar todas las falsificaciones de billetes en euros conocidas por el Eurosistema se suprimirá de la lista conforme al procedimiento que establezca el BCE.

3. Si un tipo de máquina de tratamiento de billetes supera la prueba, los resultados de esta serán válidos en toda la zona del euro durante un año a contar desde el final del mes en el que se realizó la prueba, siempre que el tipo de máquina siga siendo capaz de detectar todas las falsificaciones de billetes en euros conocidas por el Eurosistema durante ese período.»

12. El artículo 10 de la Decisión BCE/2010/14, bajo el epígrafe «Actividades de vigilancia e imposición de medidas correctoras por el Eurosistema», establece, en sus apartados 1 y 3:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones de derecho interno, los BCN podrán: i) llevar a cabo inspecciones *in situ*, incluso no anunciadas, en los locales de las entidades que manejan efectivo, para controlar sus máquinas de tratamiento de billetes, en particular su capacidad para comprobar la autenticidad y aptitud de los billetes, y para rastrear hasta el titular de la cuenta presuntas falsificaciones de billetes en euros y billetes en euros no autenticados claramente, y ii) verificar los procedimientos de manejo y control de las máquinas de tratamiento de billetes, el tratamiento de los billetes en euros comprobados, y la comprobación manual de autenticidad y aptitud en su caso.

[...]

3. Si un BCN detecta el incumplimiento de las disposiciones de la presente Decisión por parte de una entidad que maneja efectivo, exigirá a dicha entidad que adopte medidas correctoras en un plazo determinado. Hasta que se corrija el incumplimiento, el BCN podrá, en nombre del BCE, prohibir a la entidad que maneja efectivo que recircule las denominaciones en euros de las series afectadas. Si el incumplimiento se debe a un fallo del tipo de máquina de tratamiento de billetes, puede dar lugar a la retirada de ese tipo de la lista a que se refiere el artículo 9, apartado 2.»

3. Decisión BCE/2012/19

13. La Decisión BCE/2012/19 modificó la Decisión BCE/2010/14. En particular, el considerando 3 de la Decisión BCE/2012/19 dispone:

«Las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, establecidas en el anexo III A de la Decisión BCE/2010/14, constituyen los requisitos aplicables a las funcionalidades de las máquinas de tratamiento de billetes. Por tanto, solo son de interés para los fabricantes de estas y no afectan a los procedimientos de comprobación de la autenticidad y aptitud establecidos en la Decisión BCE/2010/14 y que deben cumplir las entidades que manejan efectivo. Dado que se encuentran fuera del ámbito de la Decisión BCE/2010/14, las normas

mínimas de comprobación automática de la aptitud deberán integrarse en las normas y procedimientos para la comprobación de las máquinas de tratamiento de billetes y recopilación y supervisión de datos.»

4. Orientación BCE/2010/NP16 y normas mínimas

14. La Orientación BCE/2010/NP16 establece las normas y procedimientos para la comprobación de las máquinas de tratamiento de billetes y recopilación y supervisión de datos.⁷

15. El artículo 2 de la Orientación BCE/2010/NP16, titulado «Pruebas de máquinas de tratamiento de billetes», dispone, en su apartado 1:

«A petición de los fabricantes, los BCN realizarán pruebas de verificación de los tipos de máquinas de tratamiento de billetes antes y después de su instalación por parte de las entidades que manejan efectivo [...]»

16. El artículo 2 *bis* de la Orientación BCE/2010/NP16, titulado «Normas mínimas de comprobación automática de la aptitud», dispone:

«Las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud por máquinas de tratamiento de billetes a que se refiere el artículo 6 de la Decisión BCE/2010/14 serán definidas por el Eurosistema, que figura en el anexo IV de la presente Orientación y publicadas en la dirección del BCE en internet.»

17. El anexo IV de la Orientación BCE/2010/NP16 es del siguiente tenor:

«El presente anexo establece las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros por máquinas de tratamiento de billetes.

En las comprobaciones de aptitud, se consideran no aptos los billetes en euros con defectos respecto de los cuales se han establecido los requisitos obligatorios que se exponen a continuación.

El nivel de tolerancia aceptable en la comprobación de la aptitud por las máquinas de tratamiento de billetes es del 5 %; es decir, las máquinas pueden clasificar erróneamente como aptos un máximo del 5 % de los billetes en euros que no cumplan los criterios de aptitud.»

18. El contenido del anexo IV de la Orientación BCE/2010/NP16 fue publicado por el BCE en su dirección de Internet bajo el título «Normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros mediante máquinas de tratamiento de billetes».⁸

⁷ Orientación del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre las normas y procedimientos para la comprobación de las máquinas de tratamiento de billetes y recopilación y supervisión de datos (BCE/2010/NP16), en su versión modificada por la Orientación del Banco Central Europeo, de 7 de septiembre de 2012 (BCE/2012/NP20) (en lo sucesivo, «Orientación BCE/2010/NP16»).

⁸ Véase <https://www.ecb.europa.eu/euro/cashprof/cashhand/recycling/html/fitness.es.html>.

B. Derecho lituano

19. El artículo 6, apartado 3, de la Lietuvos banko įstatymas (Ley sobre el Banco de Lituania)⁹ establece que:

«El Banco de Lituania supervisará el cumplimiento por las entidades que manejan efectivo, esto es, las entidades mencionadas en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento [n.º 1338/2001] (en lo sucesivo, “entidades que manejan efectivo”), de los requisitos establecidos en el Reglamento [(UE) n.º 1210/2010¹⁰] y en la Decisión BCE/2010/14 respecto de las actividades de tratamiento de efectivo —comprobación de la autenticidad y aptitud y recirculación de los billetes y monedas en euros— (en lo sucesivo, “actividades de tratamiento de efectivo”).»

20. El artículo 47⁵, apartado 1, de dicha Ley es del siguiente tenor:

«El Banco de Lituania supervisará las actividades de tratamiento de efectivo de las entidades que manejan efectivo y dará instrucciones a tales entidades, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, el Reglamento [n.º 1338/2001], el Reglamento [n.º 1210/2010], la Decisión BCE/2010/14 y los actos jurídicos del Banco de Lituania sobre la supervisión de las actividades de las entidades que manejan efectivo. [...]»

21. El artículo 47⁶, apartado 1, de dicha Ley establece:

«El Banco de Lituania organizará y llevará a cabo comprobaciones para establecer el cumplimiento de los requisitos establecidos en los actos jurídicos a que se refiere el artículo 6, apartado 3, de esta Ley.»

22. El artículo 47⁷, apartado 1, punto 2, de la Ley sobre el Banco de Lituania está redactado en estos términos:

«En caso de que se detecte un incumplimiento, el Banco de Lituania remitirá una o varias instrucciones vinculantes a la entidad que maneja efectivo:

[...]

2) al objeto de que corrija el incumplimiento en el plazo fijado por el Banco de Lituania.»

23. El artículo 47⁷, apartados 4 y 5, de dicha ley dispone:

«4. El Banco impondrá al infractor una o varias de las siguientes medidas:

- 1) una advertencia relativa a las infracciones;
- 2) las multas previstas en el presente artículo.

5. Podrán imponerse medidas por uno o varios de los motivos siguientes:

[...]

⁹ Ley de la República de Lituania sobre el Banco de Lituania, en su versión resultante de la Ley n.º XII-1304, de 27 de junio de 2018.

¹⁰ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, relativo a la autenticación de las monedas de euros y el tratamiento de las monedas de euros no aptas para la circulación (DO 2010, L 339, p. 1).

2) incumplimiento o cumplimiento irregular de los requerimientos emitidos por el Banco de Lituania;

[...]

4) infracción de los requisitos [...] de la [Decisión BCE/2010/14].»

24. El punto 16.3 del acuerdo del Consejo de Gobierno del Banco de Lituania, de 10 de septiembre de 2015, que describe el procedimiento de supervisión de las actividades de tratamiento de efectivo (en adelante, «acuerdo sobre el procedimiento de supervisión de las actividades de tratamiento de efectivo») establece que, al llevarse a cabo una inspección, los funcionarios están obligados a verificar la capacidad de las máquinas de tratamiento de billetes que utiliza la entidad que maneja efectivo para efectuar comprobaciones de la autenticidad y aptitud de los billetes y monedas en euros.

25. Con arreglo al punto 16.6 de dicho acuerdo, durante tales inspecciones, los funcionarios están obligados a valorar si la entidad que maneja efectivo cumple debidamente los procedimientos establecidos en el punto 16.5 del acuerdo, así como los demás requisitos aplicables a las actividades de tratamiento de efectivo previstos, en particular, en el Reglamento n.º 1338/2001, la Decisión BCE/2010/14, y el acuerdo del Consejo de Gobierno del Banco de Lituania, de 16 de septiembre de 2014, que describe el procedimiento de supervisión de las actividades de tratamiento de efectivo y de recirculación de billetes y monedas en euros (en adelante, «acuerdo sobre el procedimiento de comprobación de la autenticidad y aptitud»).

26. El punto 12 del acuerdo sobre el procedimiento de comprobación de la autenticidad y aptitud es del siguiente tenor:

«Las entidades que manejan efectivo comprobarán la autenticidad y la aptitud de los billetes en euros mediante sistemas automatizados, de conformidad con las normas mínimas publicadas en la dirección del BCE en internet [...], mediante:

12.1. Máquinas manejadas por clientes, respecto a las que los billetes se clasificarán y tratarán con arreglo al procedimiento establecido en el anexo II A de la Decisión [BCE/2010/14];

12.2. Máquinas manejadas por personal, respecto a las que los billetes se clasificarán y tratarán con arreglo al procedimiento establecido en el anexo II B de la Decisión [BCE/2010/14].»

III. Hechos en el procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

27. El 18 de diciembre de 2018, funcionarios del Banco de Lituania realizaron una inspección *in situ* en la sucursal de Brink's Lithuania situada en Panevėžys (Lituania). Durante esta inspección, los funcionarios verificaron si las máquinas de tratamiento de billetes utilizadas en esa sucursal cumplían los requisitos que rigen el tratamiento del efectivo destinado a la recirculación. En particular, hicieron una serie de pruebas de la capacidad de esas máquinas para comprobar la autenticidad y la aptitud de los billetes en euros.

28. La prueba reveló que una de las máquinas de tratamiento de billetes había seleccionado como aptos para circular el 18,26 % de los billetes no aptos contenidos en el paquete de prueba. En el caso de una segunda máquina, ese porcentaje fue del 13,91 %. Los resultados de la prueba se

expusieron en un informe de inspección, en el que se reconocía, no obstante, que las máquinas en cuestión pertenecían a un tipo de máquina de tratamiento de billetes que ya había superado una prueba y que figuraba en una lista en la dirección del BCE en Internet.

29. El 28 de febrero de 2019, el director del Departamento de Efectivo del Banco de Lituania adoptó la decisión impugnada. Por medio de dicha decisión, se declaraba que Brink's Lithuania había incumplido las normas mínimas establecidas en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, que exige que el nivel de tolerancia para comprobar la aptitud de los billetes en euros no sea superior al 5 %. Asimismo, ordenaba a Brink's Lithuania que adoptara las medidas necesarias al objeto de que corrigiera el incumplimiento en el plazo de cinco días.

30. En esencia, la decisión impugnada afirmaba que la capacidad de las máquinas de tratamiento de billetes para comprobar la autenticidad y la aptitud de los billetes en euros no solo depende del fabricante de dichas máquinas, sino también de sus usuarios —es decir, las entidades que manejan efectivo— en lo que respecta, en particular, a su mantenimiento técnico. Además, subrayó que el mero hecho de utilizar estas máquinas con la configuración normal de fábrica, como exige el artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14, no podía considerarse un indicio del cumplimiento de dichas obligaciones. Por último, la decisión impugnada señalaba que solo las inspecciones realizadas en los locales de las entidades que manejan efectivo pueden revelar si hay garantías de un uso y mantenimiento adecuados de las máquinas de tratamiento, si se cumplen debidamente los requisitos aplicables al tratamiento del efectivo y si se aplican los procedimientos adecuados para probar dichas máquinas.

31. Brink's Lithuania interpuso un recurso de anulación de la decisión impugnada, primero, ante el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania) y, posteriormente, ante el Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania), órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto. En el litigio principal, consta que Brink's Lithuania, en su condición de transportista de fondos, debe ser considerada una entidad que maneja efectivo en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la interpretación y la validez del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, a saber, si las normas mínimas a las que se refiere esta disposición son de obligado cumplimiento para las entidades que manejan efectivo.

32. En particular, el órgano jurisdiccional remitente señala que el tenor de la versión lituana de esta disposición sugiere que la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros debe llevarse a cabo de conformidad con las normas mínimas del BCE. Ello implicaría que las entidades que manejan efectivo, que están encargadas de llevar a cabo esa tarea, tendrían que cumplir esas normas al efectuar comprobaciones de la aptitud. Sin embargo, en el considerando 3 de la Decisión BCE/2012/19 se afirma, a la vez, que las normas mínimas del BCE solo son de interés para los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes y no afectan a los procedimientos automatizados de comprobación de la aptitud que deben realizar las entidades que manejan efectivo. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, habida cuenta de las diferentes versiones lingüísticas del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, esta disposición obliga a las entidades que manejan efectivo a cumplir las normas mínimas del BCE.

33. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en caso de que el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 debiera interpretarse en el sentido de que obliga a las entidades que manejan efectivo a probar sus máquinas de tratamiento de billetes con arreglo a las

normas mínimas del BCE, esta obligación no sería plenamente compatible con la que resulta del artículo 3, apartado 5, de la misma Decisión, dado que esta última disposición impone expresamente a las entidades que manejan efectivo la obligación de utilizar estas máquinas con la configuración normal de fábrica. El órgano jurisdiccional remitente considera asimismo que es difícil determinar cómo deben realizar dicha prueba las entidades que manejan efectivo, habida cuenta de que la Decisión BCE/2010/14 no proporciona ninguna indicación al respecto. En cambio, el órgano jurisdiccional remitente señala que, si la obligación de cumplir las normas mínimas establecidas en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 no se aplicase a las entidades que manejan efectivo, el uso de las máquinas de tratamiento de billetes con la configuración normal de fábrica, por sí solo, podría menoscabar el objetivo de garantizar que los billetes en euros se conserven en buen estado.

34. Por último, en el supuesto de que las entidades que manejan efectivo estén obligadas a cumplir las normas mínimas a que se refiere el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la conformidad de dichas normas con el principio de seguridad jurídica. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, según esa misma disposición, las normas mínimas únicamente se publican en la dirección del BCE en Internet y no en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las normas mínimas pueden considerarse vinculantes y pueden invocarse como base jurídica en relación con un requerimiento dirigido a una entidad que maneja efectivo. El órgano jurisdiccional remitente tampoco tiene la certeza de que la norma establecida en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 sea compatible con el artículo 297 TFUE, apartado 2, y, en consecuencia, válida, en la medida en que establece que las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros deben publicarse de esa forma.

35. En estas circunstancias, el Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 en el sentido de que una entidad que maneja efectivo y realiza comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros está sujeta a las normas mínimas mencionadas en dicho precepto?
- 2) En caso de que, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, las normas mínimas mencionadas en dicho artículo sean aplicables exclusivamente a los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes (y no a las entidades que manejan efectivo), ¿debe interpretarse el citado artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 3, apartado 5, de la misma Decisión, en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional en virtud de la cual las entidades que manejan efectivo están sujetas a la obligación de cumplir tales normas mínimas?
- 3) Las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros por máquinas de tratamiento de billetes, habida cuenta de que están publicadas en la dirección del BCE en Internet, ¿son acordes con el principio de seguridad jurídica y con el artículo 297 TFUE, apartado 2? ¿Son de obligado cumplimiento para las entidades que manejan efectivo? ¿Pueden invocarse frente a dichas entidades?

- 4) El artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en la medida en que establece que las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, junto con sus oportunas modificaciones, se publiquen en la dirección del BCE en Internet, ¿es contrario al principio de seguridad jurídica y al artículo 297 TFUE, apartado 2, y, por lo tanto, inválido?»

36. La petición de decisión prejudicial fue recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de diciembre de 2021. La República de Lituania, la Comisión Europea y el BCE han presentado observaciones escritas. La vista se celebró el 20 de octubre de 2022.

IV. Análisis jurídico

37. Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia, en esencia, que declare si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 obliga a las entidades que manejan efectivo a cumplir las normas mínimas a las que se refiere esta disposición al efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros. En caso de respuesta negativa a esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, asimismo, si una disposición nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone una obligación de esta naturaleza a las entidades que manejan efectivo, es compatible con el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en relación con su artículo 3, apartado 5. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, en el supuesto de que las entidades que manejan efectivo estén obligadas a cumplir las normas mínimas previstas en esa disposición, la mera publicación de esas normas en el sitio del BCE en Internet, tal como está prevista en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, basta para considerarlas conformes con el principio de seguridad jurídica y con el artículo 297 TFUE, apartado 2, y, en consecuencia, vinculantes. El órgano jurisdiccional remitente cuestiona igualmente la validez del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14.

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

38. La primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente se refiere al ámbito de aplicación de las obligaciones impuestas a las entidades que manejan efectivo por la Decisión BCE/2010/14 con vistas a proteger el euro contra la falsificación. Más concretamente, esta cuestión tiene por objeto determinar si las normas mínimas a que se refiere el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 se aplican a las entidades que manejan efectivo al cumplir su obligación de efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros.

39. Con carácter preliminar, debo recordar que el artículo 6 del Reglamento n.º 1338/2001 establece las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación. Esta disposición obliga a las entidades que participan en la manipulación y entrega al público de billetes a título profesional —incluidas las entidades que manejan efectivo— a retirar de la circulación todos los billetes de euros que hayan recibido y cuya falsedad les conste o puedan suponer fundadamente, y a entregarlos sin demora a las autoridades nacionales competentes. Esa misma disposición establece que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las entidades de crédito y otras entidades profesionales que manejan efectivo, que no cumplan las obligaciones antes mencionadas, sean objeto de sanciones que tengan un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.

40. La Decisión BCE/2010/14 constituye una precisión adicional al artículo 6 del Reglamento n.º 1338/2001.¹¹ En particular, el apartado 1 del artículo 3 de dicha Decisión obliga a las entidades que manejan efectivo a comprobar la autenticidad y aptitud de los billetes en euros con arreglo a los procedimientos establecidos en esa misma Decisión. El objetivo subyacente es garantizar el buen estado de los billetes en euros, de modo que pueda comprobarse su autenticidad de manera fácil y fiable, y facilitar así la detección de billetes falsos.¹² Por otra parte, el artículo 3, apartado 3, de la Decisión BCE/2010/14 precisa que la comprobación de la autenticidad y aptitud se efectuará, sea mediante un tipo de máquina de tratamiento de billetes que haya superado la prueba de un banco central nacional del Eurosistema, sea manualmente por personal adiestrado. En el caso de las máquinas manejadas por personal o por clientes,¹³ el artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14 precisa asimismo que estas máquinas se utilizarán solo con las denominaciones y series de billetes en euros enumerados en la dirección del BCE en Internet para las máquinas correspondientes, con la configuración normal de fábrica y sus actualizaciones.

41. Por lo que respecta a la comprobación automática de aptitud, que constituye el núcleo del presente asunto, el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, bajo el título «Detección de billetes en euros no aptos», precisa además que dicha comprobación «[deberá] efectuar[se] mediante una máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas que, junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del BCE en internet». Esta disposición no especifica si estas normas mínimas se aplican a las entidades que manejan efectivo ni define, en particular, si las entidades que manejan efectivo están obligadas a controlar que las máquinas que usan para realizar la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros destinados a la recirculación cumplen dichas normas.

42. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para la interpretación de una disposición de Derecho de la Unión en respuesta a una petición de decisión prejudicial, procede tener en cuenta no solo el tenor de dicha disposición, sino también su contexto y los objetivos de la normativa de que forma parte.¹⁴

43. En primer lugar, ha de observarse que, como señala el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 podría interpretarse en el sentido de que, desde el punto de vista literal, la comprobación automática de la aptitud debe efectuarse de conformidad con las normas mínimas del BCE. Esta interpretación resulta, en su opinión, de la utilización, en esta disposición, de las expresiones «la comprobación automática de aptitud se efectuará» y «de acuerdo con las normas mínimas». Dado que, en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Decisión BCE/2010/14, esta misión se encomienda a las entidades que manejan efectivo, el artículo 6, apartado 2, de dicha Decisión lleva a considerar que tales agentes económicos tienen la obligación de velar por que se efectúen comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros de conformidad con dichas normas mínimas.

44. No obstante, una lectura atenta del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 revela que la expresión «de acuerdo con las normas mínimas que [...] se publican» aparece inmediatamente después de la expresión «máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba», y no tras la expresión «la comprobación automática de aptitud se efectuará». Teniendo en cuenta la estructura de la frase y el hecho de que las pruebas se realizan, por

¹¹ Véase el artículo 1 de la Decisión BCE/2010/14.

¹² Véase, a este respecto, el considerando 2 de la Decisión BCE/2010/14.

¹³ Véase, en relación con la clasificación de las máquinas de tratamiento de billetes, el anexo I de la Decisión BCE/2010/14.

¹⁴ Véase, entre otras, la sentencia de 16 de noviembre de 2016, Hemming y otros (C-316/15, EU:C:2016:879), apartado 27 y jurisprudencia citada.

definición, en relación con normas previamente definidas, me inclinaría por interpretar la expresión «las normas mínimas» de dicha disposición como una referencia a las pruebas que deben superar las máquinas de tratamiento de billetes antes de su instalación y uso por las entidades que manejan efectivo, y no como una referencia al procedimiento que deben seguir las entidades que manejan efectivo para llevar a cabo la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros. De lo contrario, la frase «la comprobación automática de aptitud se efectuará» habría ido lógicamente seguida de la frase «de acuerdo con las normas mínimas que [...] se publican», lo que también daría lugar a una frase coherente y bien estructurada, pero que, en ese caso, implicaría un significado diferente.

45. Esta conclusión, que se desprende del análisis de la versión inglesa de la Decisión BCE/2010/14, también me parece respaldada por el tenor de otras versiones lingüísticas del artículo 6, apartado 2, de dicha Decisión. Así, como señala el BCE, la versión en lengua francesa del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 establece que «le contrôle automatique est effectué avec un équipement de traitement des billets testé positivement conformément aux normes minimales qui sont publiées sur le site internet de la BCE et modifiées périodiquement». Por último, la versión española precisa que «la comprobación automática de aptitud se efectuará mediante una máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas que, junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del BCE en internet».¹⁵ Según la estructura de la disposición en todas esas versiones lingüísticas, que también se corresponde con la estructura de la versión lituana, aplicable al caso controvertido en el procedimiento principal, la referencia a las normas mínimas del BCE debe considerarse, en mi opinión, como relativa a las máquinas de tratamiento de billetes que han de superar pruebas con arreglo a dichas normas, y no a cualquier obligación que deban cumplir las entidades que manejan efectivo al comprobar la aptitud de los billetes en euros antes de devolverlos a la circulación.

46. De ello se desprende que una interpretación literal del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, basada en un análisis comparativo de las diferentes versiones lingüísticas de esta disposición, sugiere que las normas mínimas no se aplican a la comprobación automática de aptitud que las entidades que manejan efectivo realizan en el marco de su actividad profesional. Tampoco sugiere que las entidades que manejan efectivo estén obligadas, al efectuar tales comprobaciones, a supervisar o probar sus máquinas de tratamiento de billetes de conformidad con dichas normas. Por el contrario, la referencia a las normas mínimas del BCE que figura en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 implica que las entidades que manejan efectivo deben desempeñar sus funciones utilizando máquinas previamente probadas con arreglo a dichas normas.

47. En cualquier caso, pese a la ambigüedad relativa del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, debo subrayar que una interpretación contextual y sistemática de esta Decisión permite considerar que las entidades que manejan efectivo no están obligadas a cumplir las normas mínimas del BCE en lo que respecta a la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros.

¹⁵ La versión española es probablemente la más reveladora a este respecto, en la medida en que la frase «que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas» introduce una oración subordinada de relativo que *solo* puede referirse a la «máquina de tratamiento de billetes». La versión portuguesa es similar a la española en este aspecto.

48. En primer lugar, el considerando 3 de la Decisión BCE/2012/19 —a saber, el acto jurídico principal adoptado por el BCE para modificar la Decisión BCE/2010/14—¹⁶ indica que las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros son requisitos relativos a las funciones de las máquinas de tratamiento de billetes. Este mismo considerando indica, además, de manera inequívoca que «[las normas mínimas] *solo* son de interés para los fabricantes de estas y no afectan a los procedimientos de comprobación de la autenticidad y aptitud establecidos en la Decisión BCE/2010/14 y que deben cumplir las entidades que manejan efectivo». ¹⁷ Por lo tanto, no debería subsistir ninguna duda residual sobre el objeto de la modificación introducida por la Decisión BCE/2012/19 en lo que respecta al alcance de las normas mínimas.

49. En segundo lugar, es preciso señalar que, en su versión inicial, el artículo 6 de la Decisión BCE/2010/14 establecía que la comprobación de la aptitud de los billetes en euros debía efectuarse conforme a las normas mínimas establecidas en los anexos III A y III B. En particular, su anexo III A establecía las normas mínimas aplicables a la comprobación automática de la aptitud por máquinas de tratamiento de billetes, mientras que el anexo III B establecía las normas mínimas de comprobación manual de la aptitud por personal adiestrado.

50. No obstante, tras la adopción de la Decisión BCE/2012/19, el anexo III A de la Decisión BCE/2010/14 fue derogado con el fin explícito, según el considerando 3 de la primera Decisión, de establecer las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud «fuera del ámbito» de la segunda Decisión. ¹⁸ Paralelamente, estas normas mínimas se integraron en la Orientación BCE/2010/NP16, ¹⁹ que establece las normas y procedimientos para la comprobación de los tipos de máquinas de tratamiento de billetes y se aplican, según el artículo 2 de dicha Orientación, a las comprobaciones efectuadas en esos tipos de máquinas «a petición de los fabricantes [...] antes y después de su instalación por parte de las entidades que manejan efectivo». Actualmente las normas mínimas se enumeran en el anexo IV de la citada Orientación, sin perjuicio de que, según el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, deben publicarse en la dirección del BCE en Internet. Curiosamente, la Decisión BCE/2012/19 y la modificación introducida en la Orientación BCE/2012/NP16 comparten la misma fecha de adopción.

51. Por lo tanto, la Decisión BCE/2012/19 demuestra que el ámbito de aplicación personal de las normas mínimas se ha modificado para que estas se apliquen exclusivamente a las pruebas efectuadas por los fabricantes en sus máquinas de tratamiento de billetes. Como señalé acertadamente el BCE durante la vista, esta modificación responde a una opción normativa deliberada por parte de dicha institución, en aras de evitar cualquier intervención o manipulación de las máquinas que efectúan la comprobación automática de la aptitud. Como explicaré más adelante, tal opción normativa se basa además en la obligación complementaria impuesta a las entidades que manejan efectivo de utilizar sus máquinas únicamente con la configuración normal de fábrica.

¹⁶ Véase también la Decisión (UE) 2019/2195 del Banco Central Europeo, de 5 de diciembre de 2019 [Decisión BCE/2010/14] (DO 2019, L 330, p. 91), que introduce varias modificaciones técnicas y otras aclaraciones y mejoras de determinadas normas, procedimientos y definiciones.

¹⁷ El subrayado es mío.

¹⁸ En cambio, las normas mínimas de comprobación manual de la aptitud siguen siendo aplicables a las entidades que manejan efectivo en virtud del artículo 6, apartado 1, de la versión modificada de la Decisión BCE/2010/14, que figura en su anexo III. Esta diferencia de trato se debe al hecho de que las entidades que manejan efectivo, al efectuar comprobaciones manuales de la aptitud por medio de su propio personal, y, por lo tanto, sin utilizar una máquina previamente configurada por un fabricante, siguen estando obligadas a velar por el cumplimiento de dichas normas.

¹⁹ Esta integración se realizó a través de la Orientación BCE/2012/NP20. Véase la nota 7 anterior.

52. En tercer lugar, de considerarse que las normas mínimas se aplican no solo a los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes, como se ha señalado anteriormente, sino también a las entidades que manejan efectivo, varias disposiciones de la Decisión BCE/2010/14, cuyo objetivo es establecer un conjunto completo de normas y procedimientos sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud, carecerían de sentido o, en todo caso, producirían un resultado redundante.

53. Así sucedería, en primer lugar, respecto a la obligación de las entidades que manejan efectivo de utilizar las máquinas de tratamiento de billetes con la configuración normal de fábrica según el artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14. Como ya se ha señalado, el objetivo de esta obligación es evitar que las entidades que manejan efectivo modifiquen la configuración normal de fábrica establecida por los fabricantes de dichas máquinas, con el fin de evitar divergencias entre los resultados de la comprobación de la autenticidad y aptitud para circular de los billetes en euros en toda la zona del euro. Pues bien, es evidente que, si las entidades que manejan efectivo verificasen sus máquinas en función de los requisitos que imponen las normas mínimas del BCE, no podrían cumplir la obligación de no modificar la configuración normal de fábrica establecida por el fabricante antes de entregar las máquinas o después de haberlas instalado. En consecuencia, una interpretación favorable a la aplicación de las normas mínimas a las entidades que manejan efectivo entraría en contradicción con la Decisión BCE/2010/14, lo que no solo socavaría su coherencia normativa interna, sino que comprometería la opción normativa adoptada por el BCE al aprobar la Decisión BCE/2012/19.

54. Además, una interpretación similar debería aplicarse en relación con la obligación de las entidades que manejan efectivo de utilizar, a efectos de la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, únicamente los tipos de máquinas de tratamiento de billetes que hayan superado la prueba de un banco central nacional, como se establece en el artículo 3, apartado 3, de la Decisión BCE/2010/14. De nuevo, si las entidades que manejan efectivo estuvieran obligadas a probar sus máquinas para asegurarse de que cumplen las normas mínimas del BCE, ello pondría en entredicho la finalidad de las normas y procedimientos para la comprobación de estas máquinas, en los que tanto los fabricantes como los bancos centrales nacionales desempeñan un papel central conforme al artículo 9 de la Decisión BCE/2010/14 y a las demás normas aplicables, a saber, la Orientación BCE/2010/NP16. Además, subsistirían dudas en cuanto al método y la regularidad de las pruebas realizadas por las entidades que manejan efectivo. En mi opinión, el hecho de que en la Decisión BCE/2010/14 no figure ninguna indicación a este respecto aboga ciertamente a favor de concluir que el BCE, como autor de esa Decisión y de sus modificaciones posteriores, entendía que las entidades que manejan efectivo no tienen ninguna obligación de probar sus máquinas a la luz de las normas mínimas del BCE.

55. Por lo tanto, una interpretación contextual y sistemática del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 no exige reconsiderar la literalidad de dicho Reglamento, como se ha expuesto en el punto 46 de las presentes conclusiones. Por el contrario, respalda la postura de que las normas mínimas del BCE no imponen a las entidades que manejan efectivo ninguna obligación de probar sus máquinas de conformidad con dichas normas.

56. Por último, en cuanto a la interpretación teleológica de la Decisión BCE/2010/14 y, en particular, de su artículo 6, apartado 2, tiene importancia señalar que una de las medidas principales para garantizar la confianza del público en los billetes en euros en circulación es conservarlos en buen estado.²⁰ Dado que los billetes se deterioran inevitablemente durante la

²⁰ Véase el considerando 2 de la Decisión BCE/2010/14.

circulación, los billetes desgastados o defectuosos deben retirarse de la circulación y sustituirse por billetes nuevos o aptos. El objetivo principal a este respecto es garantizar no solo que los billetes en euros se acepten como medio de pago, sino también que pueda comprobarse su autenticidad de manera fácil y fiable y, por lo tanto, proteger el euro contra la falsificación.

57. En este sentido, es cierto que el establecimiento de dos niveles de pruebas para las máquinas de tratamiento de billetes a la luz de las normas mínimas del BCE —realizadas, en un primer momento, por los fabricantes de dichas máquinas y, posteriormente, por las entidades que manejan efectivo— podría concebirse como una forma de reducir la probabilidad de que se devuelvan a la circulación billetes no aptos.

58. Sin embargo, además de que tal interpretación sería contraria a la interpretación literal del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 y comprometería la coherencia interna de dicha Decisión, como ya he alegado, no es seguro que ese objetivo pudiera alcanzarse, por razones análogas a las expuestas en el punto 53 de las presentes conclusiones. En efecto, para que las entidades que manejan efectivo realicen sus propias pruebas de las máquinas de tratamiento de billetes, sería necesario modificar la configuración normal de fábrica de dichas máquinas, lo que aumentaría el riesgo de distorsiones o fallos en la comprobación automática de la aptitud y, en consecuencia, mermaría su eficacia. Además, como señala el BCE durante la vista, habida cuenta del número limitado de fabricantes de estas máquinas en la zona del euro, en comparación con el número más significativo de entidades que manejan efectivo, pueden realizarse pruebas más exactas y rentables cuando la obligación de garantizar que las normas mínimas se limita a los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes, en vez de extender la misma obligación a las entidades que manejan efectivo.

59. Por lo tanto, no me parece que los objetivos perseguidos por la Decisión BCE/2010/14 —y, en concreto, por el artículo 6, apartado 2, de dicha Decisión— justifiquen apartarse de la interpretación según la cual las entidades que manejan efectivo no están obligadas a probar sus máquinas de tratamiento de billetes a la luz de las normas mínimas adoptadas por el BCE.

60. De las consideraciones anteriores resulta que ninguno de los criterios de interpretación fijados por el Tribunal de Justicia para dilucidar el sentido de las disposiciones del Derecho de la Unión permite concluir que las normas mínimas contempladas en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 se apliquen a las entidades que manejan efectivo al cumplir su obligación de efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros.

61. No obstante, tal como la Comisión señala en sus observaciones escritas, sigue pendiente la cuestión de si una entidad que maneja efectivo, cuyas máquinas de tratamiento de billetes no cumplen el nivel de tolerancia del 5 % establecido por las normas mínimas del BCE, puede negarse a cumplir un requerimiento de un banco central nacional, emitido tras una inspección *in situ* en sus instalaciones, en el que se ordena a la entidad que maneja efectivo que subsane esa situación. En el presente asunto propongo al Tribunal de Justicia que aborde este aspecto relevante, que, como se deduce de la información que figura en la resolución de remisión, es esencial para que el órgano jurisdiccional remitente se pronuncie, en particular, sobre si la decisión impugnada está fundada.²¹

²¹ Véase, en este sentido, la 27 de octubre de 2022, Iveco Orecchia (C-68/21 y C-84/21, EU:C:2022:835), apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada.

62. A este respecto, procede destacar que el marco normativo definido por la BCE/2010/14 y otras normativas aplicables, a saber, la Orientación BCE/2010/NP16, para garantizar que solo los billetes en euros en buen estado sean devueltos a la circulación, descansa, en esencia, en tres pilares principales. Se trata de: i) la fabricación y configuración de máquinas de tratamiento de billetes de conformidad con las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud, que, tras haber superado la prueba de un banco central nacional a petición de un fabricante, se incluyen, por tipo, en una lista en la dirección del BCE en Internet;²² ii) la imposición de un conjunto de obligaciones relativas a las entidades que manejan efectivo, en particular en lo que respecta a la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, y iii) el reconocimiento de competencias de control y supervisión a los bancos centrales nacionales para garantizar que las entidades de que se trata cumplen sus respectivas obligaciones.²³

63. En cuanto a las obligaciones impuestas a las entidades que manejan efectivo, ya he explicado que se derivan en su mayor parte del artículo 3 de la Decisión BCE/2010/14,²⁴ que no solo impone una obligación general de comprobar la autenticidad y aptitud de los billetes en euros en el apartado 1 de dicho artículo, sino que también establece obligaciones adicionales, en particular en los apartados 3, 4 y 5. Estas obligaciones exigen a las entidades que manejan efectivo, en primer lugar, que utilicen un tipo de máquina de tratamiento de billetes que haya superado la prueba de un banco central nacional, de conformidad con las normas mínimas publicadas por el BCE; en segundo lugar, que usen las máquinas de tratamiento de billetes solo con las denominaciones y series de billetes en euros enumerados en la dirección del BCE en Internet; en tercer lugar, que mantengan esas máquinas actualizadas, y, en cuarto lugar, que utilicen esas máquinas con la configuración normal de fábrica.

64. A su vez, el artículo 10, apartado 1, de la Decisión BCE/2010/14 establece que los bancos centrales nacionales podrán llevar a cabo inspecciones *in situ* en los locales de las entidades que manejan efectivo, en particular para controlar la capacidad de sus máquinas de tratamiento de billetes para comprobar la autenticidad y aptitud de los billetes en euros, y verificar los procedimientos de manejo y control de dichas máquinas. El artículo 10, apartado 3, de la Decisión BCE/2010/14 añade que, cuando un banco central nacional detecte el incumplimiento de las disposiciones de dicha Decisión por parte de una entidad que maneja efectivo, le exigirá que adopte medidas correctoras en un plazo determinado. Esto significa que los bancos centrales nacionales pueden dirigir requerimientos a las entidades que manejan efectivo cuando no cumplan sus obligaciones e, incluso, imponer sanciones, siempre que estas tengan un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.²⁵

65. En la vista, tanto la Comisión como el BCE indicaron que una interpretación conjunta, por una parte, de las obligaciones impuestas a las entidades que manejan efectivo en la Decisión BCE/2010/14 y, por otra parte, del artículo 10, apartado 3, de la Decisión BCE/2010/14 constituye una base jurídica suficiente para justificar una decisión nacional como la controvertida en el litigio principal, que ordena a una entidad que maneja efectivo subsanar una situación consistente en que sus máquinas de tratamiento de billetes superan el nivel de tolerancia del 5 % para comprobar la aptitud de los billetes en euros. Según esas mismas partes, esta interpretación conjunta debería impedir que una entidad que maneja efectivo se niegue a actuar de conformidad con el requerimiento que le dirigió el banco central nacional.

²² Véase, en particular, el artículo 9 de la Decisión BCE/2010/14 y el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Orientación BCE/2010/NP16.

²³ Véase, en particular, el artículo 10 de la Decisión BCE/2010/14 y el artículo 2, apartados 3 y 4, de la Orientación BCE/2010/NP16.

²⁴ Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

²⁵ Véase, a este respecto, el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 1338/2001.

66. Debo subrayar, de entrada, que el artículo 10, apartado 3, de la Decisión BCE/2010/14 prevé expresamente que, para que un banco central nacional adopte un requerimiento o una sanción, debe detectar «el incumplimiento de las disposiciones de la presente [Decisión BCE/2010/14] por parte de una entidad que maneja efectivo». Sin embargo, si las normas mínimas a las que se refiere el artículo 6, apartado 2, de dicha Decisión no se aplican a las entidades que manejan efectivo, seguirá siendo necesario determinar qué disposición ha sido efectivamente infringida por la entidad que maneja efectivo cuando sus máquinas de tratamiento de billetes no cumplen el nivel de tolerancia establecido por dichas normas de comprobación automática de la aptitud.

67. A este respecto, creo que es suficientemente evidente que, en la medida en que el artículo 3, apartado 1, de la Decisión BCE/2010/14 impone a las entidades que manejan efectivo la obligación de efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros, dichas entidades deben utilizar máquinas de tratamiento de billetes capaces de efectuar esas tareas y, en particular, detectar billetes en euros no aptos o deteriorados. En caso contrario, incumplirían su deber fundamental derivado de la Decisión BCE/2010/14, que es, por otra parte, la expresión de la obligación más general que les impone el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1338/2001 de participar en la lucha contra la falsificación. En este contexto, si un banco central nacional, a raíz de una inspección en los locales de una entidad que maneja efectivo, detecta un fallo en sus máquinas de tratamiento de billetes, dicha entidad está obligada a adoptar las medidas necesarias para garantizar que esas máquinas sean reparadas. Es cierto que, como se ha mencionado anteriormente, el tenor vigente de la Decisión BCE/2010/14 se basa en el principio de que las entidades que manejan efectivo no deben intervenir en sus máquinas de tratamiento de billetes para evitar alterar la configuración normal de fábrica establecida por el fabricante de tales máquinas. Sin embargo, esto no impide en modo alguno que la entidad que maneja efectivo actúe —y, en su caso, coopere con el fabricante— para subsanar tal situación.

68. De ello se desprende que una entidad que maneja efectivo no puede negarse a cumplir un requerimiento de un banco central nacional emitido a raíz de una inspección *in situ* de sus instalaciones y por el que ordena a la entidad que maneja efectivo que subsane esa situación cuando su equipo de tratamiento de billetes no cumple el nivel de tolerancia del 5 % establecido por las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud. Dicho esto, a mi juicio, tal requerimiento solo puede basarse en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión BCE/2010/14, interpretado a la luz del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1338/2001.

69. A la luz de lo anterior, concluyo que el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 debe interpretarse en el sentido de que las normas mínimas del BCE a las que se refiere dicha disposición no se aplican a las entidades que manejan efectivo cuando estas efectúan comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros. Sin embargo, el artículo 3, apartado 1, de esa misma Decisión, a la luz del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1338/2001, debe interpretarse en el sentido de que las entidades que manejan efectivo deben adoptar las medidas necesarias para subsanar una situación en la que en una inspección llevada a cabo por un banco central nacional se comprueba que sus máquinas de tratamiento de billetes no son capaces de detectar el estado no apto de los billetes de euro por debajo de un nivel de tolerancia del 5 %.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

70. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en relación con su artículo 3, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional que obliga a las entidades que manejan efectivo a cumplir las normas mínimas adoptadas por el BCE y publicadas en la dirección del BCE en Internet.

71. Según un principio consolidado del Derecho de la Unión, los Estados miembros son competentes, en virtud de la autonomía institucional, para fijar las condiciones en las que sus autoridades y organismos públicos pueden aplicar el Derecho de la Unión. Tal como el BCE señala acertadamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que, incluso en los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión Europea, los Estados miembros pueden adoptar las medidas necesarias para la aplicación y el cumplimiento efectivos del Derecho de la Unión.²⁶ No obstante, al hacerlo, los Estados miembros deben respetar, en virtud de los principios de eficacia y de cooperación leal, todos los elementos normativos resultantes de la disposición de Derecho de la Unión objeto de aplicación.

72. En lo que respecta a la protección del euro contra la falsificación, cabe observar que la República de Lituania ha adoptado disposiciones para garantizar la ejecución de la Decisión BCE/2010/14 y, en particular, las obligaciones que dicha Decisión impone a las entidades que manejan efectivo en virtud, en particular, del artículo 3, apartados 1 y 3 a 5.

73. Más específicamente, resulta del auto de remisión que, en virtud del artículo 47⁵ de la Ley sobre el Banco de Lituania, en su versión aplicable al procedimiento principal, el Banco de Lituania supervisa las actividades de tratamiento de efectivo de conformidad con las disposiciones aplicables, a saber, la Decisión BCE/2010/14. Asimismo, el artículo 47⁷ de la Ley sobre el Banco de Lituania confiere a este la facultad de adoptar medidas correctoras, que emana directamente del artículo 10, apartado 3, de la Decisión BCE/2010/14.

74. Además, el Banco de Lituania adoptó un acuerdo sobre el procedimiento de supervisión de las actividades de tratamiento de efectivo. Este acto jurídico confiere al Banco de Lituania la competencia para probar, en el curso de una inspección, la capacidad de las máquinas de tratamiento de billetes utilizadas por una entidad que maneja efectivo para comprobar la autenticidad y aptitud de los billetes en euros. El Banco de Lituania también adoptó un acuerdo sobre el procedimiento de comprobación de la autenticidad y aptitud, que, en su punto 12, exige a las entidades que manejan efectivo que comprueben la autenticidad y calidad de los billetes en euros «con arreglo a las normas mínimas publicadas en la dirección del BCE en Internet».

75. Mi análisis de la primera cuestión prejudicial me ha llevado a concluir que el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 debe interpretarse en el sentido de que las normas mínimas del BCE a las que se refiere esta disposición no se aplican a las entidades que manejan efectivo cuando estas efectúan comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros. En el marco de este análisis, también he explicado que el artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14 impone a las entidades que manejan efectivo la obligación de utilizar sus máquinas de tratamiento de billetes con la configuración normal de fábrica al efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros. Una vez más, el propósito a este respecto es

²⁶ Véase, entre otras, la sentencia de 6 de marzo de 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), apartado 24 y jurisprudencia citada.

que las entidades que manejan efectivo no deben modificar la configuración normal de fábrica de esas máquinas fijada por el fabricante, a fin de evitar el riesgo de que se produzcan comprobaciones automáticas de la aptitud inconsistentes o fallidas en la zona del euro.²⁷

76. El BCE admite que las disposiciones pertinentes del Derecho lituano no se oponen necesariamente a esa interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14. Según esa institución, estas disposiciones podrían interpretarse de conformidad con la Decisión BCE/2010/14, en la medida en que la referencia al cumplimiento de las normas mínimas del BCE por parte de las entidades que manejan efectivo se entendería como una obligación de respetar las disposiciones de la Decisión BCE/2010/14 que les son directamente aplicables, a saber, el artículo 3 de dicha Decisión.

77. Ahora bien, en mi opinión, en el presente asunto no cabe ese margen de interpretación. La interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 que propongo al Tribunal de Justicia entra en contradicción directa con el claro tenor del punto 12 del acuerdo sobre el procedimiento de comprobación de la autenticidad y aptitud adoptado por el Banco de Lituania. En estas circunstancias, me inclino a considerar que no es posible interpretar esta disposición nacional de manera que sea coherente con esta Decisión y de que no sea inaplicable.

78. Además, como señala el órgano jurisdiccional remitente, la disposición lituana, en su redacción vigente, entra en contradicción directa con la obligación de las entidades que manejan efectivo de utilizar las máquinas de tratamiento de billetes únicamente con la configuración normal de fábrica. En este sentido, la redacción de esta disposición no solo crea un contexto de inseguridad jurídica —como ilustra claramente el presente asunto—, sino que podría llevar a las entidades que manejan efectivo a controlar sus máquinas y a actuar sobre ellas cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de las normas mínimas. Por ello, esta disposición se opone, a mi juicio, al artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14.²⁸

79. A la luz de lo anterior, debo concluir que el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en relación con su artículo 3, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, que obliga a las entidades que manejan efectivo a cumplir las normas mínimas adoptadas por el BCE y publicadas en su dirección en Internet.

80. Habida cuenta de las respuestas que propongo dar a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, no procede examinar las cuestiones tercera y cuarta planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

²⁷ Véase, en este sentido, el punto 58 de las presentes conclusiones.

²⁸ Cabe añadir sucintamente que, si bien es cierto que el artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14 establece que un banco central nacional y una entidad que maneja efectivo pueden acordar una configuración más restrictiva que la configuración normal de fábrica, esta posibilidad no equivale, sin embargo, a permitir que los Estados miembros impongan a las entidades que manejan efectivo la obligación de probar sus equipos con arreglo a las normas mínimas del BCE.

V. Conclusión

81. Sobre la base del análisis expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las dos primeras cuestiones prejudiciales planteadas por el Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) como sigue:

- «1) El artículo 6, apartado 2, de la Decisión del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación (BCE/2010/14) (2010/597/EU), en su versión modificada por la Decisión del Banco Central Europeo de 7 de septiembre de 2012 (BCE/2012/19) (2012/507/EU),

debe interpretarse en el sentido de que

las normas mínimas del BCE a las que se refiere esta disposición no se aplican a las entidades que manejan efectivo cuando efectúan comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros.

Sin embargo, el artículo 3, apartado 1, de esa misma Decisión, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1338/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 44/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008,

debe interpretarse en el sentido de que

las entidades que manejan efectivo deben adoptar las medidas necesarias para subsanar una situación en la que en una inspección llevada a cabo por un banco central nacional se comprueba que sus máquinas de tratamiento de billetes no son capaces de detectar el estado no apto de los billetes de euro por debajo de un nivel de tolerancia del 5 %.

- 2) El artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 (2010/597/EU), en su versión modificada por la Decisión BCE/2012/19 (2012/507/EU), en relación con su artículo 3, apartado 5,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una disposición de Derecho nacional que obliga a las entidades que manejan efectivo a cumplir las normas mínimas adoptadas por el BCE y publicadas en su dirección en Internet.»