

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

18 de diciembre de 2025 (*)

(Recurso de casación – Política común 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 de Frontex de proteger los derechos fundamentales – Operación de retorno conjunta coordinada por Frontex – Responsabilidad extracontractual de Frontex – Relación causal entre el incumplimiento de dichas obligaciones y el perjuicio sufrido)

En el asunto C-679/23 P,

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,

Peso,

Wyoming,

WZ,

YA,

YB,

representado por L.-M. Komp, AM van Eik, abogado, y E. Sharpston, abogado,

apelantes,

la otra parte en el procedimiento es:

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

acusado en primera instancia,

EL TRIBUNAL (Gran Sala),

compuesto por K. Lenaerts, Presidente, T. von Danwitz, Vicepresidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, ML Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei (Ponente), Presidentes de Sala, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi y B. Smulders, Jueces,

Abogado General: T. Ćapeta,

Registrador: C. Strömholm, Administrador,

Vistos los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de febrero de 2025,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de junio de 2025;

da lo siguiente

Juicio

- 1 Mediante su recurso de casación, WS y otros solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 6 de septiembre de 2023, *WS y otros / Frontex* (T-600/21, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2023:492), mediante la cual dicho Tribunal desestimó su solicitud de indemnización por los daños y perjuicios que supuestamente sufrieron a raíz del incumplimiento por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) de sus obligaciones en virtud 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, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y 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, p. 1). (ii) los pasos 1 a 5 del Procedimiento Operativo Estándar de Frontex, destinados a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en las operaciones conjuntas y proyectos piloto llevados a cabo por dicha agencia («el procedimiento operativo estándar»); y (iii) el artículo 4 del Código de conducta para las operaciones conjuntas de retorno coordinadas por Frontex («el código de conducta de Frontex»).

I. Contexto 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 efectos 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 efectos a partir del 1 de enero de 2021. No obstante, habida cuenta de las fechas de los hechos del litigio, este último Reglamento sigue siendo aplicable *ratione temporis* a dicho litigio.

- 3 El Reglamento 2016/1624 incluía, entre otros, los siguientes considerandos:

'...

- (6) La gestión europea integrada de las fronteras debe implementarse como responsabilidad compartida de [Frontex] y las autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras, incluidos los guardacostas, en la medida en que realicen operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas y cualquier otra tarea de control fronterizo. Si bien los Estados miembros conservan la responsabilidad principal de la gestión de sus fronteras exteriores, en su propio interés y en el de todos los Estados miembros, [Frontex] debe apoyar la aplicación de las medidas de la Unión Europea relativas a la gestión de las fronteras exteriores, reforzando, evaluando y coordinando las acciones de los Estados miembros que las aplican.

...

- (14) Las tareas y competencias ampliadas de [Frontex] deben equilibrarse con unas salvaguardias reforzadas de los derechos fundamentales y una mayor rendición de cuentas.

...

- (16) [Frontex] depende de la cooperación de los Estados miembros para desempeñar sus funciones con eficacia. A este respecto, es importante que [Frontex] y los Estados miembros actúen de buena fe e intercambien información precisa de forma oportuna.

...

- (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 de retorno conjuntas por iniciativa propia...

(33) [Frontex] debe intensificar su asistencia a los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países, con arreglo a la política de retorno de la Unión y de conformidad con 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 particular, debe coordinar y organizar las operaciones de retorno desde uno o más Estados miembros, así como organizar y llevar a cabo intervenciones de retorno para reforzar los sistemas de retorno de los Estados miembros que requieran mayor asistencia técnica y operativa para cumplir con su obligación de retornar a los nacionales de terceros países de conformidad con dicha Directiva.

(34) [Frontex] debe, respetando plenamente los derechos fundamentales, proporcionar la asistencia necesaria a los Estados miembros para organizar las operaciones e intervenciones de retorno de los retornados. No debe entrar en el fondo de las decisiones de retorno emitidas por los Estados miembros.

...

(36) La posible existencia de un acuerdo entre un Estado miembro y un tercer país no exime a [Frontex] ni a los Estados miembros de sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho internacional, en particular en lo que se refiere al cumplimiento del principio de no devolución.

(37) [Frontex] debe establecer grupos de monitores de retorno forzoso, escoltas de retorno forzoso y especialistas en retorno, puestos a disposición por los Estados miembros, que deben desplegarse durante las operaciones de retorno y formar parte de equipos europeos de intervención de retorno específicos desplegados en dichas operaciones. Estos grupos deben incluir personal con experiencia específica en protección infantil. [Frontex] debe proporcionarles la formación necesaria.

...

(39) Deben establecerse disposiciones especiales para que el personal que participe en actividades relacionadas con el retorno especifique sus tareas, poderes y responsabilidades. ...

...

(47) La Guardia Europea de Fronteras y Costas, que incluye a [Frontex] y a las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de fronteras, incluidos los guardias costeros en la medida en que realicen tareas de control fronterizo, debe desempeñar sus funciones respetando plenamente los derechos fundamentales, en particular la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, [firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950], el Derecho internacional pertinente, incluida 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 (*United Nations Treaty Series* , 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 (*United Nations Treaty Series* , 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 [, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 (*United Nations Treaty Series* , vol. 189, pág. 150, núm. 2545 (1954)), que entró en vigor el 22 de abril de 1954 y fue complementada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que se celebró en Nueva York el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre de 1967] y las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, en particular el principio de *no devolución* ...

(48) Dado el aumento de sus funciones, [Frontex] debe seguir desarrollando y aplicando una estrategia para supervisar y garantizar la protección de los derechos fundamentales. A tal fin, debe dotar a su agente de derechos fundamentales de los recursos y el personal adecuados, acordes con su mandato y tamaño. El agente de derechos fundamentales debe tener acceso a toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones. [Frontex] debe ejercer su función para promover activamente la aplicación del acervo de la Unión relativo a la gestión de las fronteras exteriores, incluido el respeto de los derechos fundamentales y la protección internacional.

...

- (50) El presente Reglamento debe establecer un mecanismo de reclamación para [Frontex], en cooperación con el agente de derechos fundamentales, para salvaguardar el respeto de los derechos fundamentales en todas sus actividades. Este mecanismo debe ser administrativo y el agente de derechos fundamentales debe ser responsable de la tramitación de las reclamaciones recibidas por [Frontex], de conformidad con el derecho a una buena administración. El agente de derechos fundamentales debe revisar la admisibilidad de las reclamaciones, registrar las admisibles, remitir todas las reclamaciones registradas al director ejecutivo, remitir las reclamaciones relativas a miembros de los equipos al Estado miembro de origen y registrar el seguimiento realizado por [Frontex] o dicho Estado miembro. El mecanismo debe ser eficaz y garantizar un seguimiento adecuado de las reclamaciones. El mecanismo de reclamación debe entenderse sin perjuicio del acceso a los recursos administrativos y judiciales, y no constituir un requisito para interponerlos.

...

4 El artículo 2 de dicho Reglamento disponía:

«A los efectos del presente Reglamento, se aplicarán las siguientes definiciones:

...

- (4) «Equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas»: equipos de guardias de fronteras y otro personal pertinente de los Estados miembros participantes, incluidos los guardias de fronteras y otro personal pertinente enviados en comisión de servicio como expertos nacionales por los Estados miembros a [Frontex], que se desplegarán durante operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, así como en el marco de los equipos de apoyo a la gestión de la migración;
- (5) «Estado miembro de acogida»: un Estado miembro en el que se lleva a cabo una operación conjunta o una intervención fronteriza rápida, una operación de retorno o una intervención de retorno, o desde el que se inicia, o en el que se despliega un equipo de apoyo a la gestión de la migración;
- (6) «Estado miembro de origen»: el Estado miembro en el que un miembro de un equipo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas es guardia de fronteras u otro miembro del personal pertinente;

...

- (8) «miembro de los equipos»: un miembro de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas o de equipos de personal que participan en tareas relacionadas con el retorno y que participan en operaciones de retorno o intervenciones de retorno;

...

- (11) «devolución»: la devolución tal como se define en el artículo 3, punto 3, de la Directiva 2008/115/CE;
- (12) «decisión de retorno»: una decisión o acto administrativo o judicial que declara o declara que la estancia de un nacional de un tercer país es ilegal e impone o declara una obligación de retorno que respeta la Directiva 2008/115/CE;
- (13) «retornado»: un nacional de un tercer país en situación irregular que sea objeto de una decisión de retorno emitida por un Estado miembro;
- (14) «operación de retorno»: una operación coordinada por [Frontex] que implica un refuerzo técnico y operativo proporcionado por uno o más Estados miembros y en virtud de la cual las personas que retornan desde uno o más Estados miembros son devueltas de forma forzosa o voluntaria;

(15) «intervención de retorno»: una actividad de [Frontex] que proporciona a los Estados miembros una mayor asistencia técnica y operativa consistente en el despliegue de equipos europeos de intervención de retorno en los Estados miembros y la organización de operaciones de retorno;

...'

- 5 El artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Guardia Europea de Fronteras y Costas», disponía en su apartado 1:

«[Frontex] y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de fronteras, incluidos los guardias costeros en la medida en que realicen tareas de control fronterizo, constituirán la Guardia Europea de Fronteras y Costas.»

- 6 El artículo 4 de dicho Reglamento, titulado «Gestión europea integrada de las fronteras», disponía:

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

...

h) el retorno de nacionales de terceros países que sean objeto de decisiones de retorno dictadas 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 implementará la gestión europea integrada de las fronteras como responsabilidad compartida de [Frontex] y de las autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras...

...

3. [Frontex] apoyará la aplicación de las medidas de la Unión relativas a la gestión de las fronteras exteriores reforzando, evaluando y coordinando las acciones de los Estados miembros en la aplicación de dichas medidas y a cambio.»

- 8 A tenor del artículo 9 de dicho Reglamento, titulado «Deber de cooperación de buena fe»:

«[Frontex] y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y del retorno... estarán sujetas al deber de cooperar de buena fe y a la obligación de intercambiar información.»

- 9 El artículo 14 de dicho Reglamento, titulado «Actuaciones de [Frontex] en las fronteras exteriores», disponía:

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

2. [Frontex] organizará la asistencia técnica y operativa adecuada para el Estado miembro de acogida y podrá, actuando de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional aplicable, incluido el principio de no devolución, adoptar una o más 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 del personal de [Frontex].

...

3. El agente coordinador actuará en nombre de [Frontex] en todos los aspectos del despliegue de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Su función será fomentar la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros de acogida y los participantes. En particular, el agente coordinador deberá:

...

b) supervisar la correcta ejecución del plan operativo, incluso en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales, e informar a [Frontex] al respecto;

...'

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

1. El director ejecutivo pondrá fin a las actividades de [Frontex] si dejan de cumplirse las condiciones para llevarlas a cabo. El director ejecutivo informará al Estado miembro afectado antes de dicha finalización.

...

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

4. El director ejecutivo, tras consultar al agente de derechos fundamentales e informar al Estado miembro de que se trate, retirará la financiación de una operación conjunta, una intervención fronteriza rápida, un proyecto piloto, el despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de la migración, una operación de retorno, una intervención de retorno o un acuerdo de trabajo, o suspenderá o finalizará, total o parcialmente, dichas actividades, si considera que se están produciendo violaciones de los derechos fundamentales o de las obligaciones en materia de protección internacional que sean graves o que puedan persistir. El director ejecutivo informará al consejo de administración de dicha decisión.

- 12 El artículo 26 de dicho Reglamento, titulado «Evaluación de las actividades», disponía:

El director ejecutivo evaluará los resultados de las operaciones conjuntas y las intervenciones fronterizas rápidas, los proyectos piloto, los despliegues de equipos de apoyo a la gestión de la migración y la cooperación operativa con terceros países. Transmitirá al consejo de administración informes detallados de evaluación, junto con las observaciones del responsable de derechos fundamentales, dentro de los 60 días siguientes a la finalización de dichas actividades. El director ejecutivo realizará un análisis comparativo exhaustivo de dichos resultados con el fin de mejorar la calidad, la coherencia y la eficacia de las actividades futuras, e incluirá dicho análisis en el informe anual de actividades de Frontex.

- 13 El artículo 27 de dicho Reglamento, titulado «Devolución», disponía:

«1. [Frontex], en lo que respecta al retorno, y de conformidad con el respeto de los derechos fundamentales y los principios generales del Derecho de la Unión, así como del Derecho internacional, incluida la protección de los refugiados y los derechos de los niños, en particular:

a) coordinar a nivel técnico y operativo las actividades relacionadas con el retorno de los Estados miembros, incluidas las salidas voluntarias, para lograr un sistema integrado de gestión del retorno entre las autoridades competentes de los Estados miembros, con la participación de las autoridades pertinentes de terceros países y otras partes interesadas pertinentes;

b) proporcionar asistencia técnica y operativa a los Estados miembros que afronten desafíos particulares con respecto a sus sistemas de retorno;

...

2. La asistencia técnica y operativa a que se refiere el apartado 1, letra b), incluirá actividades destinadas a ayudar a los Estados miembros a llevar a cabo los procedimientos de retorno por parte de las autoridades nacionales competentes, proporcionando, en particular:

(a) servicios de interpretación;

...

c) asesoramiento sobre la aplicación y gestión de los procedimientos de retorno de conformidad con la Directiva 2008/115/CE;

d) asesoramiento y asistencia sobre las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de los retornados a efectos de retorno y para evitar que se fuguen, de conformidad con la Directiva 2008/115/CE y el Derecho internacional.

...

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

«1. Sin entrar en el fondo de las decisiones de retorno y de conformidad con la Directiva 2008/115/CE, [Frontex] prestará la asistencia necesaria y, a petición de uno o varios Estados miembros participantes, garantizará la coordinación u organización de las operaciones de retorno, incluso mediante el fletamento de aeronaves para dichas operaciones. [Frontex] podrá, por iniciativa propia, proponer a los Estados miembros que coordine u organice operaciones de retorno.

2. Los Estados miembros informarán mensualmente a [Frontex] sobre su planificación indicativa del número de retornados y de los terceros países de retorno, tanto en relación con las operaciones nacionales de retorno pertinentes como con sus necesidades de asistencia o coordinación por parte de [Frontex]. [Frontex] elaborará un plan operativo continuo para proporcionar a los Estados miembros solicitantes los refuerzos operativos necesarios, incluido el equipo técnico.

...

8. El director ejecutivo evaluará los resultados de las operaciones de retorno. Cada seis meses, remitirá al consejo de administración un informe detallado de evaluación que abarque todas las operaciones de retorno realizadas durante el semestre anterior, junto con las observaciones del responsable de derechos fundamentales. El director ejecutivo realizará un análisis comparativo exhaustivo de dichos resultados con el fin de mejorar la calidad, la coherencia y la eficacia de las futuras operaciones de retorno. El director ejecutivo incluirá dicho análisis en el informe anual de actividades de Frontex.

...

15 El artículo 34 de dicho Reglamento, titulado «Protección de los derechos fundamentales y una estrategia en materia de derechos fundamentales», tenía el siguiente tenor:

«1. La Guardia Europea de Fronteras y Costas garantizará la protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones en virtud del presente Reglamento, de conformidad con el Derecho de la Unión pertinente, en particular la Carta, el Derecho internacional pertinente, incluida la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 y las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, en particular el principio de no devolución.

A tal efecto, [Frontex] elaborará, desarrollará 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 ninguna persona sea desembarcada, obligada a entrar, conducida, entregada o devuelta de otro

modo a las autoridades de un país en contravención del principio de no devolución, o desde el cual exista un riesgo de expulsión o devolución a otro país en contravención de dicho principio.

3. En el ejercicio de sus funciones, 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 necesitan asistencia médica, las personas que necesitan protección internacional, las personas en peligro en el mar y otras personas en una situación particularmente vulnerable.

...

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

'...

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

3. El código de conducta [de Frontex] para el retorno prestará especial atención a la obligación de los Estados miembros de establecer un sistema eficaz de seguimiento del retorno forzoso, tal como se establece en el artículo 8, apartado 6, de la Directiva 2008/115/CE, y a la estrategia de derechos fundamentales.»

- 17 El artículo 42 del Reglamento 2016/1624, titulado «Responsabilidad civil», disponía en sus apartados 1 y 2:

«1. Cuando los miembros de los equipos operen en un Estado miembro de acogida, dicho Estado miembro será responsable, de conformidad con su Derecho nacional, de cualquier daño que causen durante sus operaciones.

2. Cuando dichos daños sean causados por negligencia grave o dolo, el Estado miembro de acogida podrá dirigirse al Estado miembro de origen para que éste le reembolse las cantidades que haya pagado a las víctimas o a sus derechohabientes.»

- 18 El artículo 60 de dicho Reglamento, titulado «Responsabilidad», disponía, en su apartado 3:

«En caso de responsabilidad extracontractual, [Frontex] deberá reparar, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros, cualquier daño causado por sus servicios o por su personal en el ejercicio de sus funciones.»

- 19 El artículo 71 del Reglamento, titulado «Responsable de los derechos fundamentales», disponía:

1. El consejo de administración nombrará a un responsable de derechos fundamentales. Su función será contribuir a la estrategia de derechos fundamentales de Frontex, supervisar su cumplimiento y promover su respeto.

...

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

- 20 El artículo 72 del Reglamento 2016/1624, titulado «Mecanismo de reclamaciones», disponía:

'1. [Frontex], en cooperación con el agente de derechos fundamentales, adoptará las medidas necesarias para establecer un mecanismo de quejas de conformidad con el presente artículo para

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 participe en una operación conjunta, un proyecto piloto, una intervención fronteriza rápida, el despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de la migración, una operación de retorno o una intervención de retorno y que considere que ha sido objeto de una vulneración de sus derechos fundamentales debido a dichas acciones, o cualquier parte que represente a dicha persona, podrá presentar una queja por escrito a [Frontex].

...

4. El agente de derechos fundamentales será responsable de la tramitación de las quejas recibidas por [Frontex], de conformidad con el derecho a una buena administración. A tal efecto, revisará la admisibilidad de las quejas, registrará las quejas admisibles, remitirá todas las quejas registradas al director ejecutivo, remitirá las quejas relativas a los miembros de los equipos al Estado miembro de origen, informará a la autoridad u organismo competente en materia de derechos fundamentales de un Estado miembro, y registrará y garantizará el seguimiento por parte de [Frontex] o de dicho Estado miembro.

...

10. ...

[Frontex] garantizará que la información sobre la posibilidad y el procedimiento para presentar una queja esté fácilmente disponible, incluso para las personas vulnerables. El formulario de queja estandarizado estará disponible en el sitio web de [Frontex] y en formato impreso durante todas las actividades de [Frontex], en idiomas que los nacionales de terceros países comprendan o se crea razonablemente que comprenden. El agente de derechos fundamentales examinará las quejas incluso cuando no se presenten en el formulario de queja estandarizado.

...'

B. Directiva 2008/115

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

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

22 El artículo 8 de dicha Directiva, titulado «Retirada», dispone en su apartado 6:

«Los Estados miembros establecerán un sistema eficaz de seguimiento del retorno forzoso.»

23 El artículo 12 de dicha Directiva, titulado «Forma», dispone, en su apartado 1:

'Las decisiones de devolución... se dictarán por escrito y contendrán motivos de hecho y de derecho, así como información sobre los recursos legales disponibles.'

C. El Reglamento de Procedimiento del Tribunal General

24 De conformidad con el artículo 76, letra f), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, «la demanda contendrá, en su caso, todas las pruebas presentadas u ofrecidas».

25 El artículo 85 del Reglamento de Procedimiento dispone:

'1. Las pruebas producidas u ofrecidas se presentarán en el primer intercambio de alegatos.

2. En la réplica o dúplica, la parte principal podrá producir u ofrecer pruebas adicionales en apoyo de sus argumentos, siempre que la demora en la presentación de dichas pruebas esté justificada.

3. Las partes principales podrán, excepcionalmente, presentar u ofrecer pruebas adicionales antes de la conclusión de la fase oral del procedimiento o antes de la decisión del Tribunal General de resolver sin fase oral del procedimiento, siempre que el retraso en la presentación de dichas pruebas esté justificado.

4. Sin perjuicio de la decisión que adopte el Tribunal General sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas u ofrecidas con arreglo a los apartados 2 y 3, el Presidente dará a las demás partes la oportunidad de presentar observaciones sobre dichas pruebas.»

II. Antecedentes de la controversia

- 26 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 2 a 16 de la sentencia recurrida y pueden resumirse del siguiente modo.
- 27 Los recurrentes son ciudadanos sirios que llegaron a la isla de Milos (Grecia) el 9 de octubre de 2016 entre un grupo de refugiados. El 14 de octubre de 2016, fueron trasladados a un centro de recepción e identificación en Grecia, donde indicaron que deseaban presentar una solicitud de protección internacional.
- El 20 de octubre de 2016, tras una operación de retorno conjunta coordinada por Frontex, los apelantes fueron trasladados a Turquía, a un centro de recepción temporal en el sureste de dicho país.
- El 2 de noviembre de 2016, las autoridades turcas expidieron a los apelantes documentos de protección temporal y un permiso de viaje temporal para viajar a Sanliurfa (Turquía). Los apelantes se trasladaron temporalmente a Saruj (Turquía), antes de establecerse en Erbil (Irak).
- El 4 de enero de 2017, los recurrentes presentaron una denuncia inicial ante el responsable de Derechos Fundamentales de Frontex, alegando que habían sido devueltos de Grecia a Turquía como resultado de la operación de retorno llevada a cabo por Frontex. Paralelamente, presentaron una denuncia contra la República Helénica ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- 31 El 15 de febrero de 2017, dicha queja fue declarada admisible y transmitida al Director Ejecutivo de Frontex y al Defensor del Pueblo griego, y este último la transmitió a la policía griega, de lo que se informó a los recurrentes el 7 de junio de 2017.
- El 17 de julio de 2018, los recurrentes presentaron una segunda queja ante el delegado de derechos fundamentales en relación con la tramitación de su primera queja, sobre la que recibieron información el 25 de julio de 2018. El 9 de agosto de 2018, su segunda queja fue declarada admisible y se unió a la primera.
- El 29 de noviembre de 2018, el Agente de Derechos Fundamentales informó a los recurrentes de que Frontex seguía a la espera del resultado de la investigación interna de la Policía Helénica sobre la primera denuncia. El 25 de noviembre de 2019, el Agente de Derechos Fundamentales les informó del cierre de dicha investigación por parte de dichas autoridades y de su decisión de no compartir su informe de investigación interna debido a su carácter confidencial. El 6 de octubre de 2020, el Agente de Derechos Fundamentales envió a los recurrentes su informe final sobre las denuncias y dio por concluido el procedimiento de denuncia.
- 34 Mediante correo electrónico de 8 de octubre de 2020, enviado al Responsable de Derechos Fundamentales, los recurrentes alegaron que dicho informe final no abordaba ni la función de Frontex en la operación de retorno ni la segunda denuncia. En su respuesta de 13 de octubre de 2020, el Responsable de Derechos Fundamentales informó a los recurrentes de que Frontex había cumplido con sus obligaciones en relación con la tramitación de sus denuncias.
- 35 En la comunicación del recurso, los recurrentes, una familia compuesta por dos padres y cuatro hijos de etnia kurda, indicaron que habían declarado 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 contexto de un recurso interpuesto ante él contra la República Helénica. En la vista ante el Tribunal de Justicia, declararon que, en ejecución de dicha declaración, la República Helénica había acordado pagar a cada uno de los recurrentes la

cantidad de 12 500 euros en concepto de daños materiales y morales, es decir, un total de 75 000 euros, así como la cantidad de 1 500 euros en concepto de costas y gastos.

III. El recurso ante el Tribunal General y la sentencia recurrida

- 36 Mediante demanda presentada ante el Tribunal General el 20 de septiembre de 2021, los recurrentes interpusieron una demanda de indemnización por los daños y perjuicios materiales y morales que alegaban haber sufrido como consecuencia del supuesto comportamiento ilegal de Frontex antes, durante y después de la operación de retorno controvertida, que evaluaron en 96 212,55 euros en concepto de daños materiales y en 40 000 euros en concepto de daños morales, más intereses.
- 37 En la sentencia recurrida, en lo que respecta a la admisibilidad de determinados documentos presentados por los recurrentes, el Tribunal General declaró, en primer lugar, en los apartados 43 a 46 de dicha sentencia, la inadmisibilidad de los anexos C.1 y C.3 a C.6 del escrito de réplica por haberse presentado fuera de plazo sin justificación. En segundo lugar, por la misma razón, en los apartados 49 a 51 de dicha sentencia, el Tribunal General desestimó el anexo 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 haber declarado, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, en el sentido del 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 el perjuicio alegado.
- 39 A este respecto, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que el daño alegado debe ser una consecuencia suficientemente directa del comportamiento reprochado, que debe ser la causa determinante del daño, si bien no existe una obligación de reparar toda consecuencia perjudicial, incluso remota, de una situación ilícita.
- 40 En primer lugar, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, declaró que los gastos en que habían incurrido los recurrentes para viajar a Grecia no podían ser una consecuencia directa de la conducta imputada a Frontex, puesto que eran anteriores a la operación de retorno controvertida.
- 41 A continuación, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la alegación de los recurrentes según la cual existía una relación de causalidad entre los supuestos incumplimientos de Frontex de sus obligaciones relativas a la protección de los derechos fundamentales en el contexto de dicha operación de retorno y las demás pretensiones de indemnización se basaba en la premisa errónea de que, de no ser por esos supuestos incumplimientos, los recurrentes no habrían sido devueltos a Turquía y habrían obtenido protección internacional en Grecia y, por tanto, la asistencia material a la que tenían derecho, de modo que no habrían tenido que sufrir los daños en cuestión.
- 42 A este respecto, en los apartados 64 y 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, de conformidad con el artículo 27, apartado 1, letras a) y b), y el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y el artículo 2, letra f), y los artículos 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), la función de Frontex en el marco de la operación de retorno controvertida consistía únicamente en prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros y no en analizar el fundamento de las decisiones de retorno de las personas incluidas en dicha operación, ya que dichas decisiones, así como las relativas a la concesión de protección internacional, se adoptaban sobre la base de una evaluación que es competencia exclusiva de los Estados miembros.
- 43 A continuación, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que no se había acreditado una relación de causalidad directa ni en lo que respecta al perjuicio material relacionado con los gastos soportados por los recurrentes en Turquía e Irak ni en lo que respecta al perjuicio moral consistente, en particular, en sentimientos de angustia relacionados con el vuelo de regreso a Turquía, vuelo que, por lo demás, consideró, en principio, responsabilidad exclusiva del Estado miembro de acogida, con arreglo al 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 debe resultar directamente de la ilegalidad invocada y no de una elección de los recurrentes en cuanto a su reacción ante el acto supuestamente ilegal, el Tribunal General declaró que los supuestos perjuicios materiales y morales relativos a los gastos de alquiler y mobiliario en Saruj, a los gastos de viaje a Irak, a los diversos gastos soportados desde su instalación en dicho país y a los sentimientos de miedo y sufrimiento relacionados con su difícil viaje a dicho país eran el resultado de sus propias elecciones.
- 45 A este respecto, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en esencia, que de los autos se desprendía, por una parte, que el traslado de los recurrentes a Saruj era consecuencia de su decisión de no acatar las instrucciones del permiso de viaje temporal expedido por las autoridades turcas y, por otra parte, de los escritos de los recurrentes, que su huida a Irak era consecuencia de su temor a ser devueltos a Siria por dichas autoridades por haber incumplido dichas instrucciones.
- 46 Por último, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, cuando la representación por un abogado o asesor en el procedimiento precontencioso no es obligatoria, no existe una relación causal entre el coste de dicha representación y cualquier actuación ilícita de la institución u organismo de que se trate. En estas circunstancias, declaró que el perjuicio material alegado en relación con los costes de asistencia jurídica sufridos por los recurrentes en el contexto de las denuncias presentadas ante Frontex no podía atribuirse directamente a Frontex.
- 47 En conclusión, el Tribunal General consideró que los recurrentes no habían aportado pruebas de una relación causal suficientemente directa entre la conducta imputada a Frontex y el daño alegado y, en consecuencia, desestimó la demanda 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 que:
- Anule la sentencia recurrida y devuelva el asunto al Tribunal General.
 - subsidiariamente, declarar fundadas las pretensiones de su demanda en primera instancia;
 - condenar a Frontex a pagar las costas ocasionadas en los procedimientos de primera instancia y de apelación, más los intereses.
- 49 Frontex sostiene que el Tribunal debería:
- desestimar el recurso; y
 - Condenar a los recurrentes al pago de las costas ocasionadas en los procedimientos de primera instancia y de apelación.

V. El recurso de apelación

- 50 Los recurrentes formulan cuatro motivos en apoyo de su recurso.
- 51 El primer motivo de casación, que se refiere esencialmente a los apartados 62 a 66 de la sentencia recurrida, invoca, en esencia, errores de Derecho cometidos por el Tribunal General al declarar la inexistencia de una relación de causalidad entre la conducta imputada a Frontex y los supuestos daños y perjuicios derivados de la inclusión de los recurrentes en la operación de retorno controvertida. Este motivo se compone, en esencia, de tres partes.
- 52 El segundo motivo de casación, que también afecta a los apartados 62 a 66 de la sentencia recurrida, invoca, en esencia, errores de Derecho cometidos por el Tribunal General al declarar la inexistencia de una relación de causalidad entre la conducta de Frontex y el supuesto daño moral derivado de las vulneraciones de derechos fundamentales cometidas durante el vuelo de regreso a Turquía. Este motivo se compone, en esencia, de dos partes.

- 53 El tercer motivo, que consta de dos partes y se refiere a los apartados 67 a 71 de la sentencia recurrida, se basa en errores de Derecho cometidos por el Tribunal General al considerar que el nexo causal necesario entre las acciones y omisiones reprochadas a Frontex y una parte de los daños alegados se había roto por las propias decisiones de los recurrentes.
- 54 Por último, el cuarto motivo, que se refiere a los apartados 44 a 46 de la sentencia recurrida, se basa en errores de Derecho cometidos por el Tribunal General al declarar la inadmisibilidad de diversos elementos de prueba que los recurrentes habían presentado en apoyo de su demanda de indemnización.

A. La segunda y tercera partes del primer motivo de casación

1. Argumentos de las partes

- 55 Mediante las partes segunda y tercera del primer motivo de casación, que procede examinar conjuntamente y en primer lugar, las 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 con los que 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. Las recurrentes alegan que dicha omisión afectó al fallo de la sentencia recurrida, ya que, si el Tribunal General hubiera examinado dichos motivos, habría valorado necesariamente las acciones y omisiones de Frontex a las que se refieren y habría concluido que se cumplían los requisitos para que se generara la responsabilidad extracontractual de dicha agencia.
- 56 Frontex alega que el primer motivo de casación es inadmisibile en su totalidad, dado que los recurrentes no han identificado con suficiente precisión los fundamentos de la sentencia recurrida a los que se refieren. Además, las partes segunda y tercera de dicho motivo son inoperantes y, en cualquier caso, infundadas, ya que, si el Tribunal de Justicia considera que no se cumple uno de los tres requisitos para que la Unión Europea genere responsabilidad extracontractual, no está obligado a evaluar los otros dos.

2. Conclusiones del Tribunal

- 57 Por lo que respecta, en primer lugar, a la excepción de inadmisibilidad relativa al primer motivo de casación, propuesta por Frontex, en la medida en que los recurrentes no identificaron con suficiente precisión los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida mencionados en las distintas partes de dicho 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 se desprende que un recurso de casación debe identificar con precisión los puntos impugnados en los fundamentos de Derecho de la sentencia cuya anulación se solicita e indicar con precisión los argumentos jurídicos que apoyan específicamente dicha pretensión, so pena de inadmisibilidad del recurso de casación o del motivo de casación de que se trate (véase el auto de 26 de abril de 1993, *Kupka-Floridi / CES*, C-244/92 P, EU:C:1993:152, apartados 8 y 9, y 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 presente caso, basta con señalar que las alegaciones formuladas por los recurrentes en el marco de las partes segunda y tercera del primer motivo de casación parecen, en su conjunto, suficientemente claras para que sea posible identificar con la precisión necesaria los elementos impugnados de la sentencia recurrida y los argumentos jurídicos invocados en apoyo de dicha crítica y, en consecuencia, para que el Tribunal de Justicia pueda efectuar su control de legalidad.
- 59 En segundo lugar, en lo que respecta al examen del fondo de las partes segunda y tercera del primer motivo de casación, cabe 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 expresión específica— que, en caso de responsabilidad extracontractual, Frontex, de conformidad con los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, reparará los daños causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones. Por consiguiente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre dicha disposición del Tratado FUE es pertinente en el presente asunto.

- 60 Según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la responsabilidad extracontractual de la Unión, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, solo puede generarse si se cumplen una serie de requisitos, a saber, la existencia de una violación 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 directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el perjuicio sufrido por las partes perjudicadas (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 dicha jurisprudencia se desprende también que, si no se cumple alguno de dichos requisitos, el recurso debe desestimarse en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, y que el juez de la Unión no está obligado a examinar dichos requisitos en un orden determinado (véase la 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 primer lugar, el Tribunal General no incurrió en error de principio al decidir examinar, en primer lugar, el requisito relativo a la existencia de un nexo causal sin examinar previamente los ocho motivos mediante los cuales los recurrentes pretendían demostrar la existencia de irregularidades cometidas por Frontex. En segundo lugar, dado que de dicho examen concluyó que no se cumplía dicho requisito, no estaba obligado a examinar, además, los otros dos requisitos para que Frontex incurriera en responsabilidad extracontractual, en particular el relativo a la supuesta ilegalidad de la conducta 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. La primera parte del primer motivo de casación y la primera parte del segundo motivo de casación

- 64 La primera parte del primer motivo de casación se basa, en esencia, en la infracción por parte del Tribunal General de los artículos 14, apartado 2, 27, apartado 1, 28, apartado 1, y 34, apartados 1 a 3, del Reglamento 2016/1624 y, en segundo lugar, del artículo 5, apartado 1, del mismo Reglamento, al declarar la inexistencia de una relación de causalidad entre el comportamiento imputado a Frontex y el supuesto perjuicio derivado de la inclusión de los recurrentes en la operación de retorno controvertida, que, según ellos, fue irregular al no haberse adoptado decisiones de retorno contra ellos.
- 65 La primera parte del segundo motivo de casación alega que se infringieron las mismas disposiciones mencionadas en la primera parte del primer motivo de casación al declarar el Tribunal General que no existía un nexo causal entre la conducta imputada a Frontex y el supuesto perjuicio derivado de las vulneraciones de sus derechos fundamentales cometidas durante el vuelo de regreso a Turquía en el contexto de la operación de retorno controvertida. Además, esta parte del segundo motivo reitera la crítica formulada en la primera parte del primer motivo.
- 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 se expone en los apartados 62 a 66 de la sentencia recurrida, procede examinarlas conjuntamente.

1. Argumentos de las partes

- 67 La primera parte del primer motivo de casación, en la que los recurrentes alegan la ilegalidad de su expulsión a Turquía debido a que las autoridades griegas no habían adoptado ninguna decisión de retorno respecto de ellos, contiene dos alegaciones.
- 68 Mediante la primera imputación, los recurrentes critican al Tribunal General, en esencia, haber declarado implícitamente que Frontex no tenía ninguna obligación de verificar la existencia de tal decisión.

- 69 Alegan que del artículo 2, apartados 13 y 14, del Reglamento 2016/1624 se desprende, por una parte, que las autoridades nacionales están obligadas a adoptar una decisión de retorno por escrito 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 otra parte, del artículo 14, apartado 2, del artículo 27, apartado 1, y del artículo 34, apartados 1 a 3, de dicho Reglamento, que Frontex debe garantizar que no se incluya a personas en una operación de retorno que coordine si no han sido objeto de tal decisión.
- 70 Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en un error al basarse en la prohibición de que Frontex se pronuncie sobre el fondo de una decisión de retorno, establecida en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, para eximirlo de cualquier obligación al respecto.
- 71 Mediante la segunda imputación, los recurrentes alegan, en esencia, que el Tribunal General infringió el artículo 5, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, que establece la responsabilidad solidaria de Frontex y del Estado miembro de que se trate por los daños sufridos por las personas incluidas en una operación de retorno conjunta como consecuencia de violaciones de los derechos fundamentales cometidas en el contexto 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 verificar que efectivamente habían sido objeto de una decisión de retorno, debería haber constatado la existencia de una relación causal entre la conducta imputada a Frontex y el trato ilícito que alegan haber sufrido durante el vuelo de retorno, ya que el cumplimiento de dicha obligación habría obligado a Frontex a impedir su expulsión ilícita. Además, reiteran sus argumentos relativos a la existencia de responsabilidad solidaria.
- 73 Frontex alega, con carácter principal, la inadmisibilidad de la primera parte del primer motivo y de la primera parte del segundo motivo. En primer lugar, se basan en la impugnación de la constatación del Tribunal General de que existía una decisión de retorno. En segundo lugar, la alegación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria entre Frontex y la República Helénica, formulada en estas dos partes, es nueva, puesto que dicha responsabilidad no se planteó ante el Tribunal General. En tercer lugar, los recurrentes no identifican con suficiente precisión los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida a los que se refieren dichas partes.
- 74 Con carácter subsidiario, Frontex cuestiona el mérito de dichas partes.
- 75 Además de que, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, el Tribunal General no incurrió en error al calificar su recurso de dirigido contra las decisiones de las autoridades griegas por las que se les deniega la protección internacional y se ordena su retorno, Frontex considera, en primer lugar, que los recurrentes se basan en una interpretación incorrecta de las disposiciones del Reglamento 2016/1624 que invocan, lo que es contrario al principio de cooperación leal y al principio de atribución, establecidos en el artículo 4 TUE, apartado 3, y en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, respectivamente.
- 76 En primer lugar, el principio de cooperación leal implica que Frontex debe poder asumir con plena confianza la exactitud de los documentos facilitados por las autoridades nacionales, en este caso la lista de las personas sujetas a la operación de retorno en cuestión, lo que implica una presunción de legalidad, cuyo corolario es la obligación de reconocer la validez legal de dichos documentos. Frontex solo puede cuestionar dicha presunción cuando tenga conocimiento de circunstancias de hecho suficientemente objetivas y explícitas que indiquen la posibilidad de que los documentos facilitados por las autoridades nacionales sean incorrectos, lo que conlleva una obligación de verificación. Los recurrentes no alegaron ante el Tribunal General la concurrencia de tales circunstancias de hecho en el presente caso.
- 77 En segundo lugar, Frontex sostiene, en esencia, que el principio de concesión le exige respetar la competencia exclusiva de los Estados miembros en lo que respecta a la posible concesión de protección internacional y la adopción de decisiones de retorno.
- 78 A continuación, Frontex sostiene que las disposiciones de la Carta no pueden conferirle ningún poder que no tenga en virtud de otras disposiciones del Derecho de la UE.
- 79 Por último, en cuanto a la existencia de responsabilidad solidaria en relación con la indemnización, Frontex alega, en primer lugar, que la existencia de dicha responsabilidad no

exime a los recurrentes de la carga de probar, entre otras cosas, la existencia de una relación causal directa, lo cual no hicieron. En segundo lugar, la existencia de responsabilidad solidaria de Frontex presupone la existencia de responsabilidad de las autoridades griegas con arreglo al Derecho griego, lo que obligaría al Tribunal General a realizar una apreciación que es de Derecho nacional y no de su competencia. Por consiguiente, el hecho de no haber realizado una apreciación a este respecto no puede constituir una infracción del Derecho de la Unión.

2. Conclusiones del Tribunal

a) Admisibilidad de las alegaciones 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 plantea una excepción de inadmisibilidad respecto 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 dichas partes, los recurrentes cuestionan una apreciación de hecho realizada por el Tribunal General, a saber, la existencia de una decisión de retorno que les afecta adoptada por las autoridades griegas.
- 81 A este respecto, basta observar que dicho argumento se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida. En dicha sentencia, el Tribunal General limitó su apreciación de la responsabilidad extracontractual de Frontex al examen únicamente del requisito de la existencia de una relación causal entre la conducta denunciada y el perjuicio alegado, sin pronunciarse sobre si los recurrentes fueron objeto de una decisión de retorno.
- 82 En segundo lugar, en cuanto a la segunda alegación de la primera parte del primer motivo de casación, reiterada, por lo demás, en particular en el contexto de la primera parte del segundo motivo y relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria entre Frontex y la República Helénica, Frontex cuestiona su admisibilidad alegando su supuesta novedad. No obstante, los recurrentes declaran haber invocado un motivo relativo a dicha responsabilidad solidaria ante el Tribunal General y se remiten, a este respecto, a los apartados 5 y 13 de la demanda en primera instancia. Añaden, en cuanto al fondo, que la participación de más de un agente en la producción del daño no exime a ninguna de las partes de la responsabilidad por sus actos y que no es necesario saber si la República Helénica ha cumplido con sus propias obligaciones.
- 83 Según el artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el objeto del litigio ante el Tribunal General no puede modificarse en el marco del recurso de casación. Así pues, la competencia del Tribunal de Justicia en un recurso de casación se limita al control de la apreciación jurídica de los motivos y alegaciones debatidos ante el Tribunal General. Por consiguiente, 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 le permitiría someter al Tribunal de Justicia, cuya competencia en el procedimiento de casación es limitada, un asunto más amplio que el 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 presente caso, procede señalar que, en los dos apartados de la demanda en primera instancia a los que se refieren los recurrentes, éstos invocaron la posibilidad de que Frontex pudiera incurrir en responsabilidad por los actos de su propio personal, paralelamente a la responsabilidad de los Estados miembros por los actos de su propio personal.
- 85 A este respecto, procede recordar que, en principio, la responsabilidad solidaria implica que, cuando se inflige un daño a un tercero como consecuencia de la conducta ilícita de varias personas, cada una de ellas está obligada a reparar el daño en su totalidad, teniendo el tercero perjudicado derecho a reclamar a cada una de ellas la reparación íntegra del daño sufrido hasta que haya sido indemnizado íntegramente, sin perjuicio de una acción de indemnización que la persona responsable que haya reparado íntegramente el daño sufrido puede interponer contra cualquier otra persona solidariamente responsable, habida cuenta de su responsabilidad relativa por el daño. Este sistema de responsabilidad solidaria se aparta de los principios generales de responsabilidad extracontractual de la Unión Europea (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 En primer lugar, procede señalar que, en los apartados de su demanda ante el Tribunal General a los que se remiten para cuestionar la novedad de la alegación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y la República Helénica, los recurrentes no alegaron la existencia de dicha responsabilidad, que implicaría la obligación de Frontex de indemnizarlos

íntegramente por las consecuencias perjudiciales de la conducta ilícita de su personal y del de la República Helénica, con independencia de las consecuencias reales de sus respectivos actos ilícitos. Los recurrentes se limitaron a sostener que Frontex había incurrido en responsabilidad por los daños causados por la conducta ilícita de sus servicios o su personal, paralelamente a la responsabilidad de dicho Estado miembro por los daños causados por la conducta ilícita de su propio personal, y que, en consecuencia, era importante distinguir los deberes y obligaciones de Frontex de los del Estado miembro, subrayando, como también hacen en el contexto del recurso de casación, que Frontex podía ser considerada responsable independientemente de si la República Helénica había cumplido o no con sus obligaciones.

- 87 En segundo lugar, si bien un recurrente está legitimado para interponer un recurso de casación invocando, ante el Tribunal de Justicia, motivos que tienen por objeto criticar en Derecho el fundamento de Derecho de consideraciones de carácter jurídico derivadas de la propia sentencia recurrida, en el sentido de que constituyen los motivos en los que el Tribunal General basó algunas de sus apreciaciones, con independencia de las alegaciones formuladas 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 presente caso, la sentencia recurrida no contiene ningún pasaje relativo a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex. Además, el Tribunal General no puede haber abordado implícitamente esta cuestión. Esta se refiere a la determinación del daño indemnizable a una persona previamente reconocida como coautora del mismo. Por lo tanto, esta cuestión no afecta al examen del requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad entre la culpa alegada y el daño alegado, al que se limitó el Tribunal General en la sentencia recurrida.
- 88 Por consiguiente, la segunda imputación de la primera parte del primer motivo, relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, reiterada en particular en el marco de la primera parte del segundo motivo, es inadmisibile.
- 89 En tercer y último lugar, en cuanto a la inadmisibilidad de las partes que Frontex alega debido a la falta de identificación de manera suficientemente precisa de los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida a que se refiere dicha parte, ésta debe desestimarse por las mismas razones que las expuestas en el apartado 58 de la presente sentencia.

b) Sobre el fondo de la primera queja de la primera parte del primer motivo de casación y de la primera parte del segundo motivo de casación

- 90 Mediante la primera alegación de la primera parte del primer motivo de casación y la primera parte del segundo motivo de casación, los recurrentes alegan, en esencia, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no reconocer la obligación impuesta a Frontex por el Reglamento 2016/1624 de garantizar que toda persona incluida en una operación de retorno coordinada por ella fuera objeto de una decisión de retorno por escrito, a pesar de haber declarado que no se había adoptado tal decisión respecto de ellos. Deducen de ello que, de no haber incurrido en dicho error, el Tribunal General habría tenido que constatar la existencia de una relación de causalidad entre la conducta de Frontex y el perjuicio que alegan haber sufrido, en particular como consecuencia de la forma en que se llevó a cabo el vuelo de regreso a Turquía.
- 91 Ante el Tribunal General, los recurrentes denunciaron que Frontex había coordinado una operación de retorno conjunta en cuyo marco sufrieron la vulneración de varios derechos fundamentales, lo que les ocasionó diversos tipos de daños materiales y morales por los que solicitaban una indemnización a dicha agencia.
- 92 En cuanto a la inclusión de los recurrentes en dicha operación, el Tribunal General señaló, en los apartados 64 y 65 de la sentencia recurrida, que, por una parte, el artículo 2, letra f), y los artículos 4, 6, 8 y 31 de la Directiva 2013/32 y el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 confieren a los Estados miembros competencia exclusiva para examinar las solicitudes de protección internacional y el fondo de las decisiones de retorno, respectivamente, y, por otra parte, de conformidad con el artículo 27, apartado 1, letras a) y b), y el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, Frontex tiene como única misión proporcionar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, sin abordar el fondo de las decisiones de retorno. En el apartado 66 de la sentencia recurrida concluyó que, dado que la competencia tanto en lo relativo al examen de las solicitudes de protección internacional como a la apreciación del fondo de las decisiones de retorno se atribuía a los Estados miembros y no a Frontex, no podía establecerse una relación causal directa entre el comportamiento imputado a dicha agencia y el supuesto daño material

relativo a los gastos soportados por los recurrentes en Turquía e Irak y el supuesto daño moral consistente, en particular, en sentimientos de angustia relacionados con el vuelo de regreso a Turquía.

- 93 Mediante estas consideraciones, el Tribunal General descartó, pues, la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex y el perjuicio de que se trata, sin pronunciarse previamente sobre si se había adoptado una decisión de retorno respecto de los recurrentes, por considerar que dicha decisión no era pertinente al no existir competencia de Frontex para apreciar si tal decisión estaba fundada.
- 94 Los recurrentes sostienen, en esencia, que dichas consideraciones adolecen de un error de Derecho, ya que no tienen en cuenta las propias obligaciones de Frontex en materia de protección de los derechos fundamentales, en particular en lo que respecta al respeto del principio de no devolución, en virtud del cual dicha agencia está obligada a garantizar que las personas incluidas en una operación de retorno conjunta coordinada por Frontex hayan sido objeto de una decisión de retorno.
- 95 A este respecto, en virtud del artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de ésta se dirigen a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, y a los Estados miembros en la aplicación del Derecho de la Unión, de modo que deben respetar los derechos, observar los principios y promover su aplicación, conforme a sus respectivas competencias y dentro del límite de las competencias de la Unión Europea tal como le son atribuidas por los Tratados.
- 96 El artículo 34, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 refleja estas obligaciones respecto a Frontex y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de fronteras, que, de conformidad con el artículo 3 de dicho Reglamento, constituyen conjuntamente la Guardia Europea de Fronteras y Costas, al exigirle que garantice la protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones en virtud de dicho Reglamento, en particular el principio de no devolución. A tal efecto, el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, dispone que Frontex elaborará, desarrollará y aplicará una estrategia en materia de derechos fundamentales que incluya un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de estos derechos en todas sus actividades.
- 97 Esta obligación, derivada del Reglamento 2016/1624, de garantizar la protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de las funciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que incumbe en particular a Frontex, se concreta también respecto de dicha agencia en diversas disposiciones de dicho Reglamento.
- 98 Así, el artículo 16, apartados 2 y 3, del Reglamento 2016/1624 establece que, para cualquier operación conjunta en las fronteras exteriores, el Director Ejecutivo de Frontex elaborará un plan operativo, acordado con el Estado miembro de acogida, en consulta con los Estados miembros participantes, que será vinculante para todas las partes implicadas en dicha operación. Dicho plan detallará los aspectos organizativos y procedimentales que se consideren necesarios para su ejecución, incluyendo una descripción de las tareas y responsabilidades en materia de respeto de los derechos fundamentales. De conformidad con el artículo 22, apartados 1 y 3, letra b), de dicho Reglamento, Frontex garantizará la correcta ejecución del plan operativo, en particular a través de los agentes de coordinación designados por su Director Ejecutivo, quienes intervendrán en todos los aspectos del despliegue de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, en particular supervisando la correcta ejecución del plan operativo en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales.
- 99 En lo que respecta en particular a los retornos, el artículo 27, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 establece, entre otras cosas, que, de conformidad con 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 niños, Frontex coordinará a nivel técnico y operativo las actividades de los Estados miembros relacionadas con el retorno y prestará asistencia técnica y operativa a los Estados miembros que experimenten «desafíos» particulares con respecto a sus sistemas de retorno, lo que incluye proporcionar asesoramiento sobre la aplicación y gestión de los procedimientos de retorno de conformidad con la Directiva 2008/115.
- 100 Por lo que respecta, más concretamente, a las operaciones de retorno, que, de conformidad con el artículo 2, apartados 12 y 14, del Reglamento 2016/1624, son operaciones coordinadas por Frontex en relación con el retorno de personas que son objeto de una decisión de retorno

conforme con la Directiva 2008/115, el artículo 28, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que Frontex, de conformidad con dicha Directiva, prestará la asistencia necesaria y, a petición de uno o varios Estados miembros participantes, garantizará la coordinación o la organización de las operaciones de retorno.

- 101 Como ha señalado la Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, del conjunto de las disposiciones citadas en los apartados 96 y 98 a 100 de la presente sentencia se desprende que las operaciones de retorno conjuntas coordinadas por Frontex únicamente pueden referirse a personas que hayan sido objeto de decisiones de retorno individuales ejecutivas, las cuales, según el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2008/115, deben darse por escrito.
- 102 Por consiguiente, a la luz de las obligaciones específicas que el Reglamento 2016/1624 impone a Frontex en el contexto de la coordinación de las operaciones de retorno conjuntas, dicha agencia está obligada a verificar que tales decisiones existen para todas las personas que un Estado miembro pretende incluir en dichas operaciones, con el fin de garantizar que cumplen los requisitos derivados de dicho 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 obligación alguna en lo que respecta a las decisiones de retorno que debían adoptarse respecto de las personas incluidas en una operación de retorno conjunta coordinada por dicha agencia, dado que la función de Frontex consiste únicamente en prestar apoyo técnico y operativo a los Estados miembros, sin tener la facultad de examinar el fundamento de las decisiones de retorno. Como señaló la Abogado General en el punto 79 de sus conclusiones, la verificación de la existencia de dichas decisiones es independiente del examen de su fundamento y, por lo tanto, no interfiere en la competencia exclusiva de los Estados miembros en este ámbito, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115.
- 104 Además, los argumentos invocados por Frontex para fundamentar su afirmación de que, en esencia, no asume una obligación a ese respecto son irrelevantes.
- 105 En primer lugar, el principio de atribución establecido en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, según el cual la Unión solo actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para alcanzar los objetivos establecidos en dichos Tratados, no se ve vulnerado en modo alguno por la obligación de Frontex de verificar la existencia de las decisiones de retorno, ya que dicha obligación le viene impuesta por el Reglamento 2016/1624 teniendo debidamente en cuenta las competencias de los Estados miembros.
- 106 En segundo lugar, el principio de cooperación leal, enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y recordado específicamente en el contexto del Reglamento 2016/1624, en su artículo 9, relativo al deber de cooperación leal al que están sujetos Frontex y las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras y del retorno, reviste ciertamente una importancia considerable en el contexto de las relaciones entre dicha agencia y dichas 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 permita a Frontex eludir las obligaciones específicas que le impone el Reglamento 2016/1624 en el contexto de la coordinación de las operaciones de retorno conjuntas, y en particular la obligación de verificar que existen decisiones de retorno escritas y ejecutables para todas las personas que un Estado miembro pretende incluir en dichas operaciones, a fin de garantizar que cumplen los requisitos derivados de dicho Reglamento y los derechos fundamentales de las personas afectadas, y en particular el principio de no devolución.
- 108 Por el contrario, el deber de cooperación leal, en la medida en que también incumbe a Frontex, refuerza dichas obligaciones y debería animar a Frontex a apoyar a los Estados miembros para que lleven a cabo sus tareas en dichas operaciones de una manera que respete plenamente el Derecho de la UE y, en particular, los derechos fundamentales.
- 109 Además, la cuestión de si, como alega Frontex, el principio de cooperación leal da lugar a una presunción de legalidad aplicable, en ausencia de circunstancias especiales, a los documentos presentados por los Estados miembros no es pertinente en el presente caso. Como confirmó dicha agencia en la vista ante el Tribunal de Justicia, las autoridades griegas no le habían facilitado, antes de la operación conjunta de retorno controvertida, una lista de personas que habían sido objeto de decisiones de retorno, sino que simplemente le habían enviado una lista de

personas que no habían presentado una solicitud de asilo. Dicha 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 dicho documento pudiera beneficiarse de una presunción de legalidad, no permitía a Frontex presumir que los recurrentes habían sido objeto de decisiones de retorno escritas y ejecutables.

- 110 De lo anterior se desprende que la apreciación del Tribunal General en el apartado 66 de la sentencia recurrida, según la cual, en esencia, no existía una relación de causalidad entre la conducta de Frontex y el supuesto perjuicio mencionado en dicho apartado de la sentencia recurrida, se basa en la constatación errónea de que Frontex no tiene ninguna obligación en lo que respecta a la cuestión de si todas las personas incluidas en una operación de retorno conjunta coordinada por dicha agencia fueron o no objeto de una decisión de retorno.
- 111 Sin embargo, 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 obligada a verificar a este respecto no implica que exista necesariamente una relación causal entre una posible infracción de dicha obligación y la totalidad o parte del daño que los recurrentes afirman haber sufrido.
- 112 Es cierto que la existencia de tal nexo causal debe examinarse a la luz de dicha obligación de verificación y, de forma más general, de las obligaciones impuestas a Frontex para garantizar que las operaciones conjuntas de retorno cumplan los requisitos derivados del Reglamento 2016/1624 y los derechos fundamentales de las personas afectadas. No obstante, dicho examen debe realizarse teniendo en cuenta todos los hechos pertinentes, cuya determinación corresponde al Tribunal General, y las apreciaciones jurídicas requeridas.
- 113 De todas las consideraciones anteriores se desprende que la primera alegación 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. La segunda parte del segundo motivo de casación

1. Argumentos de las partes

- 114 Mediante la segunda parte del segundo motivo de casación, los recurrentes cuestionan la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 66 de la sentencia recurrida, según la cual la responsabilidad por las posibles violaciones de sus derechos fundamentales cometidas durante el vuelo de regreso a Turquía recae exclusivamente en la República Helénica.
- 115 Alegan que esta apreciación, basada en el artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624, es incorrecta, ya que dichas disposiciones se limitan a la responsabilidad del personal del Estado miembro de acogida «en el nivel inferior, ejecutivo», y no contemplan la responsabilidad de Frontex por el incumplimiento por parte de su personal de las obligaciones que le impone dicho Reglamento. La disposición pertinente a este respecto es el artículo 60, apartado 3, del Reglamento, relativo a la responsabilidad extracontractual de Frontex por los daños causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones.
- 116 Según los recurrentes, la interpretación que el Tribunal General hace del artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 priva de contenido a los artículos 16, 22, 25, 26, 28 y 34 de dicho Reglamento, al artículo 4 del Código de Conducta de Frontex y a los pasos 1 a 5 del procedimiento operativo estándar, que constituyen un conjunto de disposiciones que atribuyen a Frontex sus propias obligaciones de garantizar la supervisión efectiva del cumplimiento de los derechos fundamentales. Esta interpretación también menoscaba la correcta aplicación del artículo 8, apartado 6, de la Directiva 2008/115, en virtud del cual los Estados miembros deben establecer un sistema eficaz de supervisión del retorno forzoso.
- 117 Los recurrentes reiteran también la alegación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, tal como se formula en la primera parte del primer motivo de casación.
- 118 Frontex sostiene, en primer lugar, que la segunda parte del segundo motivo de casación es ineficaz, puesto que la motivación expuesta en el apartado 66 de la sentencia recurrida relativa al artículo 42, apartados 1 y 2, del Reglamento 2016/1624 se presenta como una motivación adicional.

- 119 A continuación, Frontex sostiene que la denuncia que alega responsabilidad solidaria es inadmisibles porque se trata de una nueva alegación.
- 120 Por último, la segunda parte del segundo motivo de casación, en el marco de la cual los recurrentes reiteran las alegaciones que formularon en primera instancia, relativas a las supuestas competencias de Frontex, en particular la de verificar que las personas incluidas en una operación de retorno conjunta eran objeto de una decisión de retorno, es infundada, puesto que el legislador de la Unión no le atribuyó dicha competencia.

2. Conclusiones del Tribunal

- 121 En cuanto, en primer lugar, a la alegación de la inoperancia de la segunda parte del segundo motivo de casación, del apartado 110 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al apreciar que debía desestimarse cualquier nexo causal entre la conducta imputada a Frontex y el perjuicio alegado por los recurrentes, dado que dicha agencia no asume la obligación de verificar la existencia de una decisión de retorno relativa a las personas incluidas en una operación de retorno conjunta coordinada por ella. Por consiguiente, dicha parte, que alega un error de Derecho adicional cometido por el Tribunal General al declarar, en esencia, que la responsabilidad por cualquier vulneración de los derechos fundamentales cometida durante un vuelo de retorno recae exclusivamente en el Estado miembro de acogida, no es inoperante.
- 122 En segundo lugar, en lo que respecta a la reiteración de la alegación basada en la responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, dicha alegación es inadmisibles por las razones expuestas en los apartados 83 a 87 de la presente sentencia.
- 123 En lo que respecta, en tercer y último lugar, al fundamento 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 declaró, 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 exclusiva del Estado miembro de acogida, sin perjuicio de la acción que este pueda interponer, con arreglo al 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 dicho miembro.
- 124 Al hacerlo, el Tribunal General declaró implícitamente que Frontex no asume por sí misma ninguna obligación en relación con posibles vulneraciones de derechos fundamentales cometidas durante un vuelo de retorno realizado en el contexto de una operación conjunta de retorno. Por consiguiente, la ocurrencia de dichas vulneraciones no puede atribuírsele en ningún caso y, por consiguiente, no puede existir un nexo causal entre la conducta imputada a Frontex y el daño moral derivado de las vulneraciones de los derechos fundamentales de los recurrentes sufridas durante el vuelo de regreso a Turquía.
- 125 A este respecto, procede considerar que el Tribunal General actuó correctamente al decidir que el artículo 42, apartado 1, del Reglamento 2016/1624 establece el principio de que, cuando los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas operan en un Estado miembro de acogida, este será responsable de cualquier daño causado por los miembros de dichos equipos. Esta responsabilidad es coherente con la norma establecida en el artículo 21, apartado 1, y el artículo 40, apartado 3, de dicho Reglamento, según la cual los miembros de los equipos recibirán instrucciones del Estado miembro de acogida y solo podrán desempeñar funciones y ejercer competencias siguiendo instrucciones de los guardias de fronteras o del personal del Estado miembro de acogida que participe en tareas relacionadas con el retorno y, por regla general, en presencia de estos.
- 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 forma absoluta, cualquier responsabilidad de Frontex en relación con posibles violaciones de los derechos fundamentales cometidas durante una operación de retorno.
- 127 En virtud del artículo 60, apartado 3, de dicho Reglamento, Frontex debe asumir la responsabilidad extracontractual por cualquier daño causado por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los mismos principios que rigen la responsabilidad extracontractual de la Unión Europea. Por consiguiente, no puede descartarse a priori la posibilidad de responsabilidades concurrentes.

- 128 En circunstancias como las del presente caso, la responsabilidad de Frontex sólo puede excluirse si se establece que las irregularidades alegadas no están necesariamente relacionadas con ningún acto u omisión ilícitos de los servicios o del personal de Frontex o que, en cualquier caso, no existe ningún vínculo entre los supuestos fallos de dicha agencia y el supuesto daño.
- 129 Sin embargo, no es ese el caso aquí.
- 130 Como se desprende de los apartados 96 a 102 de la presente sentencia, el Reglamento 2016/1624 impone a Frontex obligaciones para garantizar, entre otras cosas, el respeto de los derechos fundamentales en el contexto de las operaciones de retorno que coordina. Estas obligaciones se derivan, por una parte, de la obligación general de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de la que Frontex forma parte, de garantizar la protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de las funciones que le asigna dicho organismo en virtud del citado Reglamento y, por otra, de la obligación de Frontex de supervisar eficazmente el respeto de los derechos fundamentales en todas sus actividades. En particular, todas estas obligaciones deben implementarse, entre otros medios, mediante el plan operativo previsto en el artículo 16 de dicho Reglamento, que Frontex debe elaborar para cada operación de retorno conjunta y que es vinculante para todas las partes implicadas en dicha operación. El artículo 21, apartados 1 y 3, de dicho Reglamento establece que el Estado miembro de acogida está obligado a cumplirlo en lo que respecta a las instrucciones que envíe a los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas durante su despliegue, bajo la supervisión del Coordinador de Frontex.
- 131 Además, de conformidad con el artículo 21, apartado 2, del Reglamento 2016/1624, a través de dicho agente, Frontex podrá comunicar su opinión al Estado miembro de acogida sobre las instrucciones impartidas por este. Asimismo, el artículo 20, apartado 1, del Reglamento permite a Frontex desplegar expertos de su propio personal durante las operaciones conjuntas de retorno, además de los agentes coordinadores.
- 132 De estas consideraciones se desprende que, de conformidad con el Reglamento 2016/1624, Frontex tiene un conjunto de obligaciones destinadas a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el contexto de las operaciones conjuntas de retorno. Por lo tanto, no puede excluirse a priori que el incumplimiento de dichas obligaciones por parte de sus servicios o personal en el contexto de una operación concreta haya contribuido a que se produzcan vulneraciones de los derechos fundamentales durante un vuelo de retorno, en detrimento de las personas expulsadas. Es irrelevante a este respecto 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, la supervisión de los retornos forzosos sea competencia de los Estados miembros. En virtud del artículo 28, apartado 1, de dicho Reglamento, la asistencia prestada por Frontex o la coordinación u organización que esta garantiza para las operaciones conjuntas de retorno debe prestarse de conformidad con dicha Directiva y, de conformidad con dicho Reglamento, Frontex tiene obligaciones de supervisión adicionales a las de los Estados miembros.
- 133 Además, en la medida en que el personal de Frontex participe o pueda participar en dichas operaciones, ya sea como agentes coordinadores o como expertos desplegados en el contexto de dichas operaciones, tampoco puede excluirse a priori que actos u omisiones ilícitos de dichos miembros del personal puedan tener un vínculo causal con la ocurrencia de dichas violaciones de los derechos fundamentales.
- 134 De todas las consideraciones anteriores se desprende que la segunda parte del segundo motivo de casación está fundada.

D. El tercer motivo de apelación

- 135 El tercer motivo de casación, que se refiere esencialmente 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 supuestos daños materiales y morales relacionados con la residencia temporal de los recurrentes en Turquía y su huida a Irak, y posteriormente con su residencia en Irak, no presentan una relación causal directa con la conducta imputada a Frontex. La segunda parte se refiere a la misma apreciación del Tribunal General en relación con los daños materiales alegados por los recurrentes en relación con los costes de asistencia jurídica relacionados con las reclamaciones que presentaron ante dicha agencia.

1. La primera parte del tercer motivo de casación

(a) Argumentos de las partes

- 136 Mediante la primera parte del tercer motivo, que incluye cuatro alegaciones, los recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en los apartados 67 a 69 de la sentencia recurrida, que los daños materiales y morales vinculados a su estancia temporal en Turquía y a su huida a Irak eran consecuencia de sus propias decisiones y no del comportamiento imputado a Frontex, de modo que los recurrentes no habían demostrado la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre los daños alegados y el comportamiento imputado a Frontex.
- 137 En primer lugar, los recurrentes alegan que el Tribunal General aplicó erróneamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la causalidad en caso de conducta negligente de la parte perjudicada o de su propia elección. La contribución de la parte perjudicada a la producción del daño solo puede limitar la indemnización a cargo de la Unión Europea y, por lo tanto, no puede considerarse motivo para romper la cadena de causalidad.
- 138 En segundo lugar, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en esencia, al no tener en cuenta la vulnerabilidad de los recurrentes como solicitantes de asilo, como exige 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, siendo así que, como resultado de dicha vulnerabilidad, no tenían ninguna libertad real de elección en cuanto a su decisión de huir a Irak.
- 139 En tercer lugar, los recurrentes alegan que, en el marco de su apreciación relativa a su posibilidad de elección, el Tribunal General realizó diversas constataciones y apreciaciones que eran factualmente incorrectas.
- 140 En cuarto y último lugar, reiteran la alegación relativa a la existencia de una responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, tal como se formuló en el marco del primer motivo de casación y se recuerda en los apartados 71 y 72 de la presente sentencia.
- 141 Frontex alega, en primer lugar, en esencia, que la argumentación formulada por las recurrentes en el marco, en particular, de la primera parte del tercer motivo de casación es inadmisibile en la medida en que contiene diversas alegaciones mediante las cuales pretenden cuestionar las apreciaciones de hecho del Tribunal General, al sostener que el daño en cuestión no es consecuencia de sus propias decisiones.
- 142 A continuación, Frontex sostiene que la denuncia que alega responsabilidad solidaria también es inadmisibile porque se trata de una nueva alegación.
- 143 Por último, en cualquier caso, Frontex cuestiona el fundamento de la primera parte del tercer motivo de casación, alegando que los recurrentes invocan una jurisprudencia que no es pertinente en el presente asunto, puesto que se refiere a situaciones en las que tanto la Unión como la parte perjudicada contribuyeron a la producción del daño, mientras que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que el daño en cuestión había sido causado exclusivamente por las decisiones de los recurrentes.

(b) Conclusiones del Tribunal

- 144 En primer lugar, en cuanto a la admisibilidat de la tercera alegación 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 cuando la inexactitud material de sus apreciaciones se desprenda de los documentos obrantes en autos, y para apreciar dichos hechos. Por consiguiente, la apreciación de los hechos por el Tribunal General no constituye, salvo en caso de desnaturalización de las pruebas presentadas ante él, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (sentencia de 25 de junio de 2020, *SatCen / KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartados 103 y 104 y jurisprudencia citada).
- 145 Mediante esta alegación, los recurrentes impugnan las conclusiones del Tribunal General relativas al incumplimiento de las instrucciones sobre el permiso de viaje temporal que les expedieron las autoridades turcas y a su temor a ser expulsados a Siria por dichas autoridades a causa de dicho incumplimiento. Con ello, pretenden cuestionar determinadas apreciaciones de

hecho contenidas en la sentencia recurrida, sin alegar desnaturalización. Por consiguiente, la tercera alegación es inadmisibile.

- 146 En segundo lugar, la cuarta alegación, basada en la responsabilidad solidaria de Frontex y de la República Helénica, también es inadmisibile, por las razones expuestas en los apartados 83 a 87 de la presente sentencia.
- 147 En segundo lugar, en cuanto al fondo de las dos primeras alegaciones de la primera parte del tercer motivo de casación, procede recordar que, en los apartados 67 y 68 de la sentencia recurrida, tras señalar que el supuesto perjuicio debía derivarse directamente de la conducta reprochada, el Tribunal General declaró que el perjuicio asociado a la residencia temporal de los recurrentes en Turquía y su huida a Irak había sido consecuencia de sus propias decisiones. En apoyo de esta apreciación, declaró, en primer lugar, que su traslado a Saruj se debió a su decisión de no acatar las instrucciones de las autoridades turcas y, en segundo lugar, que su huida a Irak se debió a su temor a ser devueltos a Siria por dichas autoridades debido al incumplimiento de dichas instrucciones.
- 148 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 60 de la presente sentencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión es necesario que exista una relación causal directa entre el comportamiento reprochado y el daño alegado.
- 149 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que ni el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, ni los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros a los que se refiere dicho artículo pueden justificar una obligación de reparar cualquier consecuencia perjudicial, incluso remota, de un acto ilícito (véase, en este sentido, la sentencia 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 El carácter directo de la relación de causalidad debe entenderse no de forma restrictiva, sino en el sentido de que el daño debe resultar de manera suficientemente directa del comportamiento ilícito 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 existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento denunciado y el perjuicio alegado se refiere a la existencia de un nexo causal suficientemente directo como para que el comportamiento denunciado sea 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 Además, dicho vínculo puede romperse, en particular, por un acto de la persona perjudicada, que surge entre el comportamiento reprochado y el daño alegado, cuando dicho acto constituye la causa determinante del daño (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 Un acto de este tipo puede consistir, en particular, en una decisión de la persona perjudicada, siempre que, no obstante, esta no haya estado obligada a adoptar dicha decisión (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 un requisito necesario para la producción del daño, en el sentido de que éste no se habría producido de no existir dicho comportamiento, no basta para demostrar la existencia de una relación de causalidad y, por otra parte, al examinar la posibilidad, en el presente caso, de que la relación de causalidad entre el comportamiento imputado a Frontex y el daño en cuestión se hubiera roto por determinados actos de los recurrentes.

- 154 Sin embargo, dicho examen debe realizarse necesariamente *en concreto*, tomando en consideración todas las circunstancias relevantes que caracterizan la situación de la persona afectada negativamente.
- 155 Así pues, si bien cabe esperar una toma de decisiones plenamente racional de los operadores económicos experimentados en la gestión de los riesgos inherentes al 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), dicho comportamiento racional no puede elevarse al rango de criterio de aplicación general, en particular cuando se trata de personas físicas.
- 156 Esto es especialmente cierto en el caso de los familiares que han huido de su país de origen en busca de protección internacional y se enfrentan a circunstancias excepcionales y riesgos imprevisibles. Los solicitantes de asilo pueden ser especialmente vulnerables debido a su migración y a las experiencias traumáticas que probablemente hayan vivido antes de dicha migración (TEDH, 18 de noviembre de 2021, *MH y otros c. Croacia*, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 207); y es probable que dicha vulnerabilidad afecte a su juicio.
- 157 Por consiguiente, en una situación excepcional como ésta, el vínculo causal entre el comportamiento denunciado y el daño alegado puede permanecer ininterrumpido a pesar de una decisión de la persona perjudicada adoptada en un momento entre ese comportamiento y ese daño, decisión que, aunque no sea la única respuesta posible, puede considerarse una respuesta razonable teniendo en cuenta todas las circunstancias que caracterizan esa situación.
- 158 Esta conclusión es aún más convincente 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 el motivo de su decisión de viajar a Erbil había sido el temor a ser devueltos a Siria por las autoridades turcas, lo cual se basaba en su interpretación del Derecho y de la práctica turca de devolver a Siria a los nacionales sirios que buscan protección internacional, en violación del principio de no devolución, extremo que intentaron demostrar mediante un dictamen pericial citado en su demanda ante el Tribunal General, extremo que corresponde a este último apreciar exclusivamente.
- 160 Es preciso señalar que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General calificó las decisiones adoptadas por los recurrentes tras su expulsión a Turquía como una «elección» propia, sin haber llevado a cabo un examen específico del contexto en el que se adoptó dicha elección —en particular, su situación familiar, su estado de vulnerabilidad y un posible riesgo de expulsión a Siria— para determinar si, habida cuenta de dicho contexto, dichas decisiones podían considerarse razonables.
- 161 Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, que el daño en cuestión no podía considerarse una consecuencia directa del comportamiento imputado a Frontex debido a las decisiones tomadas por los recurrentes tras la operación de retorno controvertida, sin haber apreciado *en concreto* si dichas decisiones eran razonables a la luz del conjunto de las circunstancias que caracterizaban el contexto en el que se tomaron.
- 162 En consecuencia, la segunda alegación de la primera parte del tercer motivo de casación es fundada. El resto de dicha parte del motivo debe rechazarse por inadmisibles o infundadas.

2. La segunda parte del tercer motivo de casación

(a) Argumentos de las partes

- 163 Mediante la segunda parte del tercer motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que la asistencia letrada en relación con las reclamaciones presentadas ante Frontex fue decisión propia, por lo que no existía una relación causal entre la conducta ilícita de Frontex y los costes

relacionados con dicha asistencia. En las circunstancias del presente caso, dicha asistencia era necesaria, dado que los recurrentes no son ciudadanos de la UE, no pueden comunicarse en ninguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea y se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad.

- 164 Los recurrentes añaden que el Tribunal General debería haber declarado que dichos costes de asistencia jurídica se habían debido, al menos en su mayor parte, a la tramitación negligente por parte de Frontex de sus quejas debido a la lentitud de su examen y a la ineficacia del mecanismo de denuncia, en violación del principio de buena administración y de su derecho a la tutela judicial efectiva, así como del artículo 72 del Reglamento 2016/1624.
- 165 Frontex sostiene que esta parte es inadmisibile, ya que la cuestión de si era o no necesario obtener representación legal en relación con las quejas presentadas ante Frontex es una apreciación de hecho que no puede examinarse en apelación.

(b) Conclusiones del Tribunal

- 166 Mediante la segunda parte del tercer motivo de casación, los recurrentes reprochan, en esencia, al Tribunal General haber realizado una apreciación errónea de su necesidad de contar con asistencia de abogados en relación con las reclamaciones que presentaron ante Frontex, en el marco del mecanismo de reclamación previsto en el artículo 72 del Reglamento 2016/1624, y, en consecuencia, de la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a Frontex en relación con supuestas violaciones de sus derechos fundamentales imputables a dicha agencia y el perjuicio resultante de los costes de dicha asistencia.
- 167 En el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, cuando la representación por un abogado o asesor en un procedimiento precontencioso no es obligatoria, no existe una relación causal entre el perjuicio alegado, es decir, el coste de dicha representación, y cualquier conducta censurable de la institución u organismo de que se trate. Dado que, en este contexto, recurrir al asesoramiento de un abogado es una decisión propia del interesado, no puede atribuirse a la institución u organismo de que se trate.
- 168 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que los costes de consulta a un abogado en la fase de una reclamación administrativa o en el marco de una remisión al Defensor del Pueblo Europeo, respectivamente, deben distinguirse de los honorarios de los abogados en el marco de un procedimiento contencioso (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 Sin embargo, si bien el Tribunal de Justicia declaró, en los asuntos que dieron lugar a las sentencias mencionadas en el apartado anterior, que la asistencia de abogado resultaba de la «propia decisión» del interesado (sentencia de 9 de marzo de 1978, *Herpels / Comisión*, 54/77, EU:C:1978:45, apartado 48) o de la «libertad de elección» de los interesados (sentencia de 28 de junio de 2007, *Internationaler Hilfsfonds / Comisión*, C-331/05 P, EU:C:2007:390, apartado 27), dicha constatación se realizó a la luz de las características de cada uno de dichos procedimientos, y no sobre la base de una comprensión fundamental de las reclamaciones administrativas o de los métodos alternativos de solución de litigios.
- 170 En el presente caso, cabe señalar que, en primer lugar, el mecanismo de reclamación previsto en el artículo 72 del Reglamento 2016/1624 no constituye un derecho de los ciudadanos de la Unión destinado a eliminar los casos de mala administración en interés público. Por el contrario, en virtud del artículo 72, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento, solo está disponible para las personas directamente afectadas por las acciones del personal que participa, entre otras, en una operación de retorno, que consideren que dichas acciones han implicado vulneraciones concretas de sus derechos fundamentales.
- 171 En segundo lugar, si bien el Agente de Derechos Fundamentales desempeña sus funciones de forma independiente, lo hace en el contexto de la organización de Frontex. Además, este agente es interpelado por una persona que, como se indica en el apartado 156 de la presente sentencia, se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, en circunstancias como las del presente caso, para denunciar una vulneración concreta de un derecho fundamental derivada de una actuación del propio personal de Frontex.

172 En tercer lugar, el mecanismo de reclamación establecido en el artículo 72 del Reglamento 2016/1624 no garantiza que el reclamante se beneficie, en un momento determinado, de las garantías asociadas al derecho a la tutela judicial efectiva, incluido el derecho a ser asesorado, defendido y representado, consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta. A diferencia del procedimiento de reclamación administrativa controvertido en el asunto que dio lugar a la sentencia de 9 de marzo de 1978, *Herpels / Comisión* (54/77, EU:C:1978:45), el uso del mecanismo de reclamación no es, como se desprende del considerando 50 de dicho Reglamento, un requisito previo para el ejercicio de un recurso judicial.

173 De las consideraciones expuestas en los apartados 167 a 172 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que, en principio, cuando la representación por abogado o asesor en un procedimiento administrativo previo no es obligatoria, no existe relación de causalidad entre los costes de dicha representación y un posible comportamiento de la institución o del organismo de que se trate que pueda reprochársele.

174 Por consiguiente, la segunda parte del tercer motivo de casación es fundada.

E. El cuarto motivo de apelación

1. Argumentos de las partes

175 Mediante el cuarto motivo, que se refiere a los apartados 44 a 46 de la sentencia recurrida, las recurrentes alegan, en esencia, que al rechazar por 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 anexo E.1, el Tribunal General vulneró el artículo 85, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento y el principio de contradicción.

176 Alegan que el artículo 85, apartado 2, no abarca las nuevas pruebas ni la ampliación de las ofertas de prueba cuando se presentan en respuesta a los argumentos presentados por la parte contraria en su defensa. Esto es cierto a fortiori en lo que respecta a los documentos de acceso público en los que los recurrentes basaron sus argumentos, pero cuyo valor probatorio fue cuestionado por Frontex en su defensa. En consecuencia, el Tribunal General debería haber declarado que los anexos C.1 y C.4 a C.6 de la réplica constituían «pruebas de refutación» y que el anexo C.3 de la réplica era una «ampliación» de las ofertas de prueba. En cuanto al anexo E.1, 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, dado que se trataba de un documento procedente de dicha agencia.

177 Frontex alega, en primer lugar, que el cuarto motivo de casación es inoperante, puesto que los recurrentes alegan en él que la inclusión o no de los documentos de que se trata en los autos del procedimiento ante el Tribunal General no tiene incidencia alguna en el resultado de su demanda de indemnización.

178 En segundo lugar, Frontex sostiene que dichos documentos no constituían prueba de refutación y sostiene que el Tribunal General consideró que los recurrentes no habían justificado la presentación de dichos documentos en la fase de réplica.

2. Conclusiones del Tribunal

179 En cuanto, en primer lugar, a la supuesta ineficacia del cuarto motivo de casación, procede señalar que la opinión de los recurrentes de que los documentos en cuestión no fueron decisivos para el resultado de su demanda de indemnización por daños y perjuicios no afecta a su derecho a presentarlos ante el Tribunal General, siempre que sean admisibles. Este derecho no está vinculado a su necesidad objetiva para el debate, ya que cada parte es libre de evaluar la utilidad de los documentos que pretende presentar para fundamentar su postura o para ilustrar al Tribunal. Por consiguiente, contrariamente a lo que alega Frontex, el presente motivo de casación no es ineficaz.

180 En segundo lugar, en lo que respecta al fundamento de dicho motivo, 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 aportar pruebas o presentar ofertas de pruebas en la fase del primer intercambio de escritos procesales, es decir, en la fase de

demanda y contestación a la demanda. Se trata de una norma de prescripción (véanse, en este sentido, 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 Dichas disposiciones tienen en cuenta los principios de contradicción y de igualdad de armas, así como el derecho a un juicio justo. Exigen que las demás partes sean informadas de las pruebas que respalden los argumentos presentados y tienen por objeto permitirles preparar una defensa o réplica efectiva, de conformidad con dichos principios y dicho derecho a un juicio justo. Además, la exigencia de presentar u ofrecer pruebas en la fase inicial del procedimiento también está justificada por el objetivo de una buena administración de justicia, en la medida en que permite que el asunto se tramite con celeridad, mediante la rápida preparación del expediente (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 No obstante lo dispuesto en la regla de principio establecida en el artículo 76, letra f), y en el artículo 85, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el artículo 85, apartado 2, autoriza, no obstante, a las partes a presentar u ofrecer pruebas en el segundo turno de escritos, siempre que el retraso en la presentación u oferta de pruebas esté justificado.
- 183 El artículo 85, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General expresa, pues, la exigencia de un proceso equitativo y, más concretamente, la exigencia de protección del derecho de defensa de la parte que solicita la presentación de determinadas pruebas o de ofrecimientos de prueba en esa fase, dado que dicha presentación puede estar justificada, en particular, por el hecho de que dicha parte no dispusiera previamente de las pruebas en cuestión o por la necesidad de completar el expediente en caso de presentación tardía de pruebas 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* , C-758/21 P, EU:C:2023:917, apartados 42 y 43).
- 184 Dado que un retraso en la presentación de pruebas o en la proposición de pruebas debe estar justificado, el Tribunal General es competente para examinar el fondo de los motivos del retraso y, según el caso, el contenido de dichas pruebas o de las pruebas propuestas, así como, en su caso, para rechazarlas si su presentación tardía no está justificada de modo suficiente en Derecho o es infundada (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 de principio establecida en el artículo 76, letra f), y en el artículo 85, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General como a la excepción definida en el artículo 85, apartado 2, el artículo 85, apartado 3, autoriza a las partes a presentar pruebas adicionales o propuestas de prueba en una fase posterior, es decir, antes de la conclusión de la fase oral del procedimiento o antes de la decisión del Tribunal General de resolver sin fase oral del procedimiento, siempre que el retraso en la presentación de dichas pruebas esté justificado. Las consideraciones expuestas en los apartados 183 y 184 de la presente sentencia se aplican a fortiori a las pruebas presentadas y a las propuestas de prueba realizadas en esa fase posterior, cuya admisibilidad presupone que se acrediten 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 reglas establecidas en el artículo 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General la que permite garantizar el respeto del principio de contradicción, del principio de igualdad de armas y del 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 presente caso, en primer lugar, por lo que respecta a los anexos C.1 y C.3 a C.6 de la réplica, del apartado 42 de la sentencia recurrida se desprende que 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, en realidad, una consulta jurídica expresamente elaborada en el marco del asunto pendiente ante el Tribunal General.

- 188 En el apartado 45 de la sentencia recurrida, las razones del Tribunal General para la inadmisibilidad de dichos anexos fueron, en esencia, que el descubrimiento por los recurrentes durante el procedimiento judicial de la supuesta pertinencia de dichos documentos no podía en modo alguno constituir una razón válida para su presentación tardía, cuando los documentos en cuestión estaban destinados a establecer hechos alegados en la demanda, la mayor parte de los cuales eran anteriores.
- 189 Al constatar esto, el Tribunal General aplicó correctamente el artículo 85, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento. Cuando la causa de la presentación tardía del documento con arreglo a dicha disposición sea que una parte contraria presentó pruebas o formuló una alegación para justificar dicha demora —como exige dicha disposición para que se aplique la excepción—, la parte que presenta la demanda debe especificar qué pruebas o alegaciones, presentadas o formuladas por una parte contraria, se considera que hacen necesaria la presentación extemporánea de dicho documento, y debe hacerlo con la suficiente precisión para que el Tribunal pueda llevar a cabo el examen de dicha justificación, como le corresponde.
- 190 En el presente caso, del apartado 41 de la sentencia recurrida se desprende que, para justificar la presentación tardía de los anexos controvertidos, los recurrentes alegaron en la vista que la pertinencia de dichos anexos solo les resultó evidente tras conocer los argumentos presentados por Frontex en su escrito de contestación. Sin embargo, del examen de la respuesta de los recurrentes en primera instancia se desprende que no aportaron ningún detalle sobre cuáles de las alegaciones de Frontex podrían haber justificado la presentación de dichos documentos.
- 191 Por consiguiente, a la luz de las consideraciones y de la jurisprudencia recordadas 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 rechazar los anexos C.1 y C.3 a C.6 de su escrito de réplica debido a que el retraso en su presentación no había sido justificado de modo suficiente en Derecho.
- 192 En segundo lugar, en lo que respecta al Anexo 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 dicho anexo consistía en un documento que Frontex había enviado a los recurrentes antes de que interpusieran su recurso. Los recurrentes alegaron que la falta de presentación de dicho documento en la fase de solicitud se debió a un descuido, lo cual, según el Tribunal General, no constituía una razón que justificara su presentación tardía.
- 193 Como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 185 de la presente sentencia, dicho motivo no cumple los requisitos de justificación para la presentación de un documento con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Por consiguiente, el Tribunal General aplicó correctamente dicha disposición al excluir el anexo E.1.
- 194 El argumento de los recurrentes de que la presentación de dicho documento no podía vulnerar los derechos de defensa de Frontex, puesto que dicho documento tenía su origen en dicha agencia, es irrelevante a este respecto.
- 195 En primer lugar, del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General no puede deducirse que este esté, en principio, obligado a aceptar los documentos presentados extemporáneamente, salvo que considere que su rechazo es necesario para garantizar el respeto de determinados derechos o principios generales, en particular el derecho de defensa de la otra parte (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), puesto que el artículo 85, apartado 1, de dicho Reglamento establece una regla de prescripción basada en el principio contrario, según el cual los documentos deben presentarse en la fase del primer intercambio de escritos procesales. En segundo lugar, como se desprende del apartado 181 de la presente sentencia, el artículo 85, apartado 1, de dicho Reglamento no sólo tiene por objeto permitir a la parte contraria preparar una defensa o réplica eficaz, sino que persigue también el objetivo de una buena administración de justicia.
- 196 De todas las consideraciones anteriores se desprende que el cuarto motivo de casación debe desestimarse por infundado.
- 197 Habida cuenta de la fundamentación de la primera alegación de la primera parte del primer motivo, de la segunda parte del segundo motivo, de la segunda alegación de la primera parte del tercer motivo y de la segunda parte del tercer motivo, procede anular la sentencia recurrida en la

medida en que, mediante ella, el Tribunal General desestimó la demanda de indemnización de los recurrentes por falta de una relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento imputado a Frontex y el perjuicio alegado, con excepción del perjuicio relativo a los gastos soportados por los recurrentes para viajar a Grecia, basándose, en esencia, en lo siguiente:

- en primer lugar, que, en el contexto de las funciones 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 que deben haber sido objeto las personas incluidas en una operación de retorno conjunta,
- en segundo lugar, que, en el mismo contexto, toda violación de los derechos fundamentales que se produzca durante un vuelo de retorno es responsabilidad exclusiva del Estado miembro de acogida, con exclusión de cualquier responsabilidad de Frontex,
- en tercer lugar, que las propias decisiones de los recurrentes, relativas a su residencia temporal en Turquía, su huida a Irak y su residencia en Irak, habían roto cualquier relación causal suficientemente directa entre la conducta imputada a Frontex y el daño alegado, sin haber llevado a cabo una apreciación *concreta* del carácter razonable de dichas decisiones a la luz de todas las circunstancias que caracterizaban el contexto específico en el que se realizó dicha elección, y
- en cuarto lugar, que, cuando la representación por abogado o asesor en el procedimiento administrativo previo no es obligatoria, no existe, en principio, una relación causal entre los costes de dicha representación y cualquier comportamiento de la institución u organismo que pueda serle reprochado.

VI. 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, el Tribunal de Justicia, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este resuelva.
- 199 En el presente caso, dado que el Tribunal General no se ha pronunciado sobre la mayor parte de los motivos de los recurrentes, el Tribunal de Justicia considera que no está en condiciones de pronunciarse sobre el fondo del asunto.
- 200 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General.

VII. Costas

- 201 Dado que el asunto ha sido devuelto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas del presente recurso de casación.

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

1. **Declarar que se anula la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 6 de septiembre de 2023, *WS y otros / Frontex* (T - 600/21, EU:T:2023:492), salvo en la medida en que, en primer lugar, declara inadmisibles los anexos C.1 y C.3 a C.6 de la réplica y el anexo E.1 presentados por WS, WT, WY, WZ, YA e YB, y, en segundo lugar, declara que no existe un nexo causal entre la conducta imputada a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y el perjuicio alegado por WS, WT, WY, WZ, YA e YB en relación con los gastos soportados para viajar a Grecia.**
2. **Devuelve el asunto al Tribunal General de la Unión Europea.**
3. **Se reserva los costos.**

Lenaerts
Jürimäe
Pasador
Gratsias

de Danwitz
Arastey Sahún
Spineanu-Matei
Gavalec
Smulders

Biltgen
Ziemele
Rodin
Csehi

Pronunciado en audiencia pública en Luxemburgo, el 18 de diciembre de 2025.

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

Registrador

Presidente