

## Setenta años del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El próximo 4 de diciembre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea celebrará su setenta aniversario. En efecto, el 4 de diciembre de 1952, el Tribunal creado por el Tratado de París, que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, empezó a funcionar.

Se trataba de una institución de tamaño reducido: siete jueces, uno por cada Estado miembro, más otro más para los Países Bajos para garantizar un número impar y dos Abogados Generales, uno francés y otro alemán. Su primera reunión tuvo lugar en la Villa Vauban, una casa situada en el corazón del parque central de la ciudad de Luxemburgo y su primer Presidente fue el italiano Maximo Pilotti, que había sido Presidente del Tribunal de Casación italiano.

Frente a los que en las negociaciones del Tratado de París se habían manifestado partidarios de un órgano de naturaleza arbitral, al final triunfó la creación de un órgano jurisdiccional que actuase de forma permanente y que pudiese garantizar el respeto del Derecho por la Alta Autoridad.

Como afirma Morten Rasmussen en su libro *"The origins of a Legal Revolution"*, se trataba de una mezcla innovadora entre tres tradiciones jurídicas: primero, el Tribunal contenía características propias de un sistema de Derecho internacional clásico controlando los posibles incumplimientos de los Estados miembros; en segundo lugar, se le atribuían importantes competencias de Derecho administrativo siguiendo el modelo del Consejo de Estado francés; y, en tercer lugar, aunque no se trataba de un Tribunal Constitucional, tenía, como deseaba Alemania, competencias que podían permitirle ejercer funciones de control del respeto de los derechos de los ciudadanos frente a abusos de la Administración.

Cuando unos años después se negociaron los Tratados de Roma, que darían origen a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, existió unanimidad en trasladar el sistema existente en la CECA, incorporándose un elemento que ha resultado fundamental en el desarrollo de la Institución jurisdiccional de la Unión Europea, la cuestión

prejudicial de interpretación, dado que el artículo 41 del Tratado CECA solo preveía las cuestiones prejudiciales de validez.

Del Tribunal creado en los Tratados de París y Roma al Tribunal de nuestros días no sólo han transcurrido setenta años, sino que se han producido notables cambios.

Así, de un Tribunal de siete Jueces y dos Abogados Generales se ha pasado a 27 Jueces y 11 Abogados Generales.

De la existencia de un Tribunal que actuaba en primera y única Instancia se ha pasado, desde el mes de septiembre de 1989, a la existencia del Tribunal de Primera Instancia, denominado después del Tratado de Lisboa Tribunal General, cuyas decisiones son recurribles en casación ante el Tribunal de Justicia.

En cuanto a los ámbitos en los que el Tribunal se pronuncia, a medida que la Comunidad primero y luego la Unión han ido ampliando sus competencias, el Tribunal también ha ido ampliando las suyas. Así, ámbitos como los asuntos relativos al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, a la PESC, aunque sea dentro de los límites estrictos del artículo 275 TFUE, o a la política económica y monetaria se han incorporado a las materias que son competencia del Tribunal.

También las materias que han centrado el trabajo del Tribunal han evolucionado a lo largo de los años. Frente a los primeros años centrados en cuestiones relativas al mercado interior y las cuatro libertades, así como en cuestiones relativas a la Política Agrícola Común, en la actualidad basta con mirar las estadísticas anuales del Tribunal para ver que son los temas fiscales, de medio ambiente, de política social, de cooperación judicial civil y penal, así como los de asilo e inmigración los más numerosos.

Por otro lado, el aumento del número de Estados miembros, pasando de los seis Estados fundadores a los 27 actuales, después de la salida del Reino Unido, ha hecho que el volumen de asuntos de los que conoce el Tribunal vaya constantemente en aumento. Así, en el año 2020 y a pesar de la crisis sanitaria, tuvieron entrada en el Tribunal 847 asuntos, habiéndose terminado en ese mismo periodo de tiempo 748.

Además, el volumen de la Institución se ha visto claramente aumentado. De una estructura mínima, se ha pasado, en la actualidad a la existencia de tres Direcciones Generales: La primera

es la Dirección General de Administración que agrupa a las Direcciones de Recursos Humanos, de Presupuesto y Finanzas y de Inmuebles y Seguridad. La segunda es la Dirección General de Multilingüismo, con una Dirección de Interpretación y una Dirección de Traducción Jurídica. Y la tercera es la Dirección General de Información, con la Dirección de Tecnología Informática, la Dirección de la Biblioteca y la Dirección de Comunicación.

Pero, sobre todo, a lo largo de estos años, el Tribunal se ha consolidado como el garante del respeto del Derecho dentro de la Unión, como un motor importante en la construcción europea y como una garantía de independencia e imparcialidad en la solución de los problemas jurídicos que dicha construcción ha podido ir encontrando.

En efecto, el Tribunal de Justicia, en sus setenta años de existencia y en el ejercicio de la función que tiene atribuida en virtud de los Tratados de asegurar el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación, ha ido estableciendo una serie de principios que hoy en día forman parte del acervo comunitario y que han permitido al Derecho de la Unión estar dotado de características propias.

Como el Tribunal de Justicia ha reconocido en numerosas ocasiones, la autonomía del Derecho de la Unión, tanto en relación con el Derecho de los Estados miembros como con respecto al Derecho internacional, se justifica por las características esenciales de la Unión y de su Derecho relativas, en particular, a la estructura constitucional de la Unión y a la propia naturaleza de este Derecho. El Derecho de la Unión se caracteriza, en efecto, por proceder de una fuente autónoma, constituida por los Tratados, por su primacía sobre los Derechos de los Estados miembros y por el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos. Estas características han dado lugar a una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la propia Unión y a sus Estados miembros y a los Estados miembros entre sí (ver, por ejemplo, Dictamen 2/13 sobre la adhesión de la Unión al CEDH).

Esta labor jurisprudencial del Tribunal ha llenado las lagunas que muchas veces existen en el Derecho positivo, ha aclarado conceptos o términos que el legislador había utilizado de forma poco clara y ha permitido que esos conceptos tengan la misma acepción y el mismo alcance en todos los Estados miembros.

Por otro lado, el Tribunal ha garantizado, a través de su labor en estos setenta años, que la Unión sea una verdadera Comunidad de Derecho.

En primer lugar, el Tribunal ha reconocido que los valores que contiene el artículo 2 TUE definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común. Estos valores son comunes a los Estados miembros y se concretizan en el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos humanos.

Este reconocimiento de los valores comunes de la Unión y sus Estados miembros ha llevado al Tribunal a afirmar que cuando un Estado candidato pasa a ser miembro adhiere a una construcción jurídica que se basa en la premisa fundamental según la cual cada Estado miembro comparte con los demás Estados miembros y reconoce que estos comparten con él, una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión. Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica.

En segundo lugar, en esa labor de garantizar que la Unión es una auténtica Comunidad de Derecho, el Tribunal ha insistido en la existencia de un sistema jurisdiccional destinado a garantizar la coherencia y la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión, incumbiendo a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial de los derechos que ese ordenamiento confiere a los justiciables.

Ya en su Sentencia de 23 de abril de 1986, 294/83 *Les Verts*, el Tribunal afirmó que la CEE es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado. Posteriormente, en su Sentencia de 3 de octubre de 2013, dictada en el asunto C-583/11 *Inuit*, el Tribunal añadió como parámetro de control de la legalidad de los actos de las instituciones y de los Estados miembros los principios generales del Derecho y los Derechos fundamentales.

Este sistema jurisdiccional tiene una doble vertiente. Por un lado, el Tratado establece, como ha reconocido el Tribunal, un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Por otro lado, los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en la medida en que el juez nacional desempeña, en colaboración con el Tribunal de Justicia, una función que se les atribuye en común con el objeto de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y en la aplicación de los Tratados. Por ello, el artículo 19 TUE, apartado 1, segundo párrafo, exige de los Estados miembros que establezcan las vías de recurso

necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. A este respecto, ante la inexistencia de normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar, respetando los principios de efectividad y equivalencia, los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los Derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables.

En tercer y último lugar, el Tribunal contribuye a hacer de la Unión una comunidad de Derecho garantizando el respeto de la tutela judicial efectiva.

El principio de la tutela judicial efectiva constituye un principio general de Derecho de la Unión, que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH y que se encuentra en la actualidad recogido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

Este principio está compuesto de diversos elementos, como el respeto de los derechos de la defensa, el principio de la igualdad de armas, el derecho de acceso a un tribunal y el derecho de dejarse aconsejar, defender y representar.

Sin embargo, el punto sobre el que el Tribunal ha insistido más en los últimos tiempos es que los órganos jurisdiccionales que formen parte del sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión deben cumplir ellos mismos las exigencias de la tutela judicial efectiva.

El Tribunal considera que para que un órgano jurisdiccional pueda garantizar dicha tutela, resulta primordial preservar su independencia como lo confirma el artículo 47 párrafo segundo, de la Carta, precepto que, entre las exigencias vinculadas al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, menciona el acceso a un juez independiente.

Esta exigencia de independencia comprende, como afirma el Tribunal, dos aspectos. El primero, de orden externo, supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo. El segundo aspecto, de orden interno, se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio.

Además, estas garantías de independencia e imparcialidad exigen la existencia de reglas, especialmente por lo que se refiere a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros. También exigen ciertas garantías, como la inamovilidad que conlleva la posibilidad de que los jueces puedan permanecer en el ejercicio de sus funciones en tanto no hayan alcanzado la edad de jubilación forzosa o hasta que termine su mandato cuando este tenga una duración determinada.

Por último, la necesidad de independencia exige igualmente que el régimen disciplinario que se aplique a quienes tienen la misión de juzgar presente las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales.

Para finalizar, quisiera decir que cuando se hace un breve repaso de la jurisprudencia del Tribunal durante estos últimos 70 años, nos encontramos con Sentencias que podíamos calificar de emblemáticas y que han permitido que el propio Tribunal y los órganos jurisdiccionales nacionales, apoyándose en los principios y nociones en ellas contenidos, resuelvan de manera uniforme los litigios de los que conocen.

Así, y a título simplemente de ejemplo, podríamos mencionar el asunto: 26/67 Van Gend en Loos que estará siempre unido al reconocimiento de la especial naturaleza del Ordenamiento jurídico comunitario y al efecto directo de sus disposiciones; los asuntos 6/64 Costa/ENEL y 106/67 Simmenthal, en relación con el principio de primacía; el asunto 22/70 AETR y el asunto 6/76 Kramer, respecto de la competencia externa de la Unión; el asunto 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, por lo que se refiere a las relaciones entre el Derecho de la Unión y los Derechos constitucionales de los Estados miembros o los asuntos acumulados C-402/05P y C-415/05P Kadi en cuanto a las relaciones con el Derecho internacional; los asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90 Francovich y C-46/93 y C-48/93 Brasserie du Pecheur y Factortame en cuanto al principio de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión; asuntos como el 120/78 Cassis de Dijon, 8/74 Dassonville o C-267 y C-268/91 Keck y Mithouard esenciales en materia de libre circulación de mercancías; o los asuntos 2/74 Reyners, 41/74 Van Duyn y C-415/93 Bosmann, también fundamentales en cuanto a libre circulación de trabajadores.

En definitiva, todas estas Sentencias demuestran que el Tribunal en estos setenta años de vida ha sabido cumplir plenamente la función que le atribuyen los Tratados de garantizar el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación.

**Rosario Silva de Lapuerta**

Abogada del Estado

Ex Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea