

La Unión Europea como un ordenamiento basado en el Derecho, que contribuye a la paz y la estabilidad internacional

Koen LENAERTS
Presidente del TJUE

El Tratado estableciendo la comunidad del carbón y del acero (TCECA) firmado en París en 1951 sentó los pilares de lo que más tarde sería la Unión Europea. Cuando leemos el Preámbulo del Tratado, de inmediato comprendemos que la primera razón para lanzar la integración europea fue el mantenimiento de relaciones pacíficas.

El Preámbulo del Tratado estableció una triple estrategia para alcanzar una paz duradera en Europa: primero, los estados miembros en el lugar de perseguir “viejas rivalidades” deberían “aunar sus intereses esenciales”; segundo, debería establecerse una comunidad económica que suministrase “las bases para una más amplia y profunda comunidad de los pueblos, durante tiempos divididos por conflictos sangrientos”; y tercero, debían establecerse instituciones “que dirijan el destino -de ahora en adelante- compartido”. Los “resultados prácticos” del Tratado “crearían una solidaridad real”, “incrementarían el nivel de vida y en consecuencia “resultados de Paz”.

Mientras que la óptica del TCECA era limitada, sin embargo, su objetivo era muy ambicioso. El tratado se proponía alcanzar una paz duradera mediante la vinculación en un proyecto común de los principales protagonistas de las dos últimas guerras mundiales, poniendo las dos industrias principales para hacer la guerra, en concreto el carbón y el acero, bajo única autoridad supranacional, todo ello bajo la supervisión del Tribunal de Justicia, cuya misión era sostener el Estado de Derecho.

Los Tratados ulteriores progresivamente expandieron la perspectiva del Tratado inicial, pero la promoción de la paz en el continente ha resultado siempre una constante, entre los fundamentales objetivos de la integración europea. El art. 3 TEU afirma explícitamente «el objetivo de la Unión Europea es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos», y la triple estrategia marcada en el TCECA, que resultó tan exitosa, debería ser perseguida desde entonces.

Durante las últimas décadas, la soberanía nacional ha sido compartida en muchos campos, mediante la concesión de poderes adicionales a la UE. El proyecto de integración europea se desarrolló partiendo del paradigma del mercado interno, pero éste ya no está limitado al establecimiento de un mercado interno, sino que también busca crear y desarrollar un área sin fronteras, donde los ciudadanos se puedan mover segura y libremente, y donde los estados miembros confíen en que la justicia será trasnacionalmente efectiva.

Hoy la Unión Europea está presente en casi todos los aspectos de nuestra vida diaria; por citar sólo algunos, la Unión adquirió competencias los campos de la política social, protección de los consumidores, cohesión territorial, medio ambiente, energía, turismo, protección civil, política económica y monetaria, asilo, migración y control de fronteras. En la medida en que las sociedades de los estados miembros aparecen cada vez más inextricablemente entrelazadas, el riesgo de guerra entre los estados miembros se ha desvanecido, y en consecuencia, hoy es simplemente impensable. Desde mi punto de vista, la Unión Europea como ordenamiento

jurídico basado en el Derecho, no ha servido sólo para asegurar una paz negativa, sino sobre todo, para promover y consolidar la paz positiva.

El propósito de éste discurso es -por lo tanto- sostener que el respeto al Estado de Derecho y a la Paz van de la mano. A tal fin, dividiré mi discurso en dos partes. La primera, en la cual sostendré que la Unión Europea ha hecho posible que los conflictos entre los diferentes actores en el seno del proceso de decisión al de la Unión Europea puedan sean resueltos de acuerdo con la ley (la un integración europea significa, no sólo "integración mediante la ley", pero sobre todo -y más importante- "integración a través del imperio de la ley"). Y segundo, sostendré que un Poder Judicial independiente -como elemento esencial del Estado de Derecho- es de vital importancia para que nuestras sociedades continúen siendo democráticas, y prosperando pacíficamente.

I. Integración a través del imperio de la ley

Al estimular la Paz, el papel de las instituciones europeas ha sido crucial para crear un escenario supranacional por el diálogo y la negociación. Este papel se refleja en el proceso legislativo de la Unión. Cuando la Comisión Europea aprueba una propuesta legislativa, su acción trasciende los intereses nacionales y se centra en el interés de la Unión en su conjunto. Es cierto que durante el proceso legislativo, el interés nacional es priorizado por el Consejo, pero este es *contrapesado* de dos maneras: primero, los estados miembros deben acomodar su interés al de otros estados miembros, dado que el juego consiste en el compromiso; segundo, un acto legislativo sólo puede -como regla general- ser adoptado por el Consejo actuando conjuntamente con el Parlamento Europeo, este elegido democráticamente. Esta institución parlamentaria, cuyos miembros ni se someten ni votan como una delegación nacional, sino más bien como parte de los grupos políticos transnacionales, asegura que el interés común es buscado, al perseguir el interés superior de los ciudadanos de la Unión en su totalidad. El proceso legislativo de la Unión se desarrolla -por lo tanto- en interés de todos. Sin embargo, los intereses nacionales divergentes no desembocan en conflictos internacionales, sino que se acomodan, dado que el proceso de decisión al de la Unión busca reconciliar estos intereses, mediante la interacción entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

Los conflictos y las tensiones inevitablemente nacen en una Unión a 28 estados miembros. No obstante, es vital que estos conflictos sean arreglados, no como en el pasado mediante la fuerza, sino a través del proceso político, y finalmente mediante un recurso a un tribunal de justicia, cuando sea necesario. Dicho papel corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Los autores de los tratados encomendaron al TJUE la tarea de asegurar que " la interpretación y aplicación de los tratados sea observada" (art.19.1 TUE). En los asuntos relacionados con el Derecho Europeo, el TJUE de acuerdo con la "carta constitucional de la UE, que son los Tratados" resuelven los conflictos entre la Unión de los estados miembros o -si fuese el caso- entre los diferentes estados miembros.

La Unión Europea se basa verdaderamente en el imperio de la ley; en consecuencia las medidas adoptadas por las Instituciones Europeas que no respeten el derecho primario de la Unión deben ser anuladas o declaradas inválidas; en el mismo sentido, las medidas nacionales que entren en conflicto con derecho de la Unión deben ser excluidas. Externamente, el Tribunal de Justicia ha establecido que las obligaciones de derecho internacional, no pueden ser incorporadas al Derecho de la Unión cuando dichas

obligaciones resulten incompatibles con los principios constitucionales de ésta, entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales, como parte de los mismos.

En los límites de esta jurisdicción, el Tribunal de Justicia asegura que las instituciones, agencias y órganos de la UE, así como los estados miembros cumplen con el derecho de la UE. El papel del TJUE es esencial para alcanzar una solución no violenta de las disputas y estimular la paz.

El caso C-364/10 *Hungría contra la República Eslovaca* (16-10-2012) ilustra esto que digo. Los hechos son los siguientes. El presidente Hungría planeaba viajar el 21 agosto 2009 a la República eslovaca, donde pretendía inaugurar una estatua de San Esteban, fundador y primer rey de Hungría. El momento este viaje era importante para ambos países. En Hungría, el 20 agosto es la fiesta nacional, en la que se conmemora a San Esteban; mientras que en Eslovaquia, el 21 agosto es considerado un día sensible, porque fue el 21 agosto 1968 cuando la República Checa fue invadida por tropas de cinco estados del Pacto de Varsovia - incluido Hungría-. En consecuencia, la visita planeada dió lugar a tensiones diplomáticas entre los dos países. Tras las discusiones diplomáticas, el gobierno eslovaco formalmente rechazó la entrada en su territorio del presidente húngaro, por razones de seguridad pública, derogando el derecho a la libertad de movimientos, establecido en el art. 21 TFUE y en la Directiva 2004/38. La cancelación de la visita no finalizó la discusión; Hungría sostenía que la razones de seguridad pública suscitadas por la República Eslovaca no constituyan una base legal para impedir al presidente Hungría entrar en un estado miembro. Hungría interpuso un recurso por incumplimiento contra la República Eslovaca ante el TJUE.

No obstante, el Tribunal de Justicia desestimó la demanda de incumplimiento, al entender que el art. 21 TFUE y la Directiva 2004/38 debían ser interpretados a la luz del derecho internacional consuetudinario, conforme al cual los jefes de estado disfrutan de un estatus particular que les distingue de los demás ciudadanos; en consecuencia, el presidente Hungría no podía ser considerado titular del derecho a la libertad de movimientos cuando actuaba su condición oficial, y la República eslovaca no está obligada a admitirlo en su territorio.

Si no hubiere existido la UE, no cabría descartar la posibilidad de que la decisión eslovaca hubiera desembocado en una espiral de deterioro de las relaciones bilaterales entre los dos estados afectados; por el contrario, en este caso, el conflicto fue efectivamente evitado. El Tribunal de Justicia, como tercero imparcial que garantiza el imperio de la ley en la UE, decidió en favor de la compatibilidad de la decisión eslovaca con el Derecho de la Unión, y al hacerlo, disminuyó las tensiones entre Hungría y la República Eslovaca. En consecuencia, este caso ilustra cómo el de la como, el Tribunal de Justicia al garantizar el imperio de la ley, contribuye al objetivo de la Unión, de promover la Paz.

II. El respeto al Estado de Derecho y la independencia de los jueces:

La paz es más que la simple ausencia de conflictos armados. La paz es también positiva dinámica, e implica aproximar sociedades que comparten valores comunes para crear una sociedad europea más justa e igual, para las próximas generaciones. Los valores en los que la UE se funda, y que comparten todos sus estados miembros, se establecen en el art. 2 TEU, y son: « el respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto a los derechos humanos». La Unión Europea es -primero y ante todo- una Unión de valores. Es por ello que el art. 49 TEU establece que *los estados que deseen unirse a la Unión deben democratizar sus instituciones, rechazando prácticas autoritarias*, a fin de

asegurar la protección esencial de los derechos y libertades de sus ciudadanos, garantizando que el estado de derecho resulta efectivo.

Garantizar el estado de derecho significa, en esencia, que toda persona cuyos derechos sean violados debe tener acceso a un recurso efectivo ante un tribunal de justicia. Un poder judicial independiente es, por lo tanto, el pilar a partir del cual se construye una sociedad regida por el estado de derecho; es desde luego, gracias a la independencia e imparcialidad, así como a la calidad de los razonamientos que las resoluciones judiciales de los tribunales adquieren legitimidad y autoridad.

En el seno del orden jurídico de la UE, la aplicación del Derecho Europeo está ampliamente descentralizada. Los individuos pueden confiar en la efectividad de sus derechos, derivados del Derecho de la Unión Europea, ante los tribunales nacionales. La aplicación del estado de derecho no es una tarea exclusiva del TJUE, sino que también corresponde a los tribunales nacionales como "tribunales ordinarios de la Unión Europea"; son éstos los *vigilantes* del Estado de Derecho en la Unión Europea.

Al proveer la tutela judicial efectiva, los tribunales nacionales pueden entablar un diálogo con el Tribunal de Justicia de la UE. La cuestión prejudicial es la piedra clave del sistema de protección judicial de la Unión Europea para asegurar una interpretación y aplicación uniforme de Derecho Europeo. Este mecanismo también garantiza que todos los ciudadanos a través de Europa, disfrutan de una protección igual bajo el Derecho Europeo. Como el diálogo entre los tribunales nacionales y el TJUE un se basa en la Ley, y exclusivamente en la Ley, la cuestión prejudicial sólo es posible ante tribunales independientes. La independencia judicial es requerida porque garantiza que los tribunales nacionales, al reenviar cuestiones al TJUE, no tendrán en cuenta consideraciones políticas, cuando planteen la cuestión, o cuando ejecuten la resolución del TJUE.

La cuestión crucial será ¿qué sucede cuando el ejecutivo y/o el legislativo interfieren injustamente en el proceso judicial menoscabando la independencia de sus propios tribunales?.

A nivel nacional, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales resultarían debilitados, la Democracia resultaría dañada, cuando las fronteras entre el derecho y la política se borran, dejando que la justicia no sea más una realidad.

A nivel europeo, el sistema de tutela judicial efectiva sería puesto en peligro, y la integración mediante el estado de derecho no podría tener lugar.

Primero, si los tribunales nacionales no resultasen ya independientes, no tendrían acceso a la cuestión prejudicial, ni podrían asegurar más la interpretación y aplicación uniforme del derecho europeo, sin que tampoco pudiesen los ciudadanos europeos disfrutar de la protección igual ante aquéllos tribunales.

Segundo, los tribunales no pueden otorgar una tutela judicial efectiva si ya no están aislados de las presiones internas y externas. Autorizar a tribunales no independientes, a administrar justicia aplicando el Derecho UE, no garantizaría una tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales conferidos por aquél Derecho Europeo a sus ciudadanos. Es cierto que los tribunales nacionales podrían anular las medidas nacionales impugnadas, y otorgar daños y perjuicios a las partes conforme a Derecho Europeo; pero, si dichos tribunales no fuesen completamente independientes, el ejecutivo o legislativo podrían tomar acciones contra

ellos haber adoptado dicha tutela, y existiría un riesgo de que dichos tribunales se restringiesen en la tutela de los derechos. Sencillamente, sin independencia judicial, los recursos otorgados por el Derecho de la Unión se convertirían en papel mojado.

Además, la integración europea ha basculado -desde hace tiempo- del paradigma del mercado interior, hacia establecer un espacio de libertad justicia y seguridad sin fronteras interiores, donde los ciudadanos se puedan mover libremente y con seguridad. En un área sin fronteras interiores, la libertad de movimientos no debe socavar la jurisdicción de los tribunales nacionales, ni la efectividad de la ley nacional, aplicada sobre una base territorial. No obstante, la *longa manus* de la ley debe -por lo tanto- adquirir una dimensión transnacional, para evitar que, por ejemplo, los criminales utilicen el área de libre movimiento para ejecutar sus actividades con impunidad. Consecuentemente, los autores de los tratados razonaron que la libertad de movimiento de personas, debe ir acompañada por el libre movimiento de decisiones judiciales. Por lo tanto, mediante el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales adoptadas por un estado miembro, estas deben ser reconocidas y ejecutadas en otro estado miembro, como si fueran propias.

Para que este principio funcione adecuadamente, los tribunales nacionales deben confiar que los tribunales de otros estados miembros están igualmente comprometidos en sostener los valores en los que se funda la Unión Europea, y en particular, en proteger los derechos fundamentales de la persona afectada. Dado que el principio de la independencia judicial constituye la esencia de la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales, el respeto de este principio es de capital importancia para la libre circulación de resoluciones judiciales.

A la luz de las anteriores consideraciones no resultó una sorpresa, que en la raíz del Caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, también conocido como el caso de *los jueces portugueses*, el TJUE sostuviese que "en los campos cubiertos por Derecho de la Unión" es éste el que protege la independencia de los tribunales nacionales. La contribución de esta sentencia al desarrollo del Derecho de la Unión, en general, y en particular del estado de derecho, se basa en el hecho de que hizo explícita la premisa en la que se basa todo el sistema judicial de la EU: los tribunales nacionales, como tribunales naturales de la UE, deben permanecer independientes. El TJUE estableció que los estados miembros deben asegurar que "los tribunales nacionales cumplen con los requisitos esenciales para una protección judicial efectiva", respecto de la cual la independencia judicial es clave. Ello es así porque, sin el principio de independencia judicial, no puede haber tutela judicial efectiva, ni garantía de interpretación y aplicación uniforme del Derecho Europeo.

Como elemento esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales (CDFUE), corresponde al TJUE determinar -en los ámbitos cubiertos por Derecho de la Unión- el significado y perspectiva del principio independencia judicial; por lo tanto, este principio es un concepto autónomo del Derecho primario de la Unión, extraído de las tradiciones constitucionales de los estados miembros

En casos posteriores, el TJUE ha clarificado -desde luego- el significado y perspectiva del principio de independencia judicial. Por ejemplo, en el Caso *ML contra Ministerio de Justicia e igualdad de Irlanda* (o conocido como el caso "deficiencias en el sistema judicial"), el TJUE subrayó el hecho de que el principio de independencia judicial y el principio de confianza mutua se hallan entreligados: los tribunales nacionales de los diferentes estados miembros dejarían de confiar recíprocamente, si no se ejerciesen las funciones judiciales de una forma

completamente autónoma. En ese caso, el Tribunal de Justicia elevó el principio de independencia judicial a la cúspide del ordenamiento jurídico europeo, sosteniendo que “es parte de la esencia del derecho fundamental al proceso justo del art. 47 CDFUE”. Ello significa “la independencia judicial no puede estar sujeta a limitaciones, con independencia de los objetivos públicos que sean esgrimidos por un legislativo o ejecutivo nacional.

A mayor abundamiento, el Tribunal de Justicia ha examinado las garantías requeridas, de acuerdo con el Derecho Europeo, para que un tribunal nacional sea o actúe con independencia. Por ejemplo en el Caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* o en el Caso *Escribano Vindel*, el TJUE sostuvo que “una remuneración adecuada a la importancia de las funciones desempeñadas por los jueces constituye la garantía esencial del principio de independencia judicial”; y en el caso *ML contra Ministerio de Justicia e Igualdad de Irlanda* (o conocido como el caso “deficiencias en el sistema judicial”) señaló que “para determinar si un tribunal nacional es independiente, se debe atender a la regla sobre composición del órgano y su forma de designación, duración del servicio, causas de abstención, de expulsión o separación de los miembros”, las cuales deben excluir cualquier duda razonable de existencia de factores externos que pongan en tela de juicio su imparcialidad, así como de su neutralidad respecto de los intereses en juego. El TJUE añadió que “las reglas para la exclusión de los jueces deben estar determinadas por ley, y que el régimen disciplinario sobre los jueces no debe ser usado como sistema de control político de las decisiones judiciales”. Más recientemente en el asunto *Comisión contra Polonia*, el TJUE examinó en detalle el principio de inamovilidad judicial, sosteniendo que ese principio “requiere -en particular- que los jueces continúen en el puesto designado hasta que alcancen la jubilación, o hasta la expiración de su mandato, cuando éste se ha fijado a término por la ley”. El TJUE no obstante señaló, que “puede existir razones legítimas e imperiosas para remover a un juez de su puesto, siempre y cuando dichas razones cumplan con el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, el TJUE subraya que “los jueces pueden ser sancionados y expulsados si se consideran inadecuados para desempeñar sus funciones o por razones de incapacidad, o por violación seria de sus obligaciones, tras seguirse los procedimientos adecuados”.

Al examinar la compatibilidad está reglas con los principios de independencia judicial, debe subrayarse que el TJUE no buscaba reestructurar la judicatura nacional, lo cual es competencia exclusiva de los estados miembros; sino que más bien, el Tribunal de Justicia se limita a examinar si la reglas que afectan a la organización y funcionamiento de los tribunales nacionales cumplen con el principio de independencia judicial. Esas reglas nacionales definen y circunscriben el principio fundamental.

Como escribió el célebre *Hamilton* hace más de dos siglos, «el poder judicial es la rama menos peligrosa del estado; los tribunales carecen del *poder de embalar y cortar*». Los tribunales disfrutan de la autoridad y la legitimidad, porque son independientes; la protección de la independencia judicial es -por lo tanto- esencial, porque la confianza en los tribunales, como mecanismo de resolución pacífica de conflictos es la base del sistema; en caso contrario, sería la *ley de la jungla* de la que hablaba *Kipling*.