



JUAN IGNACIO SIGNES DE MESA¹

*Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
Director de la Academia de Práctica Jurídica Europea*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como garante de una «Unión de Derecho»

21 de abril de 2022

¹ Las opiniones formuladas en la presente intervención son propias del autor y, en ningún caso, imputables al Tribunal de Justicia de la UE.

Excelentísimo Señor, Presidente del Consejo General del Notariado y Decano del Colegio Notarial de Madrid;

Ilustrísima Señora, Vicedecana del Colegio Notarial de Madrid;

Ilustrísimo Señor, Secretario de la Academia Matritense del Notariado;

Distinguidos Señoras y Señores que nos acompañan,

Queridos amigos,

No es la primera vez que tomo la palabra desde el sillón del conferenciante de este Salón Dorado del Colegio Notarial de Madrid. Como bien sabe su Decano, he tenido el gusto de hacerlo durante los actos solmenes programados en el marco de las sucesivas ediciones de la Academia de Práctica Jurídica Europea, que acoge generosamente este Colegio desde 2017. En tales ocasiones, siempre pongo de manifiesto, de manera sincera, el sentimiento de agradecimiento hacia el Colegio, que personalizo en su Decano por su siempre exquisita acogida.

En el día de hoy, al agradecimiento por la invitación para pronunciar la conferencia prevista en esta sesión, he de añadir el sentimiento de orgullo y privilegio de sumarme al elenco de conferenciantes que han intervenido en la Academia Matritense del Notariado desde su fundación, sin duda uno de los foros jurídicos más selectos y emblemáticos de nuestro país. Me congratula, además, de manera muy particular, que la Academia Matritense dé cabida en su programa anual a un tema como el que nos reúne esta tarde y que lleva por rúbrica *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como garante de una «Unión de Derecho»*. Permítanme a este respecto, por favor, que destaque la presencia, entre los amables asistentes a este acto, de D. Rafael García-Valdecasas y de D. Ignacio Ulloa Rubio, antiguos miembros españoles del Tribunal General de la UE.

De hecho, el tema de hoy no solamente me permitirá referirme a cuestiones de suma actualidad y relevancia en el plano europeo, como intentaré exponerles a lo largo de mi intervención. También me ofrece la oportunidad de rendir un simbólico homenaje, desde sede nacional, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), institución que este año conmemora su 70º aniversario. Comenzó su labor en 1952 en el seno de la CECA y, en nuestros días, se erige como la jurisdicción supre-

ma de la Unión. Quienes tenemos el privilegio de colaborar en su seno nos afanamos por distinguirlo como uno de los actores principales de la integración europea y como garante –qué duda cabe– de que la Unión Europea actúe y se comporte ordinariamente como una Unión con fundamento y apoyo primario en el Derecho.

En mi intervención, me voy a referir, en primer lugar, a la labor llevada a cabo por el Tribunal de Justicia a lo largo de todos estos años, fundamentalmente a la hora de dibujar las bases del ordenamiento jurídico en el que se asienta la acción de la Unión. Entre ellas, principios tales como los de efecto directo y primacía, que, más allá de su vertiente práctico-jurídica, han permitido construir la Unión como la conocemos hoy en día. Ello sin perjuicio de las tensiones que siempre han llevado aparejadas ambos principios desde su formulación en la década de los años 60 del siglo XX y que se suscitan todavía en el presente. Me referiré de manera muy específica a estas tensiones, que nos hacen hablar de la legitimidad del Derecho de la UE como una legitimidad contestada o negociada.

Todo lo anterior me servirá de base, en segundo lugar, para exponer los recientes episodios de difícil diálogo judicial entre el Tribunal de Justicia y varios tribunales supremos/constitucionales nacionales, de los que todos Vds. han sido testigos en medios, sobre todo respecto al *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal alemán, BVG) y la suprema jurisdicción polaca. Confío en darles detalle de todos estos episodios, tal y como en el momento de recepción de la invitación, me comprometí con el Secretario de esta noble Academia.

1. LA CREACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO

Déjenme que comience por recordar lo elemental. Los Tratados encomendaron al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, desde su sede en el Gran Ducado de Luxemburgo, una compleja y delicada tarea, formulada en los siguientes términos: «Garantizar que, en la interpretación y aplicación de los Tratados, el Derecho sea respetado».

El Decano lo recordará con seguridad. Siempre hago referencia en este punto a Walter Hallstein (1901-1982), primer presidente de la Comisión Europea, que, en uno de los debates iniciales del Colegio de Comisarios, sostuvo algo que parece evidente en nuestros días, pero que frecuentemente pasa desapercibido. Y es que la Unión, anteriormente las Comunidades Europeas, no cuenta con los mismos mecanismos que los Estados miembros a nivel nacional para la consecución de sus fines. No

dispone por ejemplo –continuaba en su afirmación– de un poder coercitivo propio. El único instrumento a su disposición y del que se vale para cumplir los objetivos y fines que los Tratados le encomiendan es el Derecho en que se asienta y el Derecho que crea. Nada más.

Ello es sumamente importante para entender cómo la Unión actúa, en su actividad cotidiana, como una «Unión de Derecho», y también para comprender la labor del Tribunal de Justicia en estos 70 años de integración, destinada con determinación a establecer las bases de creación, no ya una de una mera parcela o disciplina del Derecho –civil, administrativo, mercantil, etc. –sino de un ordenamiento jurídico en sí mismo. Un ordenamiento, primero, que reviste todas las características de los ordenamientos nacionales, pero que tiene *envergadura supranacional*, en la medida en que se aplica a todos los Estados miembros que forman parte de la UE. Un ordenamiento, segundo, que es *autónomo e independiente* de los ordenamientos jurídicos nacionales, y cuya legitimidad reposa en la cesión de soberanía resultante del compromiso de los Tratados y de la adhesión a los mismos. He aquí una de las cuestiones más espinosas que conciernen al Derecho de la UE, tal y como ha sido definido por el Tribunal de Justicia. Y, tercero, un ordenamiento que tiene *vocación de plenitud*, es decir, de dar respuesta a todas las cuestiones jurídicas que se plantean en el actuar ordinario de la Unión conforme a las fuentes propiamente definidas y establecidas por el Derecho europeo.

Quizá lo más llamativo es que el Tribunal de Justicia participa en la construcción de Europa sin más agenda que la que marcan las cuestiones prejudiciales y recursos planteados ante él. Su labor es –subrayémoslo– puramente hermenéutica. En este sentido, los ciudadanos europeos, incluido el español, han de ser conscientes de que desempeñan un papel crucial, pues son ellos quienes han de acudir a los jueces y tribunales de sus respectivos países para proteger los múltiples derechos que la UE les reconoce. Por su parte, los jueces y tribunales nacionales pueden dirigirse al Tribunal de Justicia para interrogarle, entre otros aspectos, acerca de la compatibilidad de las normas nacionales con el Derecho europeo. En la práctica, este diálogo judicial ha permitido al Tribunal de Justicia erigirse en la institución de mayor impulso integrador y protector para los europeos en momentos críticos para la Unión, partiendo de una concepción de los Tratados, no ya como meros acuerdos internacionales entre Estados, sino, tal y como explicaré a continuación, como una carta constitucional para Europa y sus ciudadanos.

Para todo ello, probablemente, el Tribunal de Justicia se haya beneficiado de su emplazamiento en Luxemburgo, alejado históricamente del

foco mediático de Bruselas. Ahora bien, actualmente esta situación ha cambiado. Prueba de ello es la presencia cada vez mayor en medios de las decisiones adoptadas por los Jueces y Abogados Generales del Tribunal de Justicia. Lo cual es positivo, aun cuando, como es lógico, lo expone al debate político europeo, como ilustra el hecho de que el Tribunal de Justicia hiciera el objeto nada menos que del tercer punto de aplauso de la declaración de Theresa May tras la negociación del primer acuerdo sobre el Brexit en noviembre de 2018. En dicha ocasión, la antigua Primera Ministra del Reino Unido, desde Downing St., afirmó en una declaración ya célebre: «*[the UK] will take back control of [its] laws, by ending the jurisdiction of the European Court of Justice [...]*».

2. LAS BASES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO

Como ya he señalado, la definición de las bases de creación del ordenamiento jurídico europeo se ampara en una labor interpretativa de los Tratados y del resto de normas europeas, aunque fundamentalmente en una serie de principios elaborados por el propio Tribunal de Justicia, de entre los que destaca el principio de efecto directo y el principio de primacía, coetáneos en su formulación en los años 60 del siglo XX.

Por lo que se refiere al principio de primacía, que es el que probablemente todos tengamos más presente a juzgar por las noticias más recientes, supone, en su enunciado más elemental, que las normas europeas prevalecen sobre las normas nacionales en caso de conflicto entre ambas. El principio de primacía resulta de una sentencia conocida por todos como es la sentencia *Costa/Enel* (1964), que se añade a otra anterior de enorme relevancia constitucional para la Unión, como es la sentencia *Van Gend & Loos*, enunciativa del principio de efecto directo (1963). En virtud de dicho principio, los justiciables pueden acudir ante los tribunales nacionales y solicitar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión les reconoce. Como pueden Vds. comprobar, el principio de efecto directo erige al juez nacional en tanto que primer juez europeo, responsable de aplicar del Derecho de la Unión en la esfera judicial más cotidiana.

Lo más relevante de las dos sentencias señaladas yace, además de en los principios que acabo de describirles, en el razonamiento empleado por el Tribunal de Justicia a la hora de enunciarlos. Dicho razonamiento se ampara, primero, en la cesión de soberanía que se produce como resultado de la firma y adhesión a los Tratados por parte de los Estados miembros; segundo, en el entender según el cual los Tratados no vincu-

lan solamente a los Estados; y tercero, en el *telos* de los Tratados, adoptados no solamente para crear una Unión de Estados, sino una unión de los pueblos de Europa. Estas dos sentencias traslucen una concepción de los Tratados no ya como instrumentos clásicos de Derecho internacional, sino como una carta constitucional para Europa y sus ciudadanos, dentro de un proceso que, desde entonces, se conoce en la doctrina como la constitucionalización del ordenamiento jurídico europeo.

Lo anterior es suficiente en sí mismo para ilustrar cómo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia durante sus primeros años de actividad dio lugar a lo que los anglosajones denominan con frecuencia el *empowerment* de los justiciables y de los ciudadanos europeos. En efecto, la jurisprudencia inicial del Tribunal de Justicia hizo que el justiciable se convirtiera en protagonista de primer orden de la integración de Europa, basculando el peso de la integración económica de la acción política de los Estados miembros e instituciones europeas a la acción privada de los justiciables, que contaban, desde entonces, con el respaldo judicial necesario para acometer sus tareas frente a obstáculos y trabas nacionales y con la garantía de una tutela y salvaguarda efectiva de sus derechos europeos.

Es preciso subrayar a este último respecto que la elaboración de los principios anteriores por parte del Tribunal de Justicia, con la consecuencia descrita, se produjo en un contexto de manifiesta inactividad de las instituciones en el seno de la entonces Comunidad Económica Europea, en particular del Consejo, sumido en la imposibilidad de adoptar normativa capaz de armonizar positivamente las legislaciones nacionales para remover los obstáculos a la libre circulación. Ello debido, entre otros motivos, a la aplicación de la regla de la unanimidad para la toma de decisiones, la cual, por definición, llevaba aparejada un derecho de veto a favor de todo Estado miembro disconforme con una determinada proposición normativa. De modo que la eliminación de obstáculos a la integración se producirá como fruto de las acciones judiciales promovidas por los justiciables interesados en disfrutar de los derechos de los que eran beneficiarios en virtud del ordenamiento europeo. En este sentido, no se enfatizará nunca de manera suficiente la eficacia que, para la consecución de los fines iniciales de la Comunidad y para la configuración de la Unión Europea tal y como la conocemos hoy en día, desplegó la combinación de los principios de efecto directo y de primacía del Derecho europeo, entre otros, con el instrumento procesal por excelencia del Tribunal de Justicia, a saber, la cuestión prejudicial.

Ahora bien, el entendimiento constitucional del ordenamiento europeo es fuente también de las tensiones que, tanto en el pasado como en

la actualidad, observamos respecto a la interacción que se suscita entre el Derecho europeo y los Derechos nacionales.

Ello, en primer lugar, porque la interpretación en clave constitucional del Derecho de la UE choca con una concepción más formalista de cómo habrían de ser interpretados los Tratados, así como con una concepción más ortodoxa respecto a su carácter autónomo e independiente y respecto a la legitimidad de un tribunal –como el Tribunal de Justicia– a la hora de definir dicha interpretación. En segundo lugar, porque la primacía, tal y como ha sido perfilada en la jurisprudencia europea posterior, se impone no solamente frente a las normas nacionales que forman parte del acervo cultural jurídico de los Estados, sino también frente a las constituciones nacionales, que son elementos de profunda carga identitaria. En tercer lugar, las tensiones emergen de una cuestión íntimamente ligada a la primacía del Derecho de la Unión, como es la de qué tribunal ha de ejercer la «competencia sobre la competencia» (*Kompetenz kompetenz*), es decir, qué tribunal ha de establecer en última instancia que un ámbito particular entra en las competencias de la Unión o en la de los Estados miembros. En último lugar, los tribunales constitucionales nacionales ha participado históricamente del entender según el cual hay un núcleo constitucional nacional cuya tutela no les puede ser arrebatada y del que se sienten garantes, sin importar lo que pueda disponer a este respecto el Derecho de la Unión y el Tribunal de Justicia desde Luxemburgo. En la práctica, ello sirve para argumentar que las altas jurisdicciones nacionales pueden legítimamente analizar la legalidad de las normas europeas a la luz de sus respectivas normas constitucionales.

3. TENSIONES CONSTITUCIONALES

Son estas últimas consideraciones las que nos permiten descifrar algunos de los delicados episodios protagonizados en fechas recientes por ciertos tribunales nacionales, en particular por el Tribunal Constitucional alemán y el Tribunal Supremo polaco. Ambos han cuestionado la competencia de la Unión para abordar determinadas materias, y por ende la primacía jurídica del Derecho de la Unión. También han puesto en tela juicio las resoluciones del Tribunal de Justicia. De hecho, el BVG empleó incluso los conocidos términos *ultra vires* en su sentencia en el asunto *Weiss* (2020) para referirse tanto a uno de los programas diseñados por el BCE para comprar deuda soberana en mercados secundarios, a fin de atenuar la crisis de euro, como a la sentencia del Tribunal de Justicia que dictaminaba que dicho programa era conforme con

los Tratados. Por su parte, el Tribunal Supremo polaco ha rechazado sistemáticamente que la Unión y el Tribunal de Justicia puedan entrar a enjuiciar la reforma de la magistratura nacional polaca al entender que es una cuestión puramente interna. A ambos sucesos voy a referirme a continuación. Les adelanto que, por encima de las similitudes aparentes que pudieran destilarse de cada uno de estos relatos, hay también diferencias manifiestas, que confío en saber explicar.

A) *El BVG y los programas de compra de deuda del BCE*

Por lo que se refiere al BVG, cabe señalar que dicho tribunal ha mantenido tradicionalmente una relación tortuosa con la narrativa europea del principio de primacía, que es, en esencia, la que he compartido con Vds. al comienzo de mi intervención.

Ya en 1974 el BVG dictaminó que entraría a enjuiciar los actos de la Unión a la luz de la constitución alemana salvo que el Tribunal de Justicia reconociera el *mismo* grado de protección a los derechos fundamentales en la esfera europea que la Constitución alemana. Imaginen el dilema planteado al Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta que cada uno de los tribunales constitucionales nacionales disponen, en buena medida, grados distintos de intervención en materia de derechos fundamentales. Satisfacer el estándar de protección de unos implicaría no corresponder al de otros, por lo que el respeto del principio de primacía por parte de todos los Estados miembros resultaría virtualmente imposible si se aceptaba la premisa impuesta por el BVG. En 1986, en términos similares aunque más conciliadores, reiteró que no cuestionaría el principio de primacía del Derecho de la Unión «en tanto en cuanto» el grado de protección no fuera, ya no idéntica, sino *similar*.

Posteriormente, en 1994 y en 2009, con ocasión de la ratificación respectiva de los Tratados de Maastricht y de Lisboa, el BVG sostuvo que la aplicación incondicional del principio de primacía no podría ser aceptada por su parte, entre otros aspectos, por la inexistencia de un *demos* europeo, así como por el hecho de que, en su entender, los Tratados no dejaban de establecer una mera Unión entre los verdaderos señores de los Tratados, éstos son, los Estados. Además, mencionaba una serie de ámbitos democráticamente relevantes en los que –afirmaba– no podría desentenderse independientemente de lo que pudiera opinar el Tribunal de Justicia al respecto.

Finalmente, en 2010, en el asunto *Honeywell*, el Tribunal Constitucional alemán alivió la rigidez de los pronunciamientos anteriores, aun

sin aceptar todavía la incondicionalidad de la primacía del Derecho de la Unión, pero imponiéndose una serie de condiciones en la conocida como doctrina *ultra vires*. Según dicha doctrina, el BVG constataría únicamente la ausencia de competencia de los actos de la Unión y de las resoluciones del Tribunal de Justicia cuando se tratara de un acto manifiestamente lesivo de las competencias nacionales (*control ultra vires*) en un ámbito competencial de importancia significativa (*control de identidad constitucional*). Asimismo, el Tribunal Constitucional alemán se autoimponía la obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, antes si cabe de adoptar una decisión final sobre los dos aspectos precedentes.

El anterior es el contexto en el que nos encontramos cuando se plantean, primero, el asunto *Gauweiler* (C-62/14) y, más adelante, el asunto *Weiss* (C-493/17), relativos a sendas medidas del BCE de compra de deuda pública. El primero concernía el programa OMT, éste es, el programa de compra de deuda de los países europeos diseñado por M. Draghi dentro de su empeño de salvar la Unión Económica y Monetaria (UEM), definido por su conocidas palabras «*whatever it takes*». El segundo era un programa de adquisición de deuda en mercados secundarios, fundamentalmente dirigido a resolver la crisis del euro en los países del sudeste europeo. Según se ha publicado en medios, tanto el asunto *Gauweiler* como el asunto *Weiss* fueron motivados por recursos de amparo planteados por colectivos euroescépticos activos en Alemania frente a la omisión del gobierno alemán de recurrir los programas del BCE ante los tribunales nacionales y europeos y, en particular, por no cuestionar la aportación particular del *Bundesbank* a tales programas.

Por primera vez en su historia, el BVG planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en el asunto *Gauweiler*. Reconocía albergar la duda, no solamente de la de la compatibilidad de la acción del BCE con el Tratado de la Unión Europea, sino también la compatibilidad de dicha acción con la Constitución alemana. Como respuesta, el Tribunal de Justicia constató, en esencia, la compatibilidad con el Derecho de la UE del programa diseñado por el BCE, que entendió proporcional a sus fines. Ahora bien, en su sentencia, el Tribunal de Justicia recordó al BVG que el Tribunal de Justicia es el único órgano judicial competente para enjuiciar los actos de la Unión y que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la UE, los actos europeos no pueden ser examinados a la luz de las constituciones nacionales. El BVG, bien que reacio a aceptar tal planteamiento, acató la decisión del Tribunal de Justicia sin mayor desarrollo de la cuestión.

Tratándose del asunto *Weiss*, el Tribunal de Justicia nuevamente respaldó la acción del BCE, en una sentencia que, para algunos autores, se

amparaba en un razonamiento relativamente sucinto. Frente a dicho pronunciamiento, el BVG, en su sentencia de 5 de mayo de 2020, constató la actuación *ultra vires* del BCE y calificó igualmente de *ultra vires* la sentencia del Tribunal de Justicia por dejar arbitrariamente sin corregir y examinar con suficiente rigor, en su opinión, la proporcionalidad del programa del BCE. Sobre esta base, consideró que la sentencia del Tribunal de Justicia no le vinculaba y prohibió a las autoridades federales ejecutar la decisión del BCE. He aquí la base de la delicada crisis suscitada recientemente entre el Tribunal de Justicia y el BVG. Por cierto, me van a permitir que destaque que, en el contexto de esta controversia, el BVG no fue en ningún momento respaldado por el ejecutivo alemán, más bien al contrario.

El episodio anterior me invita a compartir con Vds. las siguientes consideraciones sobre las reacciones que suscitó la sentencia citada del BVG:

– La primera viene definida, tal y como se ha escrito, por la sensación de decepción generada por la posición del Tribunal Constitucional alemán, admirado tradicionalmente por los constitucionalistas europeos, sobre todo por las consecuencias sistémicas que podían derivarse de su pronunciamiento y por el desánimo que podía generar en otros altos tribunales nacionales de menor tradición constitucional sobre los que tiene una influencia contrastada, principalmente en Europa del Este. Imaginen, a este respecto, que cualquier tribunal constitucional nacional pudiera imponer sus propios métodos de interpretación y su propia visión sobre cómo ha de aplicarse el Derecho europeo, ya sea por parte de las instituciones nacionales o europeas. ¿Qué sería de la igualdad de los justiciables en unos Estados miembros frente a otros?

– La segunda es la inseguridad jurídica que generó la sentencia del BVG en un ámbito tan sensible como la UEM. Recordemos que el pronunciamiento del tribunal tuvo lugar de manera simultánea a la delicada negociación del plan de rescate de la economía europea después de la reciente pandemia, pocos meses después, además, de la culminación de la salida del Reino Unido de la UE el 31 de enero de 2020. Afortunadamente, la respuesta europea y del propio gobierno alemán evitaron la desestabilización de los mercados. Con un propósito similar, ha de entenderse probablemente el hecho de que el Tribunal de Justicia emitiera, por primera vez, un comunicado breve y contundente de respuesta, en el que recordaba al BVG que solamente el Tribunal de Luxemburgo era competente para declarar la validez de un acto de la Unión.

– La tercera reflexión que desearía formular me lleva a recordar los escritos de uno de los más afamados académicos del Derecho de la Unión, el profesor Joseph Weiler, quien, en sus intervenciones durante mis estudios en el Colegio de Europa, hace ya varias décadas, se empe-

ñaba en hacer comprender a sus alumnos que la primacía del Derecho de la UE sólo funciona si el interlocutor judicial así la reconoce. La operatividad de la primacía se ampara, en definitiva, en una suerte de lealtad constitucional por parte de los tribunales nacionales hacia el Tribunal de Justicia y en la comprensión, por parte de las instancias judiciales europeas y nacionales, del rol determinante que todos ejercen en la construcción de Europa. Ello invita a considerar que el diálogo judicial entre el Tribunal de Justicia y las (altas) jurisdicciones nacionales ha de ser muy cuidado y esmerado, y ha de tener en cuenta sensibilidades varias a la hora de construir conjuntamente el ordenamiento europeo, cada uno desde su esfera propia.

Dicho lo anterior, lo cierto es que, en ocasiones, las estrategias de diálogo tienen un recorrido limitado y así debió entenderlo la Comisión Europea en este caso particular. En efecto, meses después de la sentencia controvertida, la propia Comisión decidió poner fin a la falta de reconocimiento del principio de primacía por parte del BVG abriendo un expediente a la República Federal Alemana sobre la base del recurso de incumplimiento establecido en el artículo 258 TFUE. Esta disposición permite a la Comisión, tras un procedimiento administrativo previo, llevar ante el Tribunal de Justicia a aquellos Estados que incumplen las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados. El Tribunal de Justicia puede incluso imponer multas en caso de incumplimiento de la sentencia que el Tribunal de Justicia tuviera a bien adoptar constatando el incumplimiento.

Déjenme que les señale que fue noticia el 2 de diciembre pasado la decisión de la Comisión de clausurar el expediente abierto contra Alemania tras «decretar formalmente [dicho Estado] que afirma[ba] y reconoc[ía] los principios de autonomía y primacía del Derecho de la Unión, reconocer de manera explícita la autoridad del Tribunal de Justicia de la UE y comprometerse por todos los medios a evitar situaciones futuras similares». En la prensa se emplearon los términos «borrón y cuenta nueva», aunque la duda se mantiene respecto a cómo el ejecutivo alemán puede comprometer futuros pronunciamientos de su tribunal constitucional, jurisdicción, como todos Vds. saben, independiente. Forzosamente, hemos de quedar a la expectativa de cuanto ocurra en un futuro.

B) La reforma de la magistratura polaca

El caso polaco, como señalaba anteriormente, tiene similitudes con el caso alemán descrito, si bien no responde a una pugna histórica respecto al reconocimiento del principio de primacía del Derecho de la UE.

Más bien pone de manifiesto una deriva de desentendimiento desde 2018 entre la Unión Europea y el Tribunal de Justicia, por un lado, y la República de Polonia, por otro, incluyendo tanto a su ejecutivo como a su Tribunal Supremo. Todo ello en un ámbito tan sensible como son los valores de Estado de Derecho, aunque también, y no es baladí, en materia de medioambiental.

La cuestión de Estado de Derecho, como Vds. recordarán, concierne la reforma de la magistratura polaca en todos sus órdenes: tribunal constitucional, tribunal supremo, tribunales ordinarios y consejo nacional de la magistratura. Dicha reforma se ha articulado mediante medidas como la jubilación anticipada de jueces, discriminación por la edad en esta jubilación, establecimiento de un régimen y una sala disciplinaria que incluso ha llegado a sancionar a jueces por aplicar la primacía del Derecho de la Unión o plantear cuestiones prejudiciales, etc.

De entrada, he de señalar, y ello es importante, que la intervención del Tribunal de Justicia en los asuntos polacos se produce en un contexto de imposibilidad por parte de las instituciones europeas y, en particular, del Consejo, de poner en marcha el mecanismo previsto en el artículo 7 TUE, que prevé que, en caso de «violación grave» de los valores del artículo 2 de dicho tratado –a saber, dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos– se pueden suspender los derechos del Estado miembro concernido en el club comunitario. Se trata de un mecanismo que exige unanimidad en el seno del Consejo Europeo. Por ello, si bien dicho procedimiento fue instado inicialmente por parte de la Comisión frente a Polonia, conforme al procedimiento descrito en el artículo 7 TUE, Hungría se opuso a su aplicación, por lo que, desde un punto de vista político, no había camino que recorrer.

En realidad, la cuestión de la magistratura polaca entra en escena por primera vez ante el Tribunal de Justicia en materia de Estado de Derecho a través de una cuestión de interpretación irlandesa, en la que un Juez irlandés había de dar curso a una orden detención europea (C-216/18 PPU). En sustancia, dicho juez se interrogaba sobre la obligación de corresponder la orden planteada por magistrados polacos teniendo en cuenta que, de manera coetánea, un procedimiento abierto por la Comisión cuestionaba el respeto y buena aplicación de los principios de Estado de Derecho en dicho país. En su sentencia de 25 de julio de 2018, que se ampara en otra de significativa trascendencia en este ámbito, la conocida como sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, de 27 de febrero de ese mismo año (C-64/16), el Tribunal de Justicia comenzó a elaborar su doctrina jurisprudencial en materia de Estado de Derecho.

Me van a permitir que evite referirme a todas las sentencias adoptadas desde entonces en este ámbito, y que me centre en sintetizar todo lo dispuesto por el Tribunal de Justicia de manera sucinta:

– En primer lugar, en su jurisprudencia reciente, el Tribunal de Justicia ha enfatizado que los valores establecidos en el artículo 2 TUE son innegociables e irrenunciables. De hecho, según el Tribunal de Justicia, son el sustrato común de la confianza entre los Estados miembros y un compromiso de adhesión a la Unión. Por lo que se refiere al Estado de Derecho, dicho principio exige la separación clara y nítida de poderes y, por ello, la independencia plena del poder judicial respecto del poder político;

– En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha definido las bases de su propia legitimidad a la hora de enjuiciar la reforma interna de la magistratura polaca, que se ampara en el sistema de aplicación descentralizada del Derecho de la Unión –recuerden, «el juez nacional como primer juez europeo»– y en la necesidad de que, a través de la cuestión prejudicial, la interlocución sea, por supuesto, con jueces imparciales;

– En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha hecho especial énfasis en definir el estándar de independencia que ha de aplicarse para evaluar la separación efectiva del poder ejecutivo y del judicial. Para ello, se ha valido de la jurisprudencia previamente establecida en relación con la Carta Europea de Derechos Fundamentales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

No desearía entrar en más detalles a este respecto, pero sí destacarles que los asuntos polacos han puesto de relieve una serie de mecanismos procesales, que no siempre habían sido puestos en marcha por parte del Tribunal de Justicia, para intentar poner remedio al comportamiento de las autoridades polacas, y que se unen al ya comentado recurso de incumplimiento del artículo 258 TFUE.

Primero, el reconocimiento de medidas cautelares *in audita parte*, que inicialmente tuvieron un considerable impacto en el comportamiento del gobierno de Polonia, que llegó incluso a modificar y a derogar ciertos elementos de su reforma. Lo llamativo es que, por primera vez en la historia del Tribunal de Justicia, se ha decidido suspender las normas internas adoptadas por un Estado miembro relativas a la configuración de su poder judicial. Segundo, la imposición de multas por parte del TJUE por el no cumplimiento de las medidas cautelares, ilustradas, entre otras, por el millón de euros diario impuesto a Polonia por no clausurar la sala sancionadora puesta en marcha en el marco de la reforma de su magistratura. Y, tercero, el embargo de fondos europeos ante el

impago de multas resultantes de la sentencia del incumplimiento, noticia que leerían por primera vez en prensa la semana pasada.

Por encima de estas cuestiones, déjenme decirles, para concluir, que la saga jurisprudencial polaca en materia de Estado de Derecho sirve para contrastar el respeto de los principios en otras jurisdicciones. Y ello mismo se ha dado en nuestro país. No entraré a valorar si España responde o no al caso de Polonia, pero sí llamo su atención sobre el hecho de que el debate se ha abierto entre los académicos y los miembros de la judicatura de nuestro país.

Dejando de lado el asunto polaco, y puesto que es relevante para entender cómo la Unión libra el frente en materia de Estado de Derecho, quisiera destacarles que, el 18 de diciembre de 2020, el legislador de la Unión adoptó el denominado Reglamento de condicionalidad presupuestaria, que establece un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios de Estado de Derecho. Prevé que, a instancias de la Comisión, el Consejo adopte medidas como la suspensión de los pagos que deben realizarse con cargo del presupuesto de la Unión. La idea es evitar que los fondos de recuperación acaben en manos de Estados miembros sin garantía del respeto de los principios básicos de la Unión sobre Estado de Derecho.

Hungría y Polonia interpusieron sendos recursos ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación del Reglamento, por entender que es una manera de soslayar el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE, al que ya me he referido. Un reglamento de contenido político, en definitiva, sometido a mayoría cualificada y no unanimidad. Las conclusiones del Abogado General Campos Sánchez-Bordona han constatado que el reglamento no pretende establecer un régimen sancionador, sino proteger el presupuesto de la Unión. Esta consideración ha sido respaldada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 16 de febrero de 2022 (C-156/21 y C-157/21), que ha entendido que la vigencia del Estado de Derecho es fundamental para el buen funcionamiento de las finanzas públicas y la correcta ejecución del presupuesto de la Unión y que, por ello, la Unión dispone de competencia para condicionar las asignaciones presupuestarias y de fondos europeos a los países que no respeten los valores fundamentales.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Con todo lo anterior, confío en haber sido capaz de hacerles partícipes de que la construcción europea se debe a una innovación jurídi-

ca desarrollada en los años 60 por el Tribunal de Justicia, en el marco de un sistema robusto desarrollado al amparo de la labor que le atribuyen los Tratados, es decir, la de garantizar el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación. Su principal legado consiste en concebir los Tratados, no ya como meros convenios internacionales, sino como una carta constitucional para todos nosotros. Ello implica que, a diferencia de lo que acontece generalmente en los sistemas internacionales, la validez y eficacia de las normas europeas no se encuentran supeditadas a las constituciones de los Estados, sino que disfrutan de entidad y valor propios. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia ha elaborado una serie de principios que sustentan el ordenamiento jurídico europeo y que han permitido que los particulares puedan disfrutar del rico patrimonio jurídico que el ordenamiento europeo les reserva. En este sentido, no es exagerado afirmar que la Unión Europea no habría alcanzado el nivel de integración del que disfrutamos en la actualidad en ausencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuyo emplazamiento en Luxemburgo no debiera desvirtuar la percepción del carácter próximo y cotidiano de su labor para el ciudadano europeo. Conviene, por tanto, poner en relieve la institución de la UE que, por primera vez, constató que el derecho europeo no era un derecho exclusivamente de los Estados de la Unión sino de sus pueblos y que, desde entonces, se esmera en contribuir a los fines que todos anhelamos para Europa.

Por otro lado, permítanme enfatizar que, desde 1952, el Tribunal de Justicia ejerce una labor que no difiere de la de otras jurisdicciones nacionales, actuando conforme a un conjunto de mecanismos que definen a la Unión Europea como una *Unión de Derecho*. Como tal, se pronuncia en el marco de cuestiones prejudiciales sobre asuntos de máxima trascendencia para los europeos, como ilustra las sentencias citadas sobre el programa del BCE para la adquisición de bonos soberanos en mercados secundarios durante la crisis del euro. Por otro lado, controla la legalidad de los actos y decisiones de la UE, que abarcan desde las multas impuestas a las compañías norteamericanas Intel y Google por abuso de posición dominante hasta las sanciones internacionales impuestas a Rusia en el contexto de la actual agresión sobre Ucrania. Además, el Tribunal de Justicia vela por que los Estados miembros cumplan con las obligaciones de los Tratados, y evalúa la compatibilidad con el ordenamiento europeo de los acuerdos internacionales convenidos por la Unión.

Más aún, el Tribunal de Justicia interviene, al compás de las distintas modificaciones de los Tratados, sobre un amplísimo abanico de materias, que van más allá de meras cuestiones sobre mercado interior.

Por lo que se refiere a nuestro país, lo cotidiano de las resoluciones del Tribunal de Justicia queda patente en asuntos notorios como los relativos a las cláusulas suelo, el céntimo sanitario, el uso del velo en horario laboral, el derecho al olvido en Internet, la regulación de plataformas como Uber y las ayudas a ciertos clubes de fútbol. También han sido célebres las sentencias sobre los acuerdos de agricultura y pesca entre Marruecos y la UE con la cuestión del Sáhara Occidental de fondo. A su vez, la tarea del Tribunal de Justicia de asegurar el respeto de los compromisos y obligaciones que resultan del Tratado se hizo patente a propósito de la regulación del sector de la estiba, que el Tribunal de Justicia urgió a modificar y por lo que llegó incluso a imponer el pago de una serie de multas al Estado. Además, quedan por resolver asuntos de gran envergadura como los relativos a la resolución del Banco Popular y su adquisición por el Banco Santander.

Aunque, con certeza, las decisiones del Tribunal de Justicia más familiares para los españoles, por su proyección mediática, han sido las adoptadas en materia laboral y de los consumidores, a través de las cuales el Tribunal de Justicia ha hecho calar un singular mensaje de protección y de proximidad. Las primeras han supuesto el respaldo, por ejemplo, de los derechos de mujeres embarazadas y trabajadores interinos, dando lugar a una jurisprudencia que pone de manifiesto una plena conciencia de la realidad social actual. Las segundas han llevado a la modificación del régimen de ejecución hipotecaria en favor del ejecutado y respaldaron también el reconocimiento de la nulidad de las «cláusulas suelo» abusivas. Qué duda cabe que es este último género de resoluciones las que evidencian que, en su anhelo por obtener una decisión en justicia, el ciudadano de nuestro país dirige su mirada cada vez con mayor frecuencia al Tribunal de Justicia en ámbitos de absoluta cotidianeidad.

Conviene no perder conciencia del carácter habitual y ordinario de las decisiones del Tribunal de Justicia de la UE, que abarcan tantos ámbitos sociales y económicos como los que comprende, en definitiva, el Derecho de la UE. De hecho, su localización en Luxemburgo no debiera impedir que el ciudadano europeo perciba al Tribunal de Justicia como institución presente en su día a día y decisora de cuestiones de su máximo interés. Es más, ha de servirse, al igual que hace en su ámbito nacional, de los instrumentos que la Unión pone a su disposición a fin de preservar el rico patrimonio jurídico que le reconoce el ordenamiento europeo. Solamente de esta manera se podrá corresponder al mensaje de cercanía mostrado con empeño por parte del Tribunal de Justicia y participar con él en un proyecto de integración que, desde sus orígenes, tiene, como pilar de mayor solidez, el que la Unión Europea se comporte como una Unión *de Derecho*.

