

LA UNIÓN EUROPEA: COMUNIDAD DE DERECHO Y ACTOR INTERNACIONAL

KOEN LENAERTS¹

Excelentísimo señor director,
Excelentísimo señor presidente,
Excelentísimas autoridades,
Excelentísimos profesores,

Querido Gil Carlos,

Es para mí un gran honor dar comienzo a esta jornada que rinde homenaje a quien fuera juez y presidente del Tribunal de Justicia.

No solamente porque Gil Carlos Rodríguez Iglesias forma parte de las figuras más ilustres del Tribunal de Justicia, sino porque también fue él quien me dio la bienvenida al mismo en la última audiencia solemne que presidió.

Si bien es cierto que el profesor Rodríguez Iglesias y yo no coincidimos en el mismo Tribunal, sí que trabajamos juntos durante catorce años para la misma Institución. Durante su presidencia, fui testigo de primera mano de las excelentes relaciones entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, en aquel entonces denominado el Tribunal de Primera Instancia.

El profesor Rodríguez Iglesias llegó al Tribunal de Justicia el 31 de enero de 1986, tan sólo treinta días después de que España y Portugal culminaran su adhesión a la Unión Europea. Tras varias décadas de aislamiento, los ciudadanos de estos dos Estados miembros se convertían así en partícipes de la construcción europea. España era entonces una democracia joven con una constitución de apenas siete años, cuyos preceptos expresaban la ilusión de un pueblo por unirse al proyecto de integración europea.

Esta ilusión europeísta quedó personificada en su nombramiento en tanto que miembro español del Tribunal de Justicia. España elegía así a un catedrático asturiano de treinta nueve años, brillante, entusiasta, políglota, con una amplia carrera académica y plenamente identificado con los ideales europeos.

¹ Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Texto de la conferencia inaugural de la Jornada en Homenaje a Gil Carlos Rodríguez Iglesias, celebrada el 8 de abril de 2016 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

La trayectoria del profesor Rodríguez Iglesias en el Tribunal de Justicia fue espectacular. Ejerció la función de juez ponente en más de ciento cincuenta asuntos. De hecho, su ética de trabajo era tal que, aún después de haber sido nombrado presidente del Tribunal de Justicia, siguió ejerciendo dicha función en seis asuntos².

Además de destacar en términos cuantitativos, su gran capacidad intelectual y analítica hizo que se le encomendaran asuntos de gran relevancia y complejidad. Lo que demuestra que tanto los presidentes de aquel entonces (Alexander J. Mackenzie Stuart y Ole Due) como los demás miembros del Tribunal de Justicia tenían una gran confianza depositada en él.

Me refiero, por supuesto, a las sentencias *Francovich*³ y *Brasserie du pêcheur*⁴, dos clásicos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que todo estudiante de derecho europeo debe conocer a la perfección, y que han sido citadas por el Tribunal de Justicia en un sin número de ocasiones.

Como es bien sabido, estas sentencias establecen el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del derecho de la Unión. Mediante el descubrimiento de este principio general, el Tribunal de Justicia ponía de manifiesto el vínculo indestructible que existe entre los principios fundadores del efecto directo y de primacía, por un lado, y el derecho a la tutela judicial efectiva, por otro.

En efecto, la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades garantizados por el derecho de la Unión exige recursos suficientes y efectivos. Esto implica que los particulares deben poder interponer recursos que tengan por objeto tanto la inaplicación de una disposición nacional que sea contraria al derecho de la Unión, como la indemnización de los daños y perjuicios causados por dicha disposición.

Como lo demuestran sus innumerables escritos, estas sentencias resumen la filosofía jurídica del profesor Rodríguez Iglesias. La esencia del derecho de la Unión radica en ser fuente de derechos para los particulares cuya tutela el juez nacional debe garantizar de forma efectiva. Así, la Unión Europea no es sólo una «Unión de Derecho», sino también una «Unión de derechos».

Además de estas dos sentencias que garantizan un sistema de recursos completo, el profesor Rodríguez Iglesias fue juez ponente en una sentencia

² Véanse las sentencias *Johnson*, C-410/92, EU:C:1994:401; *Publishers Association/Comisión*, C-360/92 P, EU:C:1995:6; *RTE y ITP/Comisión*, C-241/91 P y C-242/91 P, EU:C:1995:98, y *Brasserie du pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79.

³ Sentencia *Francovich* y otros, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428.

⁴ Sentencia *Brasserie du pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79.

clave para la coherencia de dicho sistema. Me refiero a la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf⁵, en la que el Tribunal de Justicia declaró que un particular que esté claramente legitimado para impugnar un acto de derecho derivado de la Unión ante el Tribunal General, no puede pedir al juez nacional que plantee una cuestión prejudicial sobre la validez de dicho acto. De lo contrario, como reza la sentencia, el plazo para interponer dicho recurso directo se vería efectivamente burlado y, por consiguiente, la coherencia del sistema de recursos establecidos por los tratados sería puesta en duda.

Sobra decir que la labor del profesor Rodríguez Iglesias en tanto que juez ponente no se limitó a cuestiones de índole procesal, sino que también contribuyó al desarrollo del derecho institucional y sustantivo de la Unión. Desde un punto de vista institucional, redactó varias sentencias que hacen hincapié en el deber de motivación de las instituciones europeas⁶.

En lo que concierne al derecho sustantivo de la Unión, me gustaría mencionar la sentencia Fedesa⁷, en la que el Tribunal de Justicia consolidó el principio de precaución, recordó los límites a la aplicación del principio de proporcionalidad en materias de gran complejidad técnica y científica, y estableció la distinción entre la retroactividad de disposiciones penales y la retroactividad fuera del ámbito penal.

Asimismo, el profesor Rodríguez Iglesias también contribuyó al desarrollo jurisprudencial de los derechos fundamentales. Baste referirse a la sentencia Hoechst/Comisión⁸, en la que el Tribunal de Justicia examinó la facultad de la Comisión para acceder a los locales de empresas sospechosas de haber infringido las normas sobre competencia. En este sentido, el Tribunal de Justicia estimó que el ejercicio de esta facultad supone una intervención en la esfera de la actividad privada de las empresas que están siendo investigadas. Intervención que sólo está permitida si el acceso a los locales persigue un objetivo legítimo previsto por la ley y es compatible con el principio de proporcionalidad.

Si bien su labor como juez ponente fue ejemplar, su papel como presidente fue trascendental, reforzando el prestigio y la autoridad del Tribunal de Justicia.

El profesor Rodríguez Iglesias presidió el Tribunal de Justicia durante nueve años consecutivos, igualando los tres mandatos presidenciales de Robert Lecourt, y siendo únicamente superado en tiempo por mi predecesor,

⁵ Sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90.

⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias Comisión/Consejo, 45/86, EU:C:1987:163; Reino Unido/Consejo, 68/86, EU:C:1988:85, y Comisión/Consejo, 242/87, EU:C:1989:217.

⁷ Sentencia Fedesa y otros, C-331/88, EU:C:1990:391.

⁸ Sentencia Hoechst/Comisión, 46/87 y 227/88, EU:C:1989:337.

Vassilios Skouris. Esto demuestra que todos los miembros del Tribunal de Justicia sentían un gran respeto y admiración por él.

Su presidencia se caracterizó por el afán continuo de querer acercar el Tribunal de Justicia al ciudadano. El desarrollo tanto normativo como jurisprudencial del derecho de la Unión hacía que este acercamiento no fuera solamente algo positivo, sino más bien inevitable.

Todos conocemos el impacto mediático que tuvo en su día la sentencia Bosman y el cambio radical que supuso para el fútbol europeo⁹. De igual forma, todos recordamos la sentencia Kreil que conllevó un cambio en la Ley Fundamental Alemana para asegurar la igualdad de género en el ámbito militar¹⁰. Además, fue bajo su presidencia que la ciudadanía de la Unión comenzó a dar sus primeros pasos. Todos reconocemos la importancia de las sentencias Martínez Sala y Baumbast¹¹, que fueron pioneras en resaltar que la ciudadanía de la Unión va más allá del mercado interior.

Dado que el derecho de la Unión estaría cada día más y más presente en la vida de los ciudadanos, el Tribunal de Justicia no debía permanecer aislado en la meseta de Kirchberg.

El acercamiento al ciudadano implicaba una mejor comunicación con el mundo exterior. Fue por esta razón que, bajo su presidencia, se llevaron a cabo muchos esfuerzos para que las sentencias estuviesen traducidas en todas las lenguas oficiales de la Unión y, en la medida de lo posible, el mismo día de su pronunciamiento. También se mejoraron las relaciones con el gremio periodístico, ampliando los recursos disponibles para facilitar los contactos con los medios de comunicación de todos los rincones de Europa.

Durante su presidencia, las relaciones con las jurisdicciones nacionales también se fortalecieron. La cooperación entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales debía fomentarse más allá de la cuestión prejudicial, atendiendo al factor humano de dicha cooperación. Esa es la razón por la que el profesor Rodríguez Iglesias siempre dio mucha importancia a la organización de jornadas en las que los jueces nacionales eran invitados a visitar el Tribunal de Justicia.

Además, se esforzó por establecer y, en su caso, consolidar las relaciones con otros tribunales internacionales, regionales o de terceros Estados. Este esfuerzo quedó demostrado en el artículo que la juez Sandra Day O'Connor escribió en su honor, donde comparaba su legado al del legendario *Chief Justice*

⁹ Sentencia Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463.

¹⁰ Sentencia Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2.

¹¹ Sentencias Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, y Baumbast y R, C-413/99, EU:C:2002:493.

Marshall, en la medida en que ambos jueces habían contribuido arduamente a la integración a través del derecho¹².

Cabe destacar su papel en disipar toda duda acerca de las buenas relaciones existentes entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dejando siempre claro que ambos Tribunales no son rivales, sino que están llamados a complementarse mutuamente.

De forma más general, el profesor Rodríguez Iglesias siempre sostuvo que el derecho de la Unión no debe cerrarse sobre sí mismo, sino permanecer abierto al derecho internacional público. La visión internacionalista de su Presidente quedó plasmada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. A modo de ejemplo, me gustaría mencionar la sentencia *Racke*¹³, en la que el Tribunal de Justicia declaró que el derecho consuetudinario internacional vincula a las Instituciones de la Unión.

Sin embargo, este espíritu de apertura hacia el derecho internacional público no podía conducir al debilitamiento de la Unión Europea, ni al de sus Estados miembros en sus relaciones con terceros Estados. De ahí que, como lo demuestran las importantísimas sentencias *Portugal/Consejo*¹⁴ y *Biret y Cie/Consejo*¹⁵, el efecto directo de un acuerdo internacional ratificado por la Unión esté supeditado a la voluntad de las partes contratantes. Si dicha voluntad no es expresa, corresponde al Tribunal de Justicia examinar la naturaleza y el sistema del acuerdo internacional en cuestión. Esta doctrina interpretativa permite preservar la capacidad negociadora de la Unión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores, a la vez que deja la puerta abierta al efecto directo del derecho internacional convencional.

Cada vez que la representación del Tribunal de Justicia recaía en su presidente, el profesor Rodríguez Iglesias transmitía el mensaje de que Europa no es una Europa de los jueces, sino de sus ciudadanos. El Tribunal de Justicia no es un motor de integración, ni tiene ninguna agenda política. Al contrario, el papel del Tribunal de Justicia es el de asegurar que las decisiones políticas de las instituciones europeas sean ajustadas a los tratados constitutivos.

Este mensaje no era fruto exclusivo de la opinión personal de su presidente. El profesor Rodríguez Iglesias ejercía de «portavoz» de la jurisprudencia

¹² Day O'Connor, S., «Toward a common rule of law: a legacy of integration» en Colneric, N., Edwards, D., Puissochet, J.-P., y Ruiz-Jarabo Colomer, D. (coords.), *Une communauté de droit: Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003, p. 17-20

¹³ Sentencia *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293.

¹⁴ Sentencia *Portugal/Consejo*, C-149/96, EU:C:1999:574.

¹⁵ Sentencia *Biret y Cie/Consejo*, C-94/02 P, EU:C:2003:518.

del Tribunal de Justicia. Baste leer la famosa sentencia Alemania/Parlamento y Consejo¹⁶, en la que el Tribunal de Justicia anuló la directiva tabaco. En dicha sentencia, y por primera vez en la historia de la integración europea, el Tribunal de Justicia declaró que el legislador de la Unión había rebasado los límites de sus competencias de armonización en el marco del mercado interior.

De igual forma, durante su presidencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reflejó la valentía y sabiduría de sus miembros, quienes se mantuvieron siempre fieles a su mandato constitucional de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados.

En efecto, de conformidad con dicho mandato, el Tribunal de Justicia no debía reescribir los tratados. Esto quedó claro tanto en el dictamen 2/94¹⁷ como en la sentencia UPA¹⁸. Así, aunque una lectura más flexible del derecho primario hubiese sido más favorable para los intereses de los particulares, esto habría sido a costa de la legitimidad del Tribunal de Justicia. Guiado por su Presidente, el Tribunal de Justicia rechazó convertirse en legislador constitucional, demostrando que era ajeno al activismo judicial.

Como máximo responsable de la gestión de la institución, el profesor Rodríguez Iglesias siempre se preocupó por brindar una justicia que supiese combinar calidad y celeridad. Esto no fue una tarea fácil ya que, durante su presidencia, el número de asuntos nuevos no dejaba de aumentar. Si en su primer año como Presidente (1994), 354 nuevos asuntos eran sometidos al Tribunal de Justicia, en su último año (2003), el número de asuntos nuevos era de 561. En casi una década, el número de asuntos nuevos había aumentado en más de un 50 %.

De ahí que buscarse activamente soluciones al problema de un cúmulo creciente de asuntos pendientes. Tuvo un papel protagonista en las reformas que el Tratado de Niza introduciría a la arquitectura jurisdiccional de la Unión. A tal efecto, siempre insistió en la importancia de dar cabida a la flexibilidad a la hora de diseñar dicha arquitectura. Como todos lo sabemos, su mensaje fue bien recibido por los autores de dicho Tratado. Desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, ya no es necesaria una reforma de los tratados para introducir enmiendas al Estatuto del Tribunal de Justicia, lo cual permite dar una respuesta más fácil y rápida a los problemas estructurales que puedan encontrar los tribunales de la Unión.

¹⁶ Sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, EU:C:2000:544.

¹⁷ Dictamen 2/94, EU:C:1996:140.

¹⁸ Sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, C-50/00 P, EU:C:2002:462.

De igual forma, siempre apoyó la consolidación del Tribunal General como un órgano jurisdiccional con una identidad propia, que ya no debía estar «adjunto» al Tribunal de Justicia.

Asimismo, en lo que se refiere a los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa, el profesor Rodríguez Iglesias viajó en repetidas ocasiones a Bruselas para dar a conocer la opinión del Tribunal de Justicia sobre el papel que este debería desempeñar en una «Europa nueva» sin una cortina de acero que la dividiese en dos.

Esto demuestra que su legado va más allá de sus casi veinte años en el Tribunal de Justicia. A modo de ejemplo, en el asunto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, tanto el Tribunal General¹⁹ como el Tribunal de Justicia²⁰ se basaron en los trabajos de la Convención para interpretar el concepto de «actos reglamentarios» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Estos trabajos incorporan, a su vez, la opinión del profesor Rodríguez Iglesias, según la cual este concepto debería estar limitado a los actos de alcance general que no constituyesen actos legislativos.

Pero sobre todo, el profesor Rodríguez Iglesias siempre tuvo presente que la responsabilidad primordial del presidente radica en custodiar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es un tesoro vivo, que debe expandirse de forma armoniosa y coherente para no caer en la confusión, que siempre debe hundir sus raíces en los valores más profundos que compartimos todos los europeos, y que debe, de vez en cuando, ser corregida para poder crecer más fuerte.

Es por ello que el papel del presidente en las deliberaciones de la Gran Sala es de suma importancia, ya que debe custodiar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a la vez que debe impulsar un diálogo constructivo y colegial entre los demás miembros de la formación.

El profesor Rodríguez Iglesias realizó una excelente labor en este sentido, como lo demuestran, por ejemplo, la línea jurisprudencial formada por las sentencias Francovich²¹, Brasserie du pêcheur²², Bergadem²³ y Köbler²⁴, así como la formada por las sentencias Hoechst/Comisión²⁵ y Roquette Frères²⁶,

¹⁹ Auto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, T-18/10, EU:T:2011:419.

²⁰ Sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625.

²¹ Sentencia Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428.

²² Sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79.

²³ Sentencia Bergadem y Goupil/Comisión, C-352/98 P, EU:C:2000:361.

²⁴ Sentencia Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513.

²⁵ Sentencia Hoechst/Comisión, 46/87 y 227/88, EU:C:1989:337.

²⁶ Sentencia Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603.

y aquella formada por las sentencias *Marleasing*²⁷, *Océano Grupo*²⁸ y *Centrosteeel*²⁹.

El día de su despedida del Tribunal de Justicia, el profesor Rodríguez Iglesias comenzaba su discurso recitando los siguientes versos del poeta Antonio Machado:

Todo pasa y todo queda,
pero lo nuestro es pasar,
pasar haciendo caminos,
caminos sobre el mar.

Con estos versos, nos venía a recordar, con toda la humildad que le caracteriza, que la labor de todo miembro del Tribunal de Justicia tiene un comienzo y un final, y que, como no podía ser de otra forma, la grandeza del Tribunal de Justicia sobrepasa la de los hombres y mujeres que se pasean cada día por sus pasillos.

Permítanme pues concluir mi intervención recitando otros versos del mismo poema que, a mi entender, reflejan la trayectoria del profesor Rodríguez Iglesias y que me inspiran a seguir su ejemplo de toda una vida de esfuerzo y dedicación al servicio del derecho de la Unión:

Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.

Muchas gracias.

²⁷ Sentencia *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395.

²⁸ Sentencia *Océano Grupo Editorial y Salvat Editores*, C-240/98 a C-244/98, EU:C:2000:346.

²⁹ Sentencia *Centrosteeel*, C-456/98, EU:C:2000:402.

ESTUDIOS
