

RECENSIONES

RAFAEL BUSTOS GISBERT, *Independencia judicial e integración europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

Si algo nos enseña la historia es que no pueden darse por supuesto las conquistas sociales y que los ciudadanos debemos estar muy atentos a movimientos a priori inocuos que, vistos en perspectiva, resultan muy peligrosos.

No hace mucho, en una obra de género difuso, entre el ensayo y la novela autobiográfica¹, se nos presenta, con toda su crudeza, la figura de los amnésicos que se dejaron llevar por la corriente y que consintieron y permitieron que se perpetrasen los crímenes del nazismo. En esa obra se indaga en las causas y consecuencias de los crímenes atroces del III Reich y se reflexiona sobre los hechos acontecidos en aquellos momentos para intentar entender porque tanta gente toleró que la locura delirante de la ideología nazi lograra sus terribles objetivos. En ese libro encontramos también un análisis sobre las últimas siete décadas en Alemania y Francia, pero también en otros países europeos, y sobre cómo han evolucionado las sociedades para curar las heridas y los traumas del pasado o cómo mantener viva la memoria sobre estos hechos. En definitiva, la autora pone «la carne y sangre de una memoria familiar» al servicio de la visión histórica de los acontecimientos para intentar comprender como pudieron suceder unos hechos tan terribles. Y lo hace para devolver a Europa sus raíces «que los amné-

sicos intentan arrancarle». El tiempo verbal usado en esa oración nos lleva al presente, en un intento de estudiar los movimientos populistas que surgen en el viejo continente y el auge de los partidos neofascistas, los vínculos ideológicos indisimulados de estas formaciones con el nazismo, o la peligrosa pervivencia de determinadas tendencias totalitarias en países muy próximos.

Traigo a colación la obra de Schwarz porque, con todos sus matices, su enfoque —sobre la necesidad de recuperar la memoria y de reflexionar sobre cómo una sociedad avanzada pudo llegar a tolerar tanto mal— conecta también con la curiosidad intelectual de Bustos Gisbert en relación a la pervivencia de movimientos populistas y sus efectos sobre la democracia y el Estado de Derecho. Y, además, veo un vínculo entre *Los amnésicos* y la más reciente publicación del profesor Bustos (en la que analiza la compleja relación entre la independencia judicial y la integración europea) en la búsqueda de respuestas en asuntos con múltiples matices y varios puntos de inflexión. En ambas obras se vislumbra la preocupación sobre la expansión del autoritarismo en Europa y en el mundo —de forma más acusada en unos países que en otros—. En los dos trabajos, como telón de fondo, se muestra la tendencia global de la cultura política contemporánea hacia un progresivo debilitamiento del control y de las formalidades de la democracia constitucional,

1 SCHWARZ, G., *Los amnésicos. Historia de una familia europea*, Barcelona: Tusquets, 2019.

mientras los ciudadanos, ante la presencia de este poder autoritario, parecen mirar hacia otro lado.

De todos es conocido que los movimientos políticos en Polonia y Hungría durante estos últimos años —a través de la polémica reforma legislativa que pretende socavar la independencia judicial o mediante los cambios jurídicos sobre los derechos civiles— actúan como punta de lanza de la regresión democrática en la Unión Europea y suponen un auténtico desafío al Estado de Derecho y a la arquitectura institucional europea. Como ha explicado el profesor Bustos Gisbert, durante su etapa en la Escuela Judicial coincidió en numerosas ocasiones con jueces de otros países europeos en la preparación de actividades de formación en materia de derechos fundamentales. En una de estas reuniones tuvo conocimiento de las manifestaciones en Varsovia de miembros de la judicatura en contra de las medidas del gobierno polaco que afectaban a la independencia de los jueces y magistrados. Ante una situación extremadamente grave, el autor constata que lo sucedido en Polonia no es extraño ni excepcional, pues en otros lugares de Europa y del mundo avanza un movimiento puede englobarse en el concepto de «constitucionalismo iliberal», construido a partir de actuaciones contrarias al estado liberal que lo dañan y lo carcomen irremediablemente.

En estos tiempos, tal y como constata Bustos, los ataques al estado de derecho no se producen de forma directa o frontal. Más bien la regresión se asienta sobre la idea de la apropiación de la voluntad popular, de forma que cualquier resistencia a esa manifestación popular es considerada como una oposición antidemocrática. En este contexto, los movimientos populistas se abren paso gracias a los mecanismos previstos en marco jurídico-constitucional. Una vez

obtenida esa legitimación proceden al «vaciamiento» del Estado de derecho sin quebrar el régimen constitucional. En los casos de que los partidos populistas cuenten con una mayoría política holgada, se emprenden procesos de reforma de la Constitución. En el supuesto de no contar con esa mayoría cualificada, se procede a alterar la legalidad ordinaria. Principalmente, el objetivo fundamental del «constitucionalismo iliberal» —entendido, como explica el propio autor, en la acepción anglosajona de la enfermedad del sistema liberal— es neutralizar todos aquellos mecanismos que funcionan de contrapeso al ejercicio de los poderes democráticamente elegidos (la prensa libre, la escuela y los centros de educación superior, el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional). En el plano estrictamente jurisdiccional, en principio, es más sencillo controlar la acción del Tribunal Constitucional —al tratarse de un órgano concentrado, cuyos miembros son nombrados a través de procesos políticos—. En cambio, resulta más complejo «capturar» al Poder Judicial, que es difuso y cuyo origen y remoción no responde a criterios partidistas. Los ataques a la Justicia por parte de un régimen populista se producen de una forma más velada y sibilina, mediante reformas de la legislación de desarrollo del Poder Judicial, con el fin de intervenir en el sistema de nombramiento de los jueces, el régimen disciplinario sobre los miembros de la carrera judicial o de crear cámaras especiales —con mayorías de jueces afines— capaces de neutralizar a los integrantes de la principal institución de control en un Estado de Derecho —el Poder Judicial—.

Este es el punto de partida del profesor Bustos Gisbert en la obra *Independencia Judicial e integración europea*. Ante los avances y la expansión del autoritarismo y los intentos de difuminar el interés por los controles del poder, en el libro se expone de forma muy cuidada la reacción de las dos

instituciones de integración defendiendo el contrapeso eficaz —el Poder Judicial— frente a las reformas emprendidas mayorías parlamentarias democráticamente elegidas para desmontar la independencia de la judicatura. Con la fijación de los estándares comunes respecto al concepto de la independencia judicial frente ordenamientos jurídicos diferentes, en situaciones socio-políticas diversas, el Consejo de Europa y la Unión Europea se posicionan en la defensa de la independencia de los jueces en los estados miembros. Lo que, además, permite cumplir con los principios fundacionales tanto del Consejo de Europa como de la Unión Europea: contar en los estados miembros con jueces independientes que cumplan con los estándares comunes europeos o el Derecho de la Unión en las respuestas judiciales sin condicionamiento de los poderes políticos internos.

La premisa sobre la que se sustenta el estudio es la consideración de la independencia judicial como una «condición existencial» y un «valor fundamental» de la integración europea y del Consejo de Europa. El autor nos explica como ambas instituciones se ponen manos a la obra para afrontar un reto mayúsculo, ante los ataques al Poder Judicial en los ordenamientos nacionales. Todo ello con una dificultad añadida, al tratarse de un asunto de competencia interna de los estados sobre el cuál ni la Unión ni el Consejo de Europa pueden ejercer potestades. En inicio, las instancias supraestatales no tienen un acervo de parámetros plenamente elaborado para hacer frente al desafío de los poderes autoritarios y deberán abordar esta tarea de forma rápida, principalmente a partir de 2010, y prácticamente de cero.

En un primer momento, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) —por la vía del derecho a un juicio equitativo, previsto en el artículo 6 del Convenio— concluye que la regulación del

estatuto personal del juez debe garantizar su independencia judicial y abre el camino a la irrupción de nuevos casos en los que se plantea la supuesta vulneración del derecho de los jueces al acceso a un juicio justo. En la resolución de tales asuntos el alto tribunal fija los estándares comunes para la protección del estatuto personal del juez y de la carrera judicial y señala que sus pretensiones —acceso, promoción, régimen disciplinario, traslados— podrán ser reclamadas ante un tribunal independiente. Algunos años más tarde, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se plantea la cuestión de la independencia judicial, a partir de la reivindicación una asociación judicial portuguesa a la reducción de emolumentos de los jueces como funcionarios públicos. En la resolución de este asunto, el Tribunal se posiciona claramente a favor de la independencia del juez nacional que aplique Derecho de la Unión, todo ello fundamentado en el artículo 19.1 del Tratado de la Unión Europea. A partir de este momento, en relación a asuntos que recaen sobre la situación del Poder Judicial en países como Polonia, Hungría o Rumanía, el Tribunal de Justicia de la Unión crea un cuerpo jurisprudencial para perfilar el concepto de independencia judicial que es exigible a los estados miembros.

El nuevo trabajo de Rafael Bustos Gisbert nos ofrece un completo y detallado estudio sobre el aporte jurisprudencial de las instituciones europeas sobre el concepto de la independencia judicial. La dilatada trayectoria académica del autor se amplía, todavía más, con un excelente trabajo sobre la defensa de la independencia judicial por parte del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Su solvencia investigadora el plano teórico se complementa con la perspectiva práctica propia de un experto conocedor del Poder Judicial gracias a su actividad como profesor de Derecho de la Unión Europea y Derecho

Constitucional en la Escuela Judicial de Barcelona. Con su saber hacer característico, en este estudio el autor nos ofrece una aportación original y sugestiva que, además, resulta muy pertinente en estos tiempos convulsos ante el pulso de los sistemas liberales al Poder Judicial independiente. En el libro hallamos un análisis integral de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que conforma la fuente principal de conocimiento del concepto de independencia judicial en Europa y de sus características esenciales en sus diferentes dimensiones —desde un punto de vista institucional, como elemento fundamental de la organización del Estado de Derecho; como derecho del justiciable a un juicio justo y a un juez independiente; y como principio jurídico que configura el estatuto personal del juez—.

La obra se estructura en tres partes, claramente diferenciadas, precedida de una «Introducción». En ella se explica el punto de partida del estudio —la crisis del *rule of Law* y de la independencia judicial como consecuencia de la irrupción de la democracia «liberal»—; la tesis que se pretende demostrar —comprobar que las instancias judiciales de la integración ejercen el papel de guardianes de las constituciones internas—; y el método elegido para llegar a esas evidencias —el análisis del cuerpo jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo y del Tribunal de Justicia de la Unión como fuente de conocimiento fundamental para establecer los perfiles de la independencia judicial en Europa.— A partir de ahí, en sus poco más de cuatrocientas páginas, el autor nos ofrece un rico y selecto compendio de la jurisprudencia europea, imprescindible para conocer y comprender mejor el sistema de defensa de la institución fundamental de control en un Estado de Derecho. En primer lugar, se explica el concepto de la independencia

judicial en el Consejo de Europa. A continuación, se examina el principio a la luz del cuerpo jurisprudencial establecido en la Unión Europea. Y, finalmente, enhebra las dos perspectivas imbricadas, para dar amplitud y dotar de un concepto coherente y sistemático a la versión europea sobre la independencia judicial.

En esta exposición, la *Parte primera* está dedicado al concepto de *La independencia judicial en el Consejo de Europa* y se encuentra encabezada con un *Capítulo primero* sobre *La independencia del poder judicial como elemento esencial a un juicio justo: la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6*. Este primer capítulo se abre con una breve referencia a las dificultades del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para enfrentarse a las regresiones en la vigencia de la independencia judicial. Pero también se constata que sobre la base del citado precepto del Convenio Europeo se ha conformado un sólido cuerpo jurisprudencial que contribuye a perfilar tanto el derecho sustantivo de los ciudadanos a un juez independiente e imparcial. En concreto, el autor expone, a través de diferentes casos, los cuatro estándares establecidos por el Tribunal Europeo; a saber, la forma de nombramientos de los jueces, sin presiones externas; la duración del mandato y las condiciones para el ejercicio del mismo; la plena independencia, sin injerencias externas e internas, en el desarrollo de la actividad judicial; y la apariencia de la independencia como criterio fundamental para mantener la confianza de los ciudadanos en la justicia.

El *Capítulo segundo* de la *Parte primera* se centra en *La fusión de derecho y principio: la Jurisprudencia sobre la independencia judicial de los derechos de los jueces desde 2010*. En esta parte se aborda una perspectiva muy interesante, consistente en la invocación ante el Tribunal de Estrasburgo por parte de los miembros de la carrera judicial de la vulneración de sus derechos —especial-

mente la libertad de expresión y otros elementos de su estatuto judicial conectados con la independencia judicial— vinculados al ejercicio de sus cargos. Este análisis resulta especialmente sugerente en la medida que trata una temática tradicionalmente excluida de la jurisprudencia europea y en la que se observa un cambio de tendencia desde el momento que se plantea el derecho «del juez a tener su propia independencia garantizada y respetada por el Estado». Sobre la injerencia en la libertad de expresión de los miembros de la carrera judicial, es especialmente reseñable el comentario de la Sentencia *Baka c. Hungría* (2016), en la que se analiza la reforma de la Constitución relativa a los criterios para ser elegido miembro del Tribunal Supremo y que, de facto, supuso el cese anticipado del presidente de la institución y la imposibilidad de continuar en el cargo tras los cambios constitucionales.

Igualmente, resulta muy destacable (en este *Capítulo segundo* de la *Parte primera*) el argumentario que permite al Tribunal Europeo entrar a valorar, por la vía del artículo 6 del Convenio, la relación entre los jueces y el resto de poderes del Estado. Esta corriente jurisprudencial permite reforzar el papel del TEDH en el sostenimiento de la independencia judicial con respecto a las regulaciones nacionales sobre el estatuto jurídico de los jueces e, incluso, la composición y el funcionamiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial. En el asunto *Oleksandr Volkov c. Ucrania* (2013) se pone en valor la existencia del Consejo de la Judicatura como fuerte indicador de la independencia judicial. Además, en este caso el Tribunal Europeo sienta las bases mínimas sobre las que ha de pivotar dicho Consejo y se muestra partidario de un modelo en el que la mayoría de sus miembros sea elegida por jueces y magistrados. Las características básicas de los consejos de justicia son ana-

lizadas, también, en la Sentencia *Mitrinovski c. antigua república de Macedonia* (2015), si bien el enfoque se realiza desde la óptica de la imparcialidad, por su conexión con la noción de independencia.

Finalmente, en esta parte de la obra, el autor nos ofrece un rico y variado repertorio de casos en los que la jurisprudencia trata los derechos sustantivos del juez desde la óptica de la independencia judicial. En primer lugar, se ocupa de aquellos asuntos centrados en la libertad de expresión de los jueces como derecho esencial para la defensa de la independencia judicial. Y lo hace comentando supuestos no exentos de controversia, como el caso *Kudeshbkina c. Rusia*, 2009, sobre una sanción a una juez que había criticado públicamente la presión de los tribunales superiores sobre los jueces, en la que el TEDH manifiesta sus discrepancias. O el asunto *Di Giovanni c. Italia*, 2013, que se ocupa de la sanción a un magistrado a causa de una actitud de persecución a su expareja y que, que en palabras del Bustos, «rezuma un cierto aire corporativista y se aleja de la línea general de defensa de la libertad de expresión de los jueces.» Asimismo, se comentan algunos asuntos relativos a la vulneración de la libertad de asociación, derivados de las sanciones impuestas a jueces pertenecientes a logias masónicas (casos *N.F. c. Italia*, 2001 y *Maestri c. Italia*, 2004); la consideración de la vida privada como un derecho complementario a la independencia del juez (en casos como sanciones a una juez en las que se toma en consideración su forma de vestir y el uso de maquillaje inadecuado —caso *Özpinar c. Turquía*, 2010—; o la remoción anticipada en el cargo —caso *Erményi c. Hungría*, 2016—, por poner sólo algunos ejemplos); o la vulneración del derecho a la propiedad frente a la falta de pago o reducción significativa de los emolumentos de jueces y magistrados (caso *Zubko y otros c. Ucrania*,

2004). Esta parte, tras la oportuna síntesis en forma de conclusiones, finaliza con un estudio más detallado del muy interesante asunto *Gudmundur Andri Ástráðsson c. Islandia* (2020), vinculado a la creación de una Corte de Apelación, en el que se declara la vulneración del principio del juez predefinido por la ley. Esta resolución es importante, dado que el TEDH vincula el derecho a la tutela judicial efectiva a un aspecto de tipo procedimental, como es el defectuoso nombramiento de un juez. Pero la relevancia del pronunciamiento, como indica el autor, va mucho más lejos, dado que con el se «define y aumenta el control del TEDH sobre aplicación de la legislación [...] relativa al estatuto jurídico de los mismos [jueces] vinculándolo a la independencia judicial». Además, «la sentencia ordena y define los elementos básicos de la independencia judicial establecidos en su jurisprudencia». Y, en tercer lugar, la resolución «se sitúa plenamente en la línea jurisprudencial iniciada por [el Tribunal de Justicia de la UE de] Luxemburgo en 2018.»

La *Parte Segunda*, integrada por dos capítulos, está centrada en *La independencia judicial en la Unión Europea*. El autor parte del reconocimiento, como uno de los pilares de la integración, de la idea del control del Derecho de la Unión también a través de los tribunales nacionales y «el uso de la cuestión prejudicial cuando son los Estados miembros los que aplican el Derecho europeo.» La cuestión de la independencia de los jueces nacionales se plantea a partir de la ampliación de la integración de los países del centro y el este de Europa, que deben cumplir con los llamados *criterios de Copenhague*, incorporados posteriormente en el Tratado de Amsterdam de 1999, sobre el respeto de las garantías básicas del estado de Derecho. El autor explica que, para dar mayor consistencia a las menciones genéricas al Estado de Derecho, la

Unión se apoya en los instrumentos de soft law del Consejo de Europa, adaptando sus estándares en materia de independencia judicial en los procesos de negociación para la adhesión. Y examina el avance que se produce en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión que, en defensa del Estado de Derecho, empieza a marcar un perfil propio a partir de 2018, coincidiendo con los procesos de regresión que afectan a varios estados de la Unión.

El *Capítulo tercero* se ocupa de *La definición de la independencia judicial en el Derecho de la Unión Europea hasta 2018* vinculada a la cuestión prejudicial, como uno de los mecanismos estructurales de la organización de poderes en la Unión, que resulta básico para asegurar la uniformidad y la unidad en la aplicación del Derecho de la Unión. Sin apenas referencias a la vigencia del derecho a un juicio justo, la principal preocupación para el TJUE se ciñe al respeto por parte de los países miembros a la independencia de los órganos jurisdiccionales encargados de plantear la cuestión prejudicial. A través de la referencia a casos concretos, el autor nos acerca a aquellas resoluciones de finales de los años 90 en las que el Tribunal de Justicia invoca criterios, también asumidos por aquella época por el TEDH, llamados a preservar la independencia de los órganos remitentes de la cuestión prejudicial, tales como las previsiones sobre nombramiento y cese de sus miembros (STJUE C-54/96, *Dorsch Consult* o STJUE C-17/00, *De Coster*); la existencia de normas de abstención o recusación de los miembros de los órganos remitentes para garantizar su independencia e imparcialidad frente a las partes (STJUE C-103/97, *Köllenspreger* y *Atzwanger*); o la interdicción de presiones o instrucciones relación a los miembros del órgano legitimado para presentar la cuestión prejudicial (STJUE C-407/98, *Abrahamsson* y *Anderson*). Sin embargo,

en origen, el problema de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo sobre la independencia judicial es la amplitud y la laxitud con la que configura el concepto de «órgano jurisdiccional» a los efectos de plantear la cuestión prejudicial. Este enfoque se corrige a partir de las críticas conclusiones del abogado general Ruiz Jarabo en el asunto *De Coster* que, en parte, son asumidas y tienen su influencia en el asunto *Wilson* (STJUE C-506/04). En las páginas siguientes, el autor se dedica ampliamente a analizar la inclusión de la perspectiva interna —asociada a la idea de imparcialidad y a la equidistancia del juzgador en relación a los intereses en juego— y externa —que protege frente a injerencias o presiones de todo tipo y cuenta con garantías como la imparcialidad— de la independencia judicial y las tensiones que provoca este nuevo enfoque.

A continuación, en el *Capítulo cuarto*, la obra se adentra en uno de los aspectos más relevantes de la más reciente jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en la materia, como es *La independencia judicial en el contexto de la defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea*. No en vano, los principios del Estado de Derecho se conforman como valores comunes de los estados miembros de la Unión (artículo 2 del TUE). Cuando tales principios entran en crisis se activan los mecanismos de defensa del Estado de Derecho y, de forma particular, adquiere mayor relevancia el robustecimiento de la independencia judicial. De forma tangencial la cuestión se plantea, por ejemplo, ante la decisión del Gobierno húngaro de rebajar la edad de jubilación de los miembros de la carrera judicial (caso *Baka* contra Hungría). Pero el asunto irrumpe de forma definitiva a partir del conflicto que surge entorno a las reivindicaciones de la *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. En este caso, la controversia trae causa de la impugnación

de las medidas anticrisis, que afectan a los salarios de los jueces, y del planteamiento por parte del Tribunal Supremo Portugués de una cuestión prejudicial en la que se pregunta sobre la incidencia de la medida en la independencia judicial. Bustos Gisbert analiza con detalle la respuesta del Tribunal de Luxemburgo que se centra en la defensa de la independencia judicial a partir de la referencia contenida en un precepto «aparentemente inocuo», como es el artículo 19, apartado 1, párrafo 2 del Tratado de la Lisboa. La disposición en cuestión exige que los países miembros se proveen de «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Ello implica, según el TJUE que los órganos jurisdiccionales habrán de cumplir con unos principios básicos: «origen legal, permanencia, obligatoriedad la jurisdicción, naturaleza contradictoria del procedimiento, aplicación de normas jurídicas e *independencia judicial*.» A partir de esta sentencia se confirma la idea de que los jueces nacionales, en tanto son jueces de la Unión y que han de aplicar el Derecho europeo, se pueden apoyar en el derecho de la Unión para defender su independencia. Tal como indica el autor, con esta reorientación jurisprudencial el TJUE pone los cimientos de las consideraciones jurídicas con las que se afrontaran la crisis de la independencia judicial en Polonia.

En el trabajo se explica como el nuevo enfoque se aplica en la STJUE C-619/18, *Comisión c. Polonia*, en relación a la acción por incumplimiento iniciada por la Comisión contra Polonia. Las medidas que dan lugar a la discrepancia provienen de la reforma legislativa que pone en entredicho los principios básicos de la inamovilidad judicial; en concreto, la norma controvertida establece la jubilación anticipada de los magistrados del Tribunal Supremo y atribuye al presidente de la República la facul-

tad de prorrogar la función en activo de los jueces de este tribunal. Como es lógico, en la Sentencia se parte de la prevalencia de unos valores fundacionales de la Unión que son asumidos en el momento del ingreso y que deben ser respetados como un compromiso básico de la integración. Sobre la cuestión planteada, el Tribunal de Luxemburgo invoca la aplicación del artículo 19 del Tratado de la Unión; y afirma que «la necesidad de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional, está integrada en el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a un proceso equitativo, que reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados por el artículo 2 del TUE, en particular el valor del Estado de Derecho [...]». Además, se pronuncia de forma rotunda sobre la indispensable garantía de la inamovilidad judicial y sobre el carácter tasado y restringido de las excepciones que se puedan plantear en relación al cese o remoción de jueces o magistrados. A partir de juicio de proporcionalidad sobre el objetivo de la medida, se concluye que no fue adecuada ni necesaria; al contrario, se afirma que más bien parece que con ella se pretendía apartar de la carrera judicial a un grupo determinado de jueces.

En este *Capítulo cuarto* también se recogen los pronunciamientos del TJUE sobre el nombramiento y promoción de los jueces y la exigencia de formulación de reglas claras sobre la carrera judicial. En la Sentencia *A.B. y otros (nombramientos de jueces del TS)* se resuelve la negativa del consejo judicial polaco a proponer a determinados jueces como candidatos a ciertos cargos en el Tribunal Supremo y, además, se restringe el proceso para impugnar el acto del consejo. La relevancia de esta sentencia

resulta significativa, a juicio del autor, en la medida que es la primera ocasión en la que el TJUE de manera expresa manifiesta que el artículo 19 del TUE tiene efecto directo. Lo cual se conecta, a su vez, con la primacía del Derecho de la Unión como garantía de su unidad y eficacia. Además, en la resolución se reiteran pronunciamientos sobre la necesidad de que los jueces nacionales, encargados de aplicar también el derecho de la Unión, quedan sujetos a las exigencias del artículo 19 del TUE sobre la garantía de la independencia judicial. Respecto a si este concreto precepto exige que el proceso de nombramiento de magistrados del Tribunal Supremos por parte del consejo judicial debe quedar sujeto a recurso judicial, el TJUE se alinea, con matices, con el enfoque adoptado en su día por el TEDH. En concreto, se concluye que la revisión judicial de los nombramientos es necesaria cuando no existen garantías de que el órgano de selección sea independiente.

Además, y pese a la complejidad del asunto, en esta parte de la obra se dedica un espacio a la jurisprudencia del TJUE sobre la responsabilidad disciplinaria y civil a raíz de las modificaciones del régimen del estatuto jurídico de los jueces en Polonia. En ella, tal como expone el autor, se pone en relieve que el sistema europeo de protección de la independencia judicial no sólo corresponde a las autoridades u órganos de la Unión, sino que compete también a los jueces nacionales defender su propia independencia a través de marco normativo de protección de su estatuto jurídico. Ahora bien, el control por parte de las instituciones de la Unión sobre la conformidad de las regulaciones de los Estados miembros de la normativa judicial no se encuentra exento de dificultades. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, al exponer las consecuencias de la ejecución de la Sentencia *A.K. (Independencia de la Cámara*

disciplinaria de la Corte Suprema), de 19 de noviembre de 2019 que son explicadas en este punto. La aprobación de una nueva ley por el Parlamento polaco —con la que se impide que los jueces puedan ejecutar las decisiones de TJUE o plantear cuestiones prejudiciales o que a través de un recurso judicial se puedan anular nombramientos judiciales— o la decisión del Tribunal Constitucional polaco —que anula resoluciones del Tribunal Supremo, invocando la vulneración del Derecho Comunitario y la jurisprudencia del TEDH— dan buena muestra de los obstáculos con los que se topa el sistema europeo de protección de la independencia judicial.

La *Parte tercera*, integrado por el *Capítulo quinto*, contiene la *Conclusión* fundamental de este magno trabajo que ya había sido apuntada, de forma provisional, en la introducción de la obra. A modo de síntesis, Bustos Gisbert se refiere a los puntos de inflexión principales que han marcado la articulación de un sistema europeo de defensa de la independencia judicial que, además, tiene un diferente nivel de intensidad según el distinto grado de consolidación de la democracia en los Estados miembros del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Además, pone en relieve la tensión entre la defensa europea de la independencia judicial y la soberanía nacional para articular a nivel constitucional los principios de la separación de poderes. Partiendo de tales premisas, el autor sintetiza los elementos fundamentales del concepto de independencia judicial forjado como «condición existencial de la integración europea.» A continuación, se extractan los contenidos básicos de las tres vertientes de la independencia judicial con el fin de «garantizar la impermeabilidad del juez frente a cualquier forma de presión». Sobre la *dimensión subjetiva de la independencia* (el derecho al juez independiente), se pone el foco en los criterios fija-

dos por el TEDH y el TJUE (forma de nombramientos, duración y condiciones del mandato, interdicción de presiones externas e internas sobre la actuación del juez y la apariencia de la independencia judicial). En relación a la *dimensión objetiva* (la independencia del poder judicial), se remarcan las características que, según las instituciones de integración, debe tener el órgano de gobierno de poder judicial (que debería seguir al modelo italiano) en el caso que los estados hayan optado para establecer este mecanismo institucional. Con respecto a la *dimensión estatutaria* (la independencia del juez), se invoca el cuerpo jurisprudencial que establece como vías de reconocimiento el derecho al acceso de los jueces a los tribunales y a un juicio justo y la posible alegación ante los tribunales de los derechos sustantivos (como la libertad de expresión, el derecho de asociación, el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad y la interdicción de detenciones arbitrarias de jueces y magistrados).

Se llega, de este modo a una reflexión final sobre la protección jurídica de la independencia judicial en el Derecho Constitucional europeo frente a crisis sistémicas y frente a violaciones concretas a partir de una referencia a los actores y los procesos utilizados y a los límites a la protección europea para la salvaguardia del principio en los estados miembros. Y se cierra el estudio doctrinal con un epílogo para poner en valor la actuación complementaria de las jurisdicciones europeas en defensa de la independencia judicial como uno de los elementos básicos del Estado de Derecho. El carácter inconcluso y dinámico del proceso de integración europea y los preocupantes episodios de regresión en determinados países miembros permiten aventurar que se presentaran nuevos casos e importantes desafíos para las dos Cortes y para aquellos que defienden el control de los resortes del poder de las instituciones estatales.

En un contexto de incerteza en España, en Europa y en el mundo entero, y cuando se ponen a prueba las estructuras jurídicas y la capacidad de respuesta del marco normativo para hacer frente a una crisis, aparece un libro fundamental para conocer más a fondo los esfuerzos realizados por el TEDH y el TJUE en defensa del Estado de Derecho frente a las derivas iliberales. *Independencia judicial e integración europea* de Rafael Bustos Gisbert es una obra de referencia por el esfuerzo de sistematización de un amplísimo número de resoluciones jurisprudenciales que actúan como punta de lanza ante los procesos de regresión que sufren determinados países europeos en los últimos años. Quizá uno de los elementos más destacables de este trabajo —que está muy bien escrito y perfectamente estructurado— es la destreza en el manejo de las fuentes jurisprudenciales utilizadas. Lo cual no resulta extraño, siendo el autor un experto conocedor de las mismas, gracias a su experiencia como profesor de Derecho de la Unión Europea y Derecho Constitucional en la Escuela Judicial de Barcelona durante diez años. Esta perspectiva se refleja en todas y cada una de las partes del libro.

La calidad intelectual y científica de Rafael Bustos Gisbert y la capacidad de análisis crítico que ha exhibido, en este trabajo y a lo largo de su prolífica obra, hacen de él un referente entre los iuspublicistas españoles y europeos de su generación. Sus aportaciones en el campo de la investigación de la teoría y la realidad constitucional en España y en Europa son tan valiosas como sugerentes en temas como la responsabilidad política, la lucha contra la corrupción, la calidad democrática, el constitucionalismo multinivel o la relación entre el Derecho interno y el derecho de la Unión Europea y la integración del derecho internacional de los derechos humanos. Con esta nueva contribución, el autor mantiene su firme compromiso con

un orden social más justo y se consolida como referente destacado para el constitucionalismo (español y europeo), en el campo de la defensa del Estado de Derecho y de la independencia judicial como elemento consustancial al mismo.

En definitiva, *Independencia judicial e integración europea* del profesor Bustos Gisbert es un valioso trabajo, que nos ayuda a comprender mejor los matices y las precisiones de la construcción del concepto de independencia judicial en el ámbito europeo. El resultado final enriquece, sin duda, la literatura científica y académica que, hasta ahora, ha tratado por separado la evolución del sistema de integración (y la defensa de los valores de la Unión frente a mecanismos de regresión) y la garantía de la independencia como pilar fundamental del Estado de Derecho. Ante la clásica tensión entre democracia y constitucionalismo, en la obra se plantea el argumentario que se ha conformado en estos últimos años a partir del cuerpo doctrinal del TEDH y del TJUE para defender la independencia del Poder Judicial frente a los resortes del poder político. La duda que se plantea el autor, y que sobrevuela en las diferentes partes de la obra, queda para futuras reflexiones ¿Lograrán las instituciones suprestatales sensibilizar a los ciudadanos de los peligros de los movimientos iliberales? ¿Conseguirán las dos Cortes convencer a los verdaderos detentadores del poder de que la lucha por la independencia judicial vale la pena? Para ganar esta batalla no pueden escatimarse esfuerzos. Será muy necesario remover conciencias y que se diluya la amnesia de quienes miran hacia otro lado.

MARIA BALLESTER CARDELL
*Profesora Contratada Doctora
de Derecho Constitucional
Universidad de las Islas Baleares*

LUIS JIMENA QUESADA, BEATRIZ TOMÁS MALLÉN, *Justicia y Anonimización de datos personales. Un reto para la digitalización de la Justicia en la era tecnológica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

Las posibilidades de interconexión, así como la facilidad para acceder a cualquier información de manera prácticamente instantánea hacen del tratamiento de los datos personales en la era digital un asunto especialmente complejo. La monografía de Jimena Quesada y Tomás Mallén, publicada por la editorial Tirant lo Blanch, aborda con minuciosa rigurosidad la gestión de los datos personales en las resoluciones judiciales, poniendo especial atención a los criterios que, en materia de anonimización, siguen los diferentes Tribunales.

Esta monografía no puede resultar más pertinente, la digitalización ha alcanzado a la práctica judicial, la indexación de las sentencias y los motores de búsqueda han convertido en accesible para el público en general una información que, hasta no hace tanto, era consultada, casi exclusivamente, por profesionales del Derecho y por periodistas. La popularización del acceso a las resoluciones judiciales es una problemática repleta de aristas. A las exigencias generales que rodean el tratamiento de la información personal, se adicionan las específicas de un ámbito con características y finalidades propias. En el ámbito judicial, las variables a considerar a la hora de determinar la adecuación del tratamiento se multiplican, pues la publicidad de sus resoluciones es «una exigencia de todo sistema democrático» (p. 17). Consecuentemente, se produce una tensión entre la salvaguarda del derecho a la protección de datos y la credibilidad del sistema judicial.

En última instancia, el objetivo de los autores de este libro es hallar un equilibrio jurídicamente satisfactorio entre el principio de publicidad de la Justicia y el «pro-

rito anonimizador» que parece haberse instalado en la publicación de las resoluciones judiciales. Con un enfoque multinivel, el libro examina las prácticas anonimizadoras tanto de los tribunales españoles, como las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), además de hacerse mención a las actuaciones que se llevan a cabo en otros países, singularmente Francia e Italia.

Con una combinación de análisis dogmático y estudio de la casuística, el libro va desgranando, a lo largo de sus cinco capítulos, las variadas respuestas que se ofrecen a la dicotomía publicidad-anonimización. Así, después de una breve, pero clarificadora presentación, comienza el primero de los capítulos. En él, se plantean los principales problemas que surgen al tratar de conciliar las exigencias que el respeto al derecho a la protección de datos impone y la publicidad de las resoluciones judiciales que se exige en todo Estado democrático.

Al analizar la controversia constatan como, paulatinamente, el principio de publicidad de la Justicia va cediendo espacio y protagonismo frente a «un creciente y exacerbado prurito anonimizador (una especie de *sobreanonimización*)». Esto les lleva a plantearse «¿de qué manera conjurar el riesgo de que una Justicia anonimizada se convierta en una Justicia anónima?» (p. 14), con lo que ello supone tanto para la credibilidad de la propia Justicia, como para asegurar la calidad en el funcionamiento de uno de los poderes fundamentales de cualquier Estado.

Además del peligroso efecto sistémico, ponen de manifiesto otras consecuencias

no especialmente positivas de la implementación de prácticas anonimizadoras en el ámbito judicial. Entre ellas, destacan las problemáticas inherentes a cualquier anonimización. En efecto, este tipo de procedimientos están destinados a quebrar la relación entre la información utilizada y la persona a la que está referida, sin embargo, no está garantizada su irreversibilidad (siempre pueden surgir nuevas técnicas que permitan la reidentificación). Por si esto no fuese suficiente, en el ámbito judicial resulta especialmente complejo lograr una anonimización plena, pues no siempre podrán alterarse los elementos contextuales del supuesto litigioso, por constituir parte esencial de los fundamentos de la resolución. Pero, a su vez, para una correcta anonimización no basta con alterar los nombres, ya que, del resto de elementos del caso, podría inferirse igualmente la identidad de las partes, de ahí que, en ocasiones, la anonimización se presente más como «una quimera» (p. 57), que como una actuación verdaderamente protectora.

El modo en que se realizan este tipo de procedimientos genera la sensación de que, más que un proceso de anonimización técnicamente adecuado —lo que resultaría verdaderamente complejo—, lo que se realiza con las sentencias es una especie de seudonimización destinada a generar sensación de seguridad. En este sentido, situaciones como la del conductor de autobuses de Vigo al que el nombre inventado por el Tribunal Supremo le granjeó problemas con su mujer por coincidir con el suyo², o la sen-

tencia en la que se «anonimiza» el nombre del torero, pero no el de la peña taurina que lleva su nombre (STS 462/2019, de 10 de septiembre, ECLI: ES:TS:2019:2762), ponen de manifiesto la ausencia de una metodología adecuada, en la que se tomen en consideración los contextos y las posibilidades de inferir información.

Con todo, como ponderadamente apuntan los autores, existen razones jurídicamente relevantes para sostener la pertinencia de anonimizar las resoluciones judiciales. Entre ellas cabe destacar que, el proceso anonimizador, no desnaturaliza las resoluciones judiciales, pues estas siguen enriqueciendo el acervo jurídico con sus fundamentaciones. Es decir, sería posible salvaguardar el derecho a la protección de datos sin perjudicar en demasía algunos de los fines que justifican la publicidad de las sentencias. Además, la anonimización contribuiría a prevenir las consecuencias negativas derivadas de pronunciamientos no firmes que ulteriormente fuesen corregidos. De este modo, la anonimización se presenta como una suerte de garantía instrumental de la presunción de inocencia, al menos, en algunos casos.

Sin embargo, este primer capítulo no se limita a establecer los fundamentos teóricos de la controversia analizada, sino que incluye un estudio específico acerca de la recepción y efectos de la anonimización de las sentencias con relación a la actividad periodística. Las singulares dinámicas y exigencias de ese entorno o el papel que puede desempeñar el derecho al olvido y su conciliación con la libertad de prensa demuestran el acierto de incluir esta perspectiva en la monografía, y son un reflejo del enfoque práctico y realista que preside todo el libro.

https://www.lavozdegalicia.es/noticia/vigo/vigo/2021/11/14/pesadilla-chofer-bus-vigo-nombre-inventado-supremo-sentencia/0003_202111G14P12991.htm.

² La sentencia, en la que ya se ha corregido el fiasco seudonimizador, es la STS 3789/2021, de 13 de octubre, ECLI: ES:TS:2021:3789. De la singular casualidad y sus consecuencias domésticas llegó a hacerse eco la prensa. La Voz de Galicia del día 16 de noviembre de 2021 publicaba una noticia en la que describía «la pesadilla de un chófer de bus de Vigo por un nombre inventado por el Poder Judicial en una sentencia». Puede consultarse la versión online de la misma en:

Esa línea de trabajo en la que se combina la atención a la praxis con el estudio de la doctrina y las previsiones normativas es la que da forma al Capítulo Segundo. En él se diseccionan las prácticas anonimizadoras de los órganos jurisdiccionales españoles, aunque hay espacio para el análisis comparado, lo que sin duda viene a enriquecer el contenido de este capítulo. Especialmente interesante resulta el modo en que se ha abordado la anonimización de las sentencias en Francia, donde la CNIL (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) ha desempeñado un papel destacado.

El caso español, por su parte, es estudiado con detalle. Así, se consideran tanto las políticas de gestión de las informaciones que llevan a cabo los tribunales ordinarios, como el particular y diferenciado criterio que sigue el Tribunal Constitucional. En el caso de los tribunales ordinarios, destaca como la informatización del trabajo jurisdiccional ha ido acentuando el prurito anonimizador, al punto de hacer que las actuaciones judiciales públicas pasen a ser «la excepción a la regla» (p. 66). La respuesta del legislador, incrementando las cautelas frente a los nuevos riesgos derivados de la interconexión, no deja de ser una reacción muy humana frente al temor que la inmensidad de lo virtual puede generar. Con todo, la modulación que se produce en el principio de publicidad no debería de ser tan intensa que lo relegase a la inexistencia.

En contraste, el Tribunal Constitucional (TC) sigue un criterio mucho más selectivo y casuístico a la hora de anonimizar. Como regla general, solo procede a la anonimización en aquellos casos en los que las circunstancias personales de los concurrentes lo justifican (por ejemplo, por ser menores o personas en situación de especial vulnerabilidad), o en aquellos supuestos en los que, motivadamente, se solicite.

En relación con la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, considero que las dos variables que apunta en la STC 58/2018 (el tiempo como medida para calibrar el impacto de la difusión de los datos y la digitalización como medio para democratizar el acceso a la información) conforman los dos ejes de coordenadas que deberían guiar las prácticas anonimizadas de cualquier tribunal. Por otra parte, la posición adoptada por el TC permite una actuación más personalizada, lo que facilita ponderar los intereses en concurso y, por lo tanto, posibilita ajustar la respuesta que se ofrezca.

El análisis de la realidad española culmina con una especie de evaluación externa. El último de los apartados del Capítulo Segundo analiza cómo ha enjuiciado el TEDH la política de anonimización de datos que se lleva a cabo por los tribunales españoles. Para ello, los autores seleccionan dos casos de referencia, siendo el más relevante el asunto *Vincent del Campo c. España*, de 6 de noviembre de 2018. Más allá del resultado concreto (condena a España), esa sentencia pone de manifiesto las importantes carencias en materia de anonimización, especialmente en lo referente a la gestión de los elementos contextuales que forman parte de cualquier proceso y pueden servir para revelar tanto la identidad de los implicados, como son, por ejemplo, los datos personales de terceros que, sin ser parte directa en el asunto litigioso, pueden estar conectados de algún modo con él.

El Capítulo Tercero conforma el núcleo del libro, no solo por extensión (prácticamente la mitad de la obra), sino, sobre todo, por el objeto del mismo y por el nivel de detalle con el que se desarrolla la «anonimización de datos en el terreno judicial europeo». Consecuentemente, en él se estudian, pormenorizadamente, las prácticas de las dos grandes entidades

supranacionales europeas: el Consejo de Europa y la Unión Europea (UE).

A pesar de tratarse de dos realidades con dinámicas y características propias, no puede dejar de apreciarse la coherencia y sistematicidad con la que se ha abordado esta parte del trabajo por parte de los autores del mismo. En ambos casos se realiza un estudio de cómo han ido evolucionando las prácticas anonimizadoras en las resoluciones de sus órganos judiciales. Así, en el caso del Consejo de Europa, el análisis abarca desde la posición adoptada por la desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos y alcanza a plantear cómo puede afectar el Convenio 108+ (la versión modernizada, de 2018, del Convenio 108 de 1981) a la política de anonimización del TEDH.

Del minucioso estudio del *iter* evolutivo quisiera destacar un par de reflexiones de los autores que, a mi entender, resultan especialmente relevantes. La primera está referida a la condición de la anonimización de los pronunciamientos como una de las materias en las que se refleja el carácter evolutivo del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Este hecho no deja de ser reseñable, por más que a lo largo de las décadas se haya constatado en variadas ocasiones la capacidad de esta normativa (y de su intérprete privilegiado, el TEDH) para afrontar nuevos desafíos, ofreciendo, usualmente, resultados satisfactorios, que mantienen a la protección de los derechos como objetivo innegociable.

El segundo de los elementos que quisiera destacar se centra en el modo en que se ha llevado a cabo la construcción de la doctrina del TEDH acerca de la anonimización. Esta no ha girado, como intuitivamente se pudiera esperar, en torno al artículo 8 del CEDH (el referido a la vida privada), sino que ha pivotado, sobre todo, en torno al artículo 6 del CEDH, esto es, el vinculado a los derechos procesales.

Seguramente sea este enfoque el que explica, en buena medida, que «la anonimización ante el [...] TEDH se concib[er]a como excepción [...] siendo la publicidad y consiguiente identificación de las partes procesales la regla general» (p. 156). Entre las excepciones en las que prevalece la garantía de la vida privada están aquellas en las que las personas afectadas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Por su parte, en el análisis evolutivo de las prácticas del Tribunal Justicia de la Unión Europea, en lo referente a la anonimización de sus sentencias, destaca el papel preponderante y el impacto que han tenido las dos provisiones legislativas más relevantes sobre protección de datos en el marco de la UE, la Directiva 95/46/CE y el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), así como la prudencia con la que el TJUE ha operado con relación a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

En este sentido, vale la pena detenerse a valorar el último estadio de ese proceso evolutivo. Los autores constatan que, a partir de 2018, el TJUE «decidió consolidar la práctica de sustituir, en todas las publicaciones realizadas en el marco de un asunto prejudicial, el nombre de las personas físicas por unas iniciales aleatorias y, cuando sea necesario, neutralizar igualmente los datos adicionales del asunto que permitan identificar a los interesados» (p. 195). Esta política de actuación, junto con el respeto de la decisión de anonimización que haya adoptado el Tribunal General, ponen de manifiesto la apuesta del TJUE por consolidar prácticas protectoras de la vida privada frente los riesgos y las consecuencias que pudieran derivarse de la capacidad de cualquier persona para acceder a un procedimiento judicial en segundos, merced a los motores de búsqueda en Internet.

Concluye el Capítulo Tercero con un más que pertinente apartado relativo a las

sinergias entre el TJUE y el TEDH. Con el asunto Satakunnan como eje vertebrador, se ponen de manifiesto las importantes asimetrías entre los dos tribunales, por más que el TEDH hayo tomado en cierta consideración la doctrina del TJUE (sin que se aprecie reciprocidad por parte de este último). En todo caso, como Jimena Quesada y Tomás Mallén apuntan, es ineludible reducir las disonancias en el espacio judicial europeo y caminar hacia una mayor armonización.

Desde un punto de vista temático, el último apartado del Capítulo Tercero y el Capítulo Cuarto conforman un bloque uniforme. Ambos se centran en el examen de las asimetrías entre jurisdicciones, si bien el Capítulo Cuarto cuenta con un enfoque multinivel en el que destacan las disonancias que genera la dispar praxis existente entre las resoluciones de los tribunales españoles y las adoptadas por el TEDH. Con el asunto López Ribalda y otros c. España como referencia, se ejemplifica la inanidad de adoptar políticas de anonimización, si no vienen acompañadas de cierta armonización en los criterios a seguir en el tratamiento de la información personal por parte de los distintos niveles judiciales.

Asimetrías y disfuncionalidades como las descritas en el Capítulo Cuarto reflejan las dificultades de la problemática abordada en esta monografía y ponen de manifiesto la necesidad de encontrar soluciones que eviten situaciones kafkianas. A la propuesta de remedios que contribuyan a conformar un marco de actuación coherente se dedica el último de los capítulos, el quinto. En él se realizan un conjunto de propues-

tas y reflexiones entre las destaca la apuesta por la creación de un «Código europeo de buena conducta judicial» (p. 220), así como la pertinencia de proporcionar formación digital a la Judicatura y al resto de operadores jurídicos (p. 224).

El pormenorizado estudio que aquí se recensionaria evidencia que la anonimización de sentencias no se reduce a la mera alteración del nombre de los sujetos intervinientes o a su reemplazo por iniciales. Es preciso una actuación sistemática, coherente y armonizada, en la que se consideren factores tan relevantes como las posibilidades de interconexión e inferencia que el desarrollo tecnológico posibilita. En caso contrario, no cabría hablar de anonimización de las sentencias, sino de seudonimización. De ser este el escenario, entonces se seguirá en el terreno del derecho a la protección de datos, con todas las obligaciones de actuación que ello comporta.

En este sentido, sean cuales sean las soluciones y medidas que los operadores jurídicos adopten en el futuro, harían bien en tomar en consideración el consejo/advertencia que, movidos por el principio de realidad, realizan los autores en las páginas finales de esta monografía: «no parece razonable que el principio de proporcionalidad sea concebido en sentido excesivamente laxo a favor de la anonimización, so pena de convertir a la «Justicia ciega» en «Justicia opaca»» (p. 228).

DANIEL JOVE VILLARES
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de A Coruña

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ, *El principio de responsabilidad del Estado en la Unión Europea: ¿clave de bóveda de un «sistema completo de vías de recurso»?», Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022.*

I. Junto al efecto directo, la primacía y la interpretación conforme, el principio de responsabilidad del Estado por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea (DUE) instituye una de las bases fundamentales del ordenamiento jurídico de la integración europea y de su relación con el derecho interno de los 27 Estados miembros.

El principio de responsabilidad del Estado en la Unión Europea: ¿clave de bóveda de un «sistema completo de vías de recurso»? (Aranzadi, 2022), de Sara Iglesias Sánchez, constituye un completo y crítico examen del principio de responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del DUE. Lejos de limitarse al análisis del desarrollo jurisprudencial del citado principio —que no obvia, sino aborda tangencialmente—, este estudio se centra de lleno en sus más recientes desarrollos; y, con particular novedad, en el proceso de transformación o flexibilización de sus requisitos específicos.

El propio subtítulo del libro supone una declaración de intenciones: rescatando la célebre afirmación de *Les Verts/Parlamento* sobre el «sistema completo de vías de recurso» del sistema jurídico de la Unión Europea (UE)³, plantea un debate de radical actualidad en el momento en que se cumplen treinta años de *Francoovich*⁴ y veinticinco de *Brasserie du Pêcheur*⁵.

II. Son bien sabidos los argumentos expuestos en *Francoovich*, génesis y *land-*

3 Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, §24.

4 Sentencia de 19 de noviembre de 1991, *Francoovich y otros*, C-6/90 y C-9/90.

5 Sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93.

mark decision que sirve como eje inevitable del sucinto pero sustancial estudio sobre el nacimiento y desarrollo del principio, abordado en el capítulo II del libro (pp. 23-45). Reconduce la autora los argumentos de esta sentencia a cuatro tipos (pp. 24-26): estructural (autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión y su capacidad de relacionarse directamente con los particulares, generando derechos —*Van Gend en Loos*⁶ y *Costa*⁷—), garantista (obligación de las jurisdicciones nacionales de proteger dichos derechos —*Simmenthal* y *Factortame*⁸—), teleológico (*effet utile* del DUE) y federal (el principio de cooperación leal obliga a los Estados a eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del DUE). *Brasserie du Pêcheur* reforzaría esta tesis y consagraría como principio general la obligación de reparación por acciones u omisiones ilegales. Posteriormente, con lo plasmado en *Köbler*⁹, se clarificaría su aplicación respecto del conjunto de los poderes nacionales. En este contexto se marcarían las tres famosas condiciones del principio, que operan de forma acumulativa y como requisitos mínimos: que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada, y que exista una relación de causalidad directa entre la infracción y el daño sufrido. *Brasserie* añadió a estas una guía, *numerus apertus*, con criterios para identifi-

6 Sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.

7 Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa*, 6/64.

8 Respectivamente, sentencias de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, 106/77, §16; y de 19 de junio de 1990, *Factortame*, C-213/89, §19.

9 Sentencia de 30 de septiembre 2003, *Köbler*, C-224/01.

car las mencionadas violaciones. A la luz de este entorno, la autora realiza un pedagógico repaso por *British Telecommunications*, *Hedley Lomas* y *Dillenkofer*¹⁰ para concluir la vigencia de los tres requisitos, destacando que, en supuestos de reducido o inexistente margen de apreciación, una mera infracción puede equivaler a la violación suficientemente caracterizada (pp. 32-33).

Tras ello, la profesora Iglesias Sánchez prosigue con un estudio sobre las nociones de autonomía procesal, equivalencia y efectividad, matizando especialmente las limitaciones anejas a la primera. Como ocurre a lo largo del trabajo, esta parte de la investigación se sustenta en un excepcional análisis de la jurisprudencia aplicable, lo que la lleva a copar la práctica totalidad de las notas al pie con referencias constantes a resoluciones del Tribunal de Luxemburgo. Criticando la falta de una distinción clara entre condiciones de tipo material y procesal en relación con el impacto de las normas nacionales sobre la efectividad del recurso de responsabilidad, la autora pone de manifiesto el rol de «correa de transmisión» del principio de equivalencia con cualquier régimen o condición más favorable para los particulares (p. 40). Expone entonces su posicionamiento sobre el rol esencial del derecho interno de los Estados miembros tanto en la construcción de los elementos inspiradores en que se ha ido fundando el Tribunal de Justicia para configurar el principio cuanto por constituir los cauces procesales y materiales que, con respeto a *Brasserie*, estructuran el funcionamiento de los recursos de indemnización por violaciones del DUE. El repaso por el desarrollo del

principio concluye con la ya citada y controvertida sentencia *Köbler*, que, con acierto a juicio de quien escribe esta reseña, extiende la aplicación del principio de responsabilidad al Estado-Juez y restringe y condiciona su alcance.

III. Si hasta este punto se examinaba el origen y desarrollo de la responsabilidad del Estado, en el capítulo III de la obra (pp. 47-84) se emprende una reflexión sobre una cuestión conexas: la evolución del sistema jurídico de la UE y su impacto en el principio, trazando una división entre el marco del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE) y otros ámbitos de la responsabilidad pública. Pudiera parecer esta una cuestión menor o desconectada del objeto de estudio. Nada más lejos de la realidad. No solo su contenido permite comprender la acción indemnizatoria y el alcance del recurso por responsabilidad extracontractual, sino que se erige a modo de panóptico, como un prefacio elemental que sienta las bases para la revisión crítica que después se lleva a cabo.

La proclamación solemne de la CDFUE en diciembre del año 2000, en Niza, supuso el comienzo de un punto de inflexión en el proceso de afianzamiento de los derechos y libertades en la UE, que llegaría con su revisión y posterior proclamación de forma previa al Tratado de Lisboa —cuando se dotó a la Carta del mismo valor jurídico que los Tratados, *ex art.* 6 TUE—. El artículo 41.3 de la misma recoge de modo expreso la responsabilidad extracontractual de la Unión¹¹. Pese a que de una interpretación literal de la CDFUE se desprende que, a priori, dicha responsa-

10 De forma respectiva, sentencias de 26 de marzo de 1996, *British Telecommunications*, C-392/93; de 23 de mayo de 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94; y de 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer y otros*, C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94.

11 «Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros».

bilidad no aplica a los Estados miembros, el Tribunal de Justicia la ha hecho extensiva a estos en lo esencial —siempre que actúen aplicando el DUE— por medio de los principios generales del derecho¹². Esta cuestión es de especial relevancia si se tiene en cuenta que, como afirma la profesora Iglesias Sánchez, «puede asegurarse sin titubeos que la entrada en vigor de la Carta ha llevado al Tribunal a profundizar en la protección de los derechos fundamentales de carácter procesal englobados en el artículo 47 de la Carta» (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) (p. 50). En dicho marco, la autora analiza con detenimiento las consecuencias de la consideración de la acción indemnizatoria como componente del citado derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

No es solo en el ámbito de los derechos fundamentales donde el principio de responsabilidad por violación del DUE despliega sus efectos. El libro aborda, sin ánimo de exhaustividad, la responsabilidad de la propia UE —y, en particular, el alcance del recurso por responsabilidad extracontractual—; la responsabilidad de los Estados miembros frente a la Unión; y, a contrario, la responsabilidad de la Unión frente a los Estados miembros.

Es bien sabido que el párrafo segundo del artículo 340 del TFUE estipula que la Unión debe reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes, en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. Sin analizar la evolución de esta responsabilidad extracontractual de la UE, la autora

12 Esta ampliación del ámbito subjetivo no ha estado exenta ni de críticas ni de vaivenes jurisprudenciales. Así lo recoge la autora compilando una docena de sentencias y conclusiones de abogados generales emitidas entre los años 2011 y 2017 (pp. 48-49).

sintetiza dos elementos clave desde la óptica de la responsabilidad de los Estados: la interrelación jurisdiccional y procesal del principio general y el sistema de responsabilidad de la Unión, lo que complementa con la jurisprudencia más reciente sobre la materia en relación con el recurso de indemnización como «pieza de cierre» del sistema de vías de recurso (pp. 64 y ss.). Este último ámbito resulta de especial interés por la novedosa y extensa configuración jurisprudencial que de él se ha hecho en el último lustro. La autora remarca cómo la acción indemnizatoria contra la Unión engloba también a las jurisdicciones de la UE, incluyendo, con carácter general, las actuaciones del órgano jurisdiccional que no resuelve en última instancia¹³. Y no solo eso, desde *Ledra Advertising*¹⁴ —calificada por la profesora, con motivo, como «esencial para el perfeccionamiento del sistema de vías de recurso de la Unión» (p. 67)—, el Tribunal ha venido reconociendo la responsabilidad de la UE por los actos de sus instituciones incluso cuando éstas actúan fuera de las estructuras de toma de decisiones de la propia Unión; por ejemplo, en el caso de los actos del MEDE. Sin embargo, no es todo incondicionado en este ámbito. En *Chrysostomides & Co.*¹⁵ se han mostrado los límites del recurso de indemnización, de los que se deriva que la autora enfatice en las dificultades prácticas para desencadenar la responsabilidad

13 En su exposición hace un recorrido que comienza en las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto *Baustablgeewebe c. Comisión*, C-185/95, donde ya se apuntaba teóricamente a esta posibilidad, y continúa a partir de la Sentencia de 26 de noviembre de 2013, *Gascogne Sack Deutschland c. Comisión*, C-40/12 P.

14 Sentencia de 20 de septiembre de 2016, *Ledra Advertising y otros*, C-8/15 P a C-10/15 P.

15 Sentencia de 16 de diciembre 2020, *Consejo y otros c. K. Chrysostomides & Co. y otros*, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P.

de las instituciones habida cuenta de «la imposibilidad de las jurisdicciones de la Unión para pronunciarse sobre la legalidad de los actos [señalados], en los que, al fin y al cabo, participan —en la medida que sea— sus propias instituciones» (p. 70). En paralelo, se aborda también la competencia indemnizatoria del Tribunal de Justicia en materia de Política exterior y de seguridad común (PESC), especialmente a la estela de *Rosneft*¹⁶, donde el TJUE confirmó su competencia para conocer cuestiones prejudiciales de validez en el ámbito de la PESC; y *Bank Refah Kargaran*¹⁷, en la que se estipula que «la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial establecido por el Derecho de la Unión exige que (...) el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sea también competente para pronunciarse sobre los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de medidas restrictivas establecidas en decisiones PESC».

Expuesta la actualidad jurisprudencial sobre las cuestiones citadas, la autora pasa a explorar la responsabilidad de los Estados miembros frente a la Unión. Las recientes sentencias en los asuntos *Comisión c. Reino Unido* (C-391/17) y *Comisión c. Países Bajos* (C-395/17), ambas de 31 de octubre de 2019, constituyen una verdadera transformación en la doctrina de Luxemburgo por cuanto permiten que el recurso de incumplimiento —tradicionalmente más prospectivo que resarcitorio— se torne como vía para la restitución de daños por parte de la UE. De enrevesados antecedentes jurídicos, y sin entrar en los pormenores procesales, ambos asuntos dan pie a que el Tribunal haga un uso «liberal», en términos de la autora (p. 78), de las bases jurídicas procesales de las que dispone para dar cabida a

recursos de naturaleza diversa, si bien sin reconocer expresamente tal supuesto. Este contexto conduce a la profesora Iglesias Sánchez a cuestionar críticamente la posible extrapolación de la solución dada en estos casos a materias diferentes, así como a añadir que esta vía no se corresponde con la responsabilidad objetiva, ubicándose en línea con las conclusiones planteadas por el Abogado General Bobek en sendos asuntos. De estructura circular, trayendo a colación de nuevo el mentado artículo 340, párrafo segundo, del TFUE, el capítulo concluye exponiendo cómo se ha de canalizar la responsabilidad de la UE frente a los Estados miembros a través del referido precepto. Así lo ha reiterado el Tribunal de Justicia a colación del también reciente asunto *República Checa c. Comisión*¹⁸. Al amparo del artículo 340 del TFUE se ha venido articulando una nueva vía de recurso: el recurso de indemnización por enriquecimiento injusto, cuya pertenencia como una subcategoría de la responsabilidad extracontractual del artículo 340 es cuestionada por la autora¹⁹.

IV. El capítulo IV de la obra (pp. 85-130) constituye, a juicio de quien escribe las líneas de esta recensión, la parte de mayor interés y valía intelectual del trabajo, sin con ello desmerecer en absoluto la construcción previa. En ella se analizan críticamente los elementos fundamentales del principio de responsabilidad.

18 Sentencia de 9 de julio de 2020, *República Checa c. Comisión*, C-575/18 P.

19 Replicando las conclusiones del Abogado General Mazak en el asunto *Masdar (UK) c. Comisión*, C-47/07 P, la acción por enriquecimiento injusto es parte de las «acciones o principios [que] funcionan como «válvulas de escape» o medios, en último extremo, de impugnación inspirados en consideraciones generales de justicia y equidad, razón por la cual en muchos casos han sido reconocidos y desarrollados principalmente por los tribunales» (§47).

16 Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15.

17 Sentencia de 10 de diciembre de 2018, *Bank Refah Kargaran c. Consejo*, T-552/15, §39.

La autora comienza por clamar por la expansión de la aplicabilidad del principio de responsabilidad tanto en el plano institucional —para abarcar a los órganos jurisdiccionales nacionales que no resuelvan en última instancia— como en el material —incluyendo el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y la PESC—. En relación con la expansión de tipo institucional, una afinada construcción argumental dirige a la autora a afirmar la insostenibilidad, desde un punto de vista sistemático, de dejar fuera del marco de la responsabilidad a órganos jurisdiccionales que, aun sin resolver en última instancia, sí aplican el DUE (pp. 86-90). En cuanto al ELSJ, muestra cómo este constituye un ámbito «particularmente propicio» a hacer evolucionar el principio por su directa conexión con los derechos fundamentales (como ejemplo, la posibilidad de adoptar medidas privativas de libertad y, particularmente, la prisión preventiva en el marco de una orden europea de detención y entrega) (pp. 91-92). En relación con la PESC, la aplicación del principio es aun más discutida habida cuenta del componente intergubernamental de dicho ámbito, la no adopción de actos legislativos *ex* artículo 24.1 TUE, párrafo segundo, y, en consecuencia, la modulación de la competencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, buena parte de las medidas adoptadas en materia de PESC se relacionan con sanciones que desprenden sus efectos sobre particulares y cuya ejecución recae esencialmente sobre los Estados. La aplicación del principio de responsabilidad debe existir en el ámbito de la PESC por coherencia y sistematicidad en los recursos previstos en la UE, y, aunque es objeto de debate, tal aplicación debe hacerse también atendiendo a los requisitos enumerados en *Brasserie*. En la controversia sobre cuál es el límite hasta el que resulta aplicable el principio de res-

ponsabilidad la autora plantea un interesante debate donde el único elemento que resta para la completitud es conocer, con mayor profundidad, su opinión al respecto: ¿Es de aplicación el principio con relación a las múltiples instancias en las que los Estados miembros actúan con la infraestructura, pero «al margen» de las estructuras del Consejo? Es este el archiconocido caso del Eurogrupo en el mentado asunto *Chrysostomides*, o el del acuerdo migratorio con Turquía. Se plantea la autora a este respecto la posibilidad de que el artículo 19.1 TUE, en su segunda frase²⁰, permita el acceso a un recurso indemnizatorio frente a los Estados cuando exista una estrecha relación con objetivos y estructuras vinculadas al proceso de integración europea.

Tras lo reseñado, y a la vista de lo expuesto en el capítulo III, la autora aborda la viabilidad y pertinencia de flexibilizar las condiciones de *Brasserie*; en concreto, la necesidad de que la norma infringida confiera derechos a los particulares y la suficiente caracterización de la violación. Lo hace, en todo caso, con sustento en la casuística más reciente y sin proponer desviaciones radicales de *Brasserie*.

Tras prestar atención a la falta de reconocimiento de la responsabilidad de la UE por acto ilícito, la profesora Iglesias Sánchez se enfoca en la posibilidad de extender los principios de equivalencia y efectividad fuera de los límites de las con-

20 «Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Como recuerda la autora (pp. 99-100), esta vía ya ha permitido al Tribunal de Justicia conocer de asuntos relativos a la independencia judicial, sin otra particular vinculación con el Derecho de la Unión. Como ejemplo, la famosa Sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia* (C-619/18), sobre la independencia del Tribunal Supremo polaco.

diciones estrictamente procesales de la responsabilidad del Estado. En vista del procedimiento de infracción *Comisión c. España* (C-278/20), pendiente de sentencia en el momento de elaboración de la monografía, la autora refleja la reorientación del principio de efectividad hacia la tutela judicial efectiva y el desacierto que, por el contrario, constituiría el hecho de interpretar de forma estricta el ámbito de aplicación de la equivalencia —pese a la «fluctuante línea en [el DUE] entre requisitos sustantivos y procesales, o entre derechos y vías de recursos» (p. 124)—, pues esto implicaría reducir el ámbito de aplicación del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, al que la equivalencia limita. Hoy, tras la publicación de la Sentencia que resuelve el citado asunto, con fecha de 28 de junio de 2022, clarificar esta situación sigue siendo una tarea pendiente, pues el Tribunal de Justicia ha hecho suya la conclusión del Abogado General Szpunar de que el principio de equivalencia no conlleva dejar de aplicar las condiciones de *Brasserie* cuando un Estado prevea un régimen más beneficioso internamente (§179). Quien aquí recensionista discute la posibilidad de siempre poder distinguir entre elementos sustantivos y procesales, y estima la necesidad —como también hace la autora y se desprende del asunto *AW*²¹— de interpretar de forma amplia —más allá de lo procesal— el ámbito de aplicación del principio de equivalencia.

Concluye el capítulo resaltando la relación entre la responsabilidad de los Estados miembros y la de la UE, y se evidencia cómo ello no solo ocurre porque la primera sea un elemento orgánico de la segunda en tanto existe una especie de requisito de agotamiento de los recursos internos (pp. 125 y ss.). Por esta y otras razones, la

autora vislumbra de idoneidad la articulación del recurso de repetición del Estado contra la Unión, como también ha estimado parte de la doctrina en vista de la sentencia del asunto *Masdar*²².

V. La precisión y la profundidad en la disección de la línea jurisprudencial inaugurada con *Francovich*, el completo examen de sus consecuencias colaterales e influjos en el ordenamiento de la Unión y la argumentada revisión crítica del principio de responsabilidad son muestra no solo del conocimiento y la experiencia de quien con este trabajo cierra una etapa profesional al servicio del TJUE, sino también de un altísimo grado de depuración y prolijo que impregna la totalidad de la monografía.

Este libro, que lejos de ceñirse a lo teórico se postula como una referencia intelectual para académicos y prácticos del Derecho, destaca, entre muchas otras razones, por plantear de forma didáctica e instructiva una de las cuestiones más debatidas sobre el sistema jurídico (y jurisdiccional) de la UE, como muestra la constante evolución y perfeccionamiento de la jurisprudencia de Luxemburgo. Sus diferentes capas de lectura y la minuciosidad y claridad de las referencias adicionales a pie de página lo hacen útil tanto para quienes se inician en la comprensión del ordenamiento jurídico europeo —a modo de epítome de una realidad cambiante— como para los que desde la experiencia buscan un análisis crítico sobre el principio de responsabilidad en el DUE.

De lectura ágil y cautivadora por su profundidad, esta obra dota al lector de una panoplia de elementos y líneas argumentales para la correcta comprensión del objeto de estudio. Dicho de otro modo: la profesora Iglesias Sánchez expone de forma

21 Sentencia de 5 de septiembre de 2019, *AW y otros*, C-417/18.

22 Sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Masdar (UK) c. Comisión*, C 47/07 P.

sencilla y pedagógica una cuestión realmente complicada, y no por ello pierde el rigor y el grado de detalle propios de una investigación de elevadísimo nivel. A un libro que compendia tan complejo *mare-mágnum* y, desde la casuística, sintetiza y explora críticamente el desarrollo de una de las bases del ordenamiento jurídico de la Unión, no se le puede más que transmi-

tir dos afecciones: el deseo del mayor recorrido posible entre sus lectores y la esperanza de una futura revisión a la luz de la jurisprudencia que está por venir.

MIGUEL ÁNGEL SEVILLA DURO
*Profesor e investigador predoctoral FPU en
Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha*