

La doctrina de la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Catedrática Sophie Robin-Olivier
Facultad de Derecho de la Sorbona
Universidad París 1 Panteón-Sorbona



Financiado por el Programa de Justicia de la Unión Europea (2014-2020)

El contenido de esta publicación refleja solamente la opinión del autor y responde a su exclusiva responsabilidad.

La Comisión Europea no es responsable del uso que pudiera hacerse de la información que contiene.

Estructura de la presentación

I- El principio de la autonomía procesal nacional

II- Límites a la autonomía procesal nacional: los principios de equivalencia y efectividad

III- La tutela judicial efectiva como derecho fundamental y principio general del Derecho de la Unión

I- El principio de la autonomía procesal nacional

Presunción de competencia nacional

en asuntos procesales y la organización del poder judicial

La aplicación del Derecho de la Unión se garantiza de conformidad con el Derecho nacional,

a menos que existan normas de la UE

Los poderes de la UE son limitados

«...a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular las modalidades procesales de los recursos judiciales que hayan de procurar la salvaguardia de los derechos que en favor del justiciable se deducen del efecto directo del Derecho comunitario,

(... quedando claro que estas normas no pueden ser menos favorables que las correspondientes a recursos similares de carácter interno, ni pueden estar redactadas de tal manera que hagan imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario»)

TJCE, *Emmott*, C-208/90 (1991)

Corresponde a los Estados miembros garantizar que los recursos propios de la Unión se perciban de forma eficaz...

... para garantizar la percepción íntegra de los ingresos procedentes del IVA y, de este modo, proteger los intereses financieros de la Unión, los ***Estados miembros disponen de libertad de elección de las sanciones aplicables***, que pueden adoptar la forma de sanciones administrativas, sanciones penales o una combinación de ambas

TJUE, M.A.S, C-42/17 (2017)

- ¿Qué sucede si un Estado miembro omite ejercer su autonomía procesal y no hay una vía de recurso para la protección de derechos atribuidos a personas por el Derecho de la Unión?
- ¿Qué deben hacer los órganos jurisdiccionales nacionales para resolver dicha omisión?

II- Límites a la autonomía procesal nacional: los principios de equivalencia y efectividad

La devolución de tributos recaudados por un Estado miembro va en contra de las normas del Derecho de la Unión

«solamente puede reclamarse cumpliendo con los requisitos de fondo y forma previstos en las distintas legislaciones nacionales sobre el tema»...

Pero

«dichos requisitos *no pueden ser menos favorables que los relativos a acciones similares reguladas por el Derecho nacional y no pueden ser de tal naturaleza que hagan prácticamente imposible el ejercicio de los derechos atribuidos por el ordenamiento jurídico comunitario*»

TJCE, *San Giorgio*, 199/82 (1983)

La noción de equivalencia

«La protección de los derechos conferidos a las personas por el Derecho de la Unión debe ser fundamentalmente equivalente a la que el Estado miembro otorga a los derechos protegidos por el Derecho nacional»

= ausencia de distinción, cuando el objeto y la *causa petendi* son similares

- La equivalencia no impone que los Estados miembros amplíen sus normas más favorables
- La equivalencia se respeta si se invoca una justificación objetiva, no vinculada con la UE o la naturaleza nacional de la vía de recurso cuestionada

Qué significa la equivalencia en relación con los plazos de prescripción

La equivalencia no se ha ignorado si

las reglas nacionales relativas al plazo de prescripción se aplican tanto a las acciones por daños basadas en el Derecho de la Unión como a las basadas en el Derecho nacional

y

su aplicabilidad no depende de si el derecho a reclamar el pleno resarcimiento del perjuicio se deriva de una infracción de las reglas nacionales de competencia o del Derecho de la competencia de la Unión»

TJUE, *Cogeco Communications*, C-637/17 (2019)
Indemnización por abuso de posición dominante

La identificación de procedimientos comparables no resulta siempre sencilla...

Requiere un pleno conocimiento de los procedimientos nacionales (comparables)...

*«En lo que respecta a la comparabilidad de los recursos, corresponde al juez nacional, que conoce directamente la regulación procesal aplicable, comprobar la similitud de los recursos de que se trate desde el punto de vista de **su objeto, de su causa y de sus elementos esenciales**»*

TJUE, *Commissaire général aux réfugiés y aux apatrides*, C-651/19 (2020)

Normas de procedimiento en materia de notificación de las resoluciones sobre las solicitudes de protección internacional (aplicación de la Directiva 2013/32 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional)

⇒ *En la mayoría de los casos, la evaluación de la equivalencia compete al órgano jurisdiccional nacional*

La noción de efectividad

El Derecho nacional no cumple la condición de efectividad si hace «virtualmente imposible o excesivamente difícil» el ejercicio del derecho conferido por el Derecho de la Unión que deben proteger los órganos jurisdiccionales nacionales

«son incompatibles con el Derecho comunitario los medios de prueba cuya consecuencia sea hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil conseguir el reembolso de los tributos nacionales recaudados en contra de las disposiciones de Derecho comunitario

*este es el caso, en particular, según este Tribunal, de las **presunciones o normas de prueba** que hacen recaer sobre el contribuyente la carga de probar que los impuestos pagados indebidamente no se han repercutido en otros sujetos, o de limitaciones específicas en relación con la forma de las pruebas que han de aportarse, como la exclusión de cualquier modo de prueba distinto de la prueba documental»*

TJCE, *San Giorgio*, 199/82 (1983)

⇒ **los procedimientos nacionales deben permitir la aplicación del Derecho de la Unión**

Este requisito va más allá del principio de no discriminación/equivalencia

Evaluación global de la efectividad

La cuestión de si una disposición procesal nacional hace la aplicación del Derecho de la Unión imposible o excesivamente difícil se ha de analizar con referencia a la ***función de dicha disposición en el procedimiento, su desarrollo y sus características especiales, consideradas en conjunto, ante los diversos órganos nacionales***

En ese contexto, entre otras cosas, es necesario tener en cuenta la protección de los derechos de la defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento

TJUE, *Commissaire général aux réfugiés y aux apatrides*, C-651/19 (2020)

Temas clave en la jurisprudencia del TJUE en la que se puso a prueba la efectividad

➤ Legitimación

- Vías de recurso sustantivas disponibles para las personas físicas
 - Adecuación e idoneidad de la indemnización dispuesta en el ordenamiento jurídico nacional
- Existencia de medidas cautelares en caso de necesidad urgente de compensación
 - Plazos de prescripción para activar las vías de recurso
- Alcance de la autoridad de los órganos jurisdiccionales nacionales para considerar de oficio el Derecho de la Unión

Sobre la legitimación

*«La tutela judicial efectiva de los derechos no quedaría garantizada si **el justiciable se ve obligado a exponerse a ser objeto de procedimientos administrativos o penales, y a las sanciones que de ellos se puedan derivar, por ser éste el único cauce procesal para impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales controvertidas con el Derecho comunitario**»*

TJCE, Unibet, C-432/05, 2007

Sobre los tipos de recursos

Los Estados miembros no tienen que introducir vías de recurso nuevas o específicas

Pero

Las sanciones deben ser efectivas y tener un efecto disuasorio

⇒ Inadecuación de un mero reembolso de los gastos contraídos por una entrevista de trabajo

TJCE, *Von Colson*, C-14/83, 1984

⇒ En asuntos de discriminación, cuando la indemnización es el recurso elegido, esta debe ser completa

TJCE, *McDermott y Cotter*, C-286/85, 1987

TJCE, *Marshall II*, C-271/91, 1993

Sobre los plazos de prescripción para interponer un procedimiento

Unos plazos de prescripción razonables son compatibles con el principio de efectividad ***en aras de la seguridad jurídica***, que protege tanto a la persona como a las autoridades interesadas

La imposición de plazos para interponer un procedimiento ***que comienzan a correr solo desde la fecha en que el interesado tuvo conocimiento*** o, al menos, debería haber tenido conocimiento de la situación no se considera una dificultad excesiva

Véase, en concreto: TJUE, *Caterpillar Financial Services*, C-500/16, 2017

Importancia del contexto

«En el contexto del Derecho de la competencia...»

... deben tenerse en cuenta las *circunstancias particulares de los asuntos comprendidos en el ámbito del Derecho de la competencia* y, más en concreto, que el ejercicio de las acciones por daños... exige, en principio, *que se realice un análisis fáctico y económico complejo.*

... una norma nacional que fija la fecha a partir de la cual se inicia el plazo de prescripción, la duración y las modalidades de suspensión o de interrupción de ese plazo debe adaptarse a las particularidades del Derecho de la competencia

TJUE, *Cogeco Communications*, C-637/17 (2019)
Indemnización por abuso de posición dominante

Evaluación global y contextual de la equivalencia y la efectividad

- La conformidad del Derecho nacional no se puede evaluar *in abstracto*, sino que se ha de ponderar en el contexto concreto del asunto
- Se deben tener en cuenta todos los aspectos pertinentes de las medidas nacionales en cuestión y del sistema jurídico en el que se aplican

Cuestionario

¿Es posible que la efectividad requiera sanciones penales?

- a) Sí
- b) No

III- La tutela judicial efectiva como derecho fundamental y principio general del Derecho de la Unión

Dimensión constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva

Elementos básicos del derecho fundamental

Fundamento del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47 de la CDF)

Dimensión constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva

- Un principio general del Derecho de la Unión (TJCE, *Johnson*, 222/84, 1986), que se refiere a ***tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros***, y a los ***artículos 6 y 13 del TEDH***
- **Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF, 2000)**
 - **Art. 19, apartado 1, del TUE (Lisboa)**

«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»

Artículo 47. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene **derecho a la tutela judicial efectiva** respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a **que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial**, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá **hacerse aconsejar, defender y representar**.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia. »

Elementos básicos del derecho fundamental (y principio general)

- Un derecho a activar el control jurisdiccional necesario y disponer de las vías de recurso oportunas para la protección de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión
- Un derecho que nunca se puede eliminar totalmente, ni siquiera por motivos de seguridad nacional
 - Consecuencia directa

Efecto directo del artículo 47 de la Carta

El artículo 47 «es suficiente por sí solo y no es preciso que sea desarrollado por otras normas del Derecho de la Unión o del Derecho nacional para ***conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal***»

TJUE, *Egenberger*, C-414/16, 2018

TJUE, *A.K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, C-585/18, C-624/18 y C-625/18, 2019

TJUE, *Országos*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, 2020

Fundamento del derecho al artículo 47

Las Directivas de la UE se interpretan «a la luz del artículo 47»

⇒ Podrían ser necesarias transformaciones de los procedimientos y los ordenamientos jurídicos nacionales

➤ ***Derecho al control jurisdiccional y no solo a un recurso ante una autoridad administrativa***

TJUE, Országos, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU (Gran Sala), 2020

Directiva 2008/115 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

➤ ***El ejercicio de ponderación necesario en casos de discriminación debe lograrse mediante una autoridad independiente y, en última instancia, a través de un órgano jurisdiccional nacional***

TJUE, Egenberger, C-414/16, 2018

Directiva 2000/78 sobre igualdad de trato

- ***La sentencia de un órgano jurisdiccional no puede ser ineficaz*** porque dicho órgano no tenga ningún medio de asegurar su cumplimiento

TJUE, *Torubarov*, C-556/17, 2019

Directiva 2013/32 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

- Un órgano jurisdiccional tiene la facultad (o incluso la obligación) de ***ordenar el encarcelamiento de funcionarios implicados en el ejercicio de la autoridad oficial responsables de una violación del Derecho medioambiental de la Unión*** (tras ponderar el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la libertad)

TJUE, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, 2019

Directiva 2008/50 relativa a la calidad del aire ambiente

...

El derecho a un permiso retribuido anual con arreglo a la Directiva 2003/88 sobre el tiempo de trabajo y **el derecho a un recurso efectivo** establecidos en el artículo 47 de la Carta

impiden que el trabajador tenga que tomarse su permiso antes de establecer si tiene derecho a recibir una retribución al respecto

TJUE, *King*, C-214/16, 2017

⇒ Es necesaria una reforma de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales de lo social

Combinación del artículo 19, apartado 1, del TUE y el artículo 47 de la Carta

«... el artículo 19 TUE, apartado 1, obliga a todos los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva, especialmente en el sentido del artículo 47 de la Carta, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión

... todo Estado miembro debe *garantizar, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, que aquellos órganos que, en calidad de "órganos jurisdiccionales" —en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión—, formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva»*

⇒ Son necesarias **la independencia y la imparcialidad** de los órganos jurisdiccionales nacionales

TJUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, 2018

TJUE, *Comisión/Polonia*, C-618/19 (2019)

...

Cuestionario

¿Sustituye el artículo 47 la referencia al artículo 6 y el artículo 13 del CEDH en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia?

- a) Sí
- b) No

Conclusión

1/ Una gran transformación del Derecho de la Unión

De la autonomía procesal al impacto significativo del Derecho de la Unión en los procedimientos nacionales

2/ Una tremenda ampliación de las competencias de la UE

⇒ Armonización del Derecho, basada principalmente en la jurisprudencia del TJUE

3/ El derecho fundamental/principio general del Derecho coexiste con el requisito de la equivalencia y la efectividad de los procedimientos nacionales para garantizar la aplicación del Derecho de la Unión

4/ Se ha añadido una dimensión sobre los derechos humanos al requisito de la efectividad de los procedimientos nacionales

Un recurso efectivo no es solo una cuestión de aplicación del Derecho de la Unión

El derecho a un recurso efectivo ha adquirido el valor y la fuerza jurídica de un derecho fundamental