

Nºs 233-234
Año LXXXI
Enero-Junio, Julio-Diciembre 2013
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCIÓN^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

*LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**

ANA MARÍA MOURE**
Profesora Derecho Europeo
Universidad de Chile

RESUMEN

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha sido clave para la protección de los derechos y libertades fundamentales en la región, ya que es la institución que garantiza su efectiva aplicación, tal como se establece en los tratados constitutivos. En este sentido, las reformas progresivas a los mismos han significado no sólo la posibilidad de interponer recursos ante el TJUE, sino la introducción de nuevas estructuras de gestión a nivel judicial europeo, lo que se traduce en una organización judicial supranacional más transparente y eficaz.

En este sentido, se puede afirmar que el Sistema Regional Europeo y sus instituciones, en términos de organización y competencias, han constituido un avance excepcional para las personas particulares y otros grupos sociales, al ser dotadas de legitimación activa para interponer demandas individuales, lo que ha ampliado la titularidad de los sujetos de derecho y el acceso directo de estas personas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

* Este artículo corresponde a una ponencia presentada por la autora en los Coloquios de Derecho Internacional 2012, realizada por la Facultad Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción en septiembre de ese año.

** Doctora en Derecho Europeo, Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá, España/Universidad TU Dresden, Alemania, Máster (LL.M.) en Derecho Comunitario Europeo, Facultad de Derecho, Universidad de Leiden, Holanda. Profesora Asistente del curso Derecho de la Unión Europea y de la Integración Latinoamericana, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Pío Nono 1, Providencia, Tel: 00-56-2-9785292, amoure@derecho.uchile.cl

1. INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de protección de los derechos humanos han ido evolucionando en las últimas décadas en relación a la persona humana y se han ampliado cuantitativa y cualitativamente, respecto a los que ofrecía el Derecho Internacional Clásico en materia de arreglo de controversias. En efecto, se puede hablar de un avance continuo y una consolidación progresiva en la posición de las personas físicas, en cuanto a su capacidad procesal para interponer recursos jurisdiccionales y reclamar cuando se produzcan conflictos en el ejercicio de sus derechos, sobre todo cuando éstos trascienden la esfera interna.

En este sentido, está claro que el individuo como sujeto de derecho internacional tiene una capacidad jurídica limitada, si bien el Derecho Internacional dota a las personas como titulares de ciertos derechos que son de interés para la Comunidad Internacional en su conjunto¹, y en cuanto a la subjetividad internacional se ha ido atribuyendo al individuo suficiente capacidad jurídica y legitimación activa, cuando un Estado presuntamente ha violado alguno de sus derechos (*ius standi*)².

Diversos autores coinciden en afirmar, que los únicos casos de la práctica en que el individuo puede recurrir ante un órgano judicial internacional, pertenecen al Derecho Internacional particular o convencional, pero no general³.

Por ello, se comienzan a admitir y tramitar peticiones y quejas presentadas predominantemente por particulares ante tribunales internacionales, considerados como víctimas directas o indirectas, pero que están facultadas para reclamar el cumplimiento de derechos consagrados por ejemplo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos o en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE)⁴.

¹ Véase: Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año LX- Número 85- Madrid, Curso Académico, 2007-2008. El autor da una clara definición del concepto de Comunidad Internacional, la describe como una estructura relacional e institucionalizada reflejada en la cooperación a través de organizaciones internacionales tanto universales como regionales y también puede referirse a una estructura comunitaria todavía en formación, regida por el principio de solidaridad y en la que actúan actores muy diversos, no todos ellos estatales.

² Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, págs. 117 y sigtes.; Pastor Ridruejo, J.A: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2011.

³ Villán Durán, Carlos. *ibid.*, pág. 118.

⁴ *Diario Oficial de la Unión Europea* (2010/C 83/02).

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el rol que ha jugado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la determinación de los estándares de protección de los derechos humanos, para que sean garantizados no sólo por los estados cuando actúan en el ámbito de aplicación del derecho comunitario, sino también por las instituciones de la Unión Europea y los particulares cuando actúan entre sí⁵.

Distinguimos, en lo que a los estados miembros se refiere, que la obligación de respetar los derechos fundamentales definidos en el marco de la UE sólo se impone a los estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión⁶.

Nos enfocaremos, por una parte, en el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, el cual ha conferido personalidad jurídica a la UE; así el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) dejará de ser el único elemento de referencia normativa cuando se aplican los estándares de protección de los derechos fundamentales al derecho comunitario, ya que se está negociando la adhesión de la UE al CEDH.

Además, la UE manifiesta expresamente en sus tratados constitutivos, que se adherirá a este Convenio de acuerdo a lo establecido por el artículo 6 inciso 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)⁷, lo que da cuenta del impacto que ha generado la evolución jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) garantizando su efectiva aplicación, tal como se establece también en el ámbito dogmático-normativo.

2. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA UE

Los debates actuales y las reformas relativas a la Administración de Justicia en la UE se realizan a partir de la necesidad de contar con nuevos

⁵ En la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se destacan principalmente 4 tipos de casos que pueden ser planteados ante el TJUE: 1) Recursos de carácter prejudicial sobre la interpretación de los tratados y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión (artículo 267 TFUE); 2) Acción por incumplimiento (artículo 258 TFUE); 3) Recursos de control de legalidad y de nulidad (artículos 263 y 264 TFUE) y 4) Recursos por omisión (artículo 265 TFUE).

⁶ Véase: Mangas Martín, Araceli. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2010.

⁷ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea; Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.

recursos judiciales que sean efectivos. En este sentido, las reformas progresivas han significado no sólo la posibilidad de interponer recursos ante el TJUE, sino la introducción de nuevas estructuras de gestión a nivel judicial europeo, lo que se traduce en una organización judicial supranacional más transparente y eficaz.

En este sentido, se puede afirmar que el Sistema Regional Europeo y sus instituciones, en términos de organización y competencias han constituido un avance excepcional para las personas particulares y otros grupos sociales, al ser dotadas de legitimación activa para interponer demandas individuales, lo que ha ampliado la titularidad de los sujetos de derecho y el acceso directo de estas personas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Este enfoque del derecho positivo de la UE a través de las sucesivas reformas de los tratados, dan cuenta que en la región tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea se basan en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho como elementos principales del orden público europeo⁸.

Con el fin de legitimar la existencia de esta organización internacional en relación a sus estados miembros como hacia sus ciudadanos y disminuir su déficit democrático, la UE tuvo que dar prueba de su lealtad a los principios que sostienen la legitimidad de los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, es decir, "principios que se ven representados por el paradigma del Estado de Derecho"⁹.

Entre las múltiples clasificaciones sobre principios que forman parte del acervo comunitario se podrían diferenciar 3 tipos de principios generales del derecho: "principios políticos, económicos y jurídicos"¹⁰. Dentro de esta clasificación general, nos vamos a referir a otro conjunto de principios, directamente relacionados con la aplicación del derecho comunitario que se han conformado a partir de la jurisprudencia del TJUE, y que se basan en el

⁸ Fernández de Casadevante Román, Carlos. "Los derechos humanos en la Unión Europea", En: Fernández de Casadevante Román, Carlos (Dir.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Dilex, Madrid, 2011, p. 555.

⁹ Mak Elaine. "The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of 'New Public Management' on the Organisation of the European Courts", *European Law Journal*, Vol. 14, Nº 6, november 2008, pp. 718-734.

¹⁰ Díez Moreno, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas /Thomson & Reuters, Navarra, 2009, p. 157.

respeto a los derechos fundamentales de las personas¹¹.

Así mismo se hace una diferenciación entre derechos y principios. Los principios pueden aplicarse mediante actos legislativos o ejecutivos, adoptados por la UE o por los Estados Miembros, en aplicación del derecho comunitario pero “no da lugar a derechos inmediatos de acciones positivas por parte de las instituciones de la UE o de los Estados. Son importantes para la actuación de los tribunales cuando se trata de la revisión de aquellos actos, los cuales deben estar en concordancia con estos principios”¹².

3. ROL DEL TJUE

Debido a la ampliación sistemática de sus competencias, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se define en sentido amplio o estricto, y a partir del Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa se ha reforzado el papel de este órgano jurisdiccional, que está compuesto por: El Tribunal de Justicia, el Tribunal General¹³ y los tribunales especializados; de estos últimos existe el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.

Se ha señalado que el TJUE vela por el cumplimiento de la legislación europea, aun cuando su jurisprudencia no es la única contribución a la evolución de la protección de los derechos humanos al interior de la UE, ya que también sus demás instituciones han colaborado significativamente con este proceso¹⁴.

Lo destacable es que el TJUE garantiza el respeto de las fuentes del Derecho de la UE, las que se conforman por: los tratados, el derecho derivado,

¹¹ Ciertamente, los derechos fundamentales no han sido las garantías individuales más importantes en la Unión Europea, incluso se consideran más en los ordenamientos constitucionales, aunque el TJUE tiene pendiente profundizar este aspecto en forma decisiva a través de su jurisprudencia. Véase: Von Bogdandy, Armin [and] Von Bernstorff Jochen. “The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law”, *Common Market Law Review* 46, 2009, p. 1039; Ziller, Jacques. “The German Constitutional Court’s Friendliness towards European Law: On the Judgment of Bundesverfassungsgericht over the Ratification of the Treaty of Lisbon”, *European Public Law* 16, Nº 1, 2010, pp. 53-73.

¹² Díez Moreno, Fernando. *op.cit.* nota 11, pp. 186-187.

¹³ La creación del Tribunal General que asume la competencia para conocer de los recursos interpuestos por particulares, abre la posibilidad de una interpretación más abierta del artículo 263 TFUE.

¹⁴ Por ejemplo: Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto C-70/88. En este caso, el propio TJUE reconoció legitimación activa del Parlamento Europeo para interponer recursos de anulación, jurisprudencia que fue recogida posteriormente en el artículo 263 incs. 2 y 3 del TFUE.

la Jurisprudencia, etc., y esta garantía se instrumentaliza a través de la interpretación y la aplicación de estas fuentes, por eso el TJUE se define como “el supremo intérprete del Derecho de la UE”¹⁵, por lo que los tratados lo habilitan y a la vez establecen los límites para el ejercicio de sus competencias.

Además, la doctrina plantea que el TJUE ha construido su jurisprudencia en materia de protección de los derechos humanos sobre un triple fundamento:

En primer lugar, la Sentencia *Stauder*¹⁶ en la que el Tribunal afirma que los principios generales del derecho comunitario constituyen el elemento de sustanciación normativa de los derechos y libertades fundamentales en el orden jurídico comunitario¹⁷.

Posteriormente, con la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft* el Tribunal añadió que la protección de los derechos fundamentales “está inspirada en los principios constitucionales comunes a los Estados miembros”¹⁸.

En tercer lugar, la Sentencia *Nold* establece la importancia de la incorporación de otros instrumentos jurídicos que son parte del acervo jurídico de los estados miembros, especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, como elemento de referencia, indicando que “los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, pueden facilitar, asimismo, indicaciones que es preciso tener en cuenta en el marco del Derecho Comunitario”¹⁹.

A partir del Protocolo Nº 11, el CEDH fue el primer instrumento internacional que le otorga a los individuos la posibilidad de interponer

¹⁵ El artículo 19 (1) del TJUE confirma que el elemento constitucional del sistema judicial de la UE se mantiene, sucediendo al derecho comunitario. Véase: Barents René. “The Court of Justice after the Treaty of Lisbon”, *Common Market Law Review* 47, 2010, p. 716.

¹⁶ Sentencia del 12 de noviembre de 1969, *Stauder*, asunto 29/69; El procedimiento tuvo por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Verwaltungsgericht Stuttgart, destinada a obtener en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Erich Stauder, 79 Ulm, Marienweg 15, parte demandante, y Stadt Ulm Sozialamt, parte demandada, una decisión prejudicial sobre la siguiente cuestión: “Puede considerarse compatible con los principios generales del Derecho comunitario en vigor que la Decisión 69/71/CEE de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 12 de febrero de 1969, supedita el suministro de mantequilla a precio reducido a los beneficiarios de determinados regímenes de asistencia social al hecho de que se comunique a los vendedores el nombre de los beneficiarios”.

¹⁷ Mangas Martín, Araceli [y] Liñan Noguera, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Sexta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2010, pp. 122 y sigtes.

¹⁸ *Internationale Handelsgesellschaft* 11/70 [1970] ECR 1125, p. 1135.

¹⁹ Sentencia de 14 de mayo de 1974, *Nold*, 4/73, p. 491.

demandas contra los estados partes del mismo (artículo 34). Se consideró el efecto positivo que tuvo para el sistema legal de la UE²⁰, no sólo en cuanto al fortalecimiento de los derechos substantivos, sino en cuanto se ampliaron los recursos jurisdiccionales disponibles para proceder contra los estados cuando se alegan violaciones de los derechos humanos.

No obstante, en relación a la primacía del derecho de la UE y al efecto directo de su legislación en los 27 estados miembros (a partir del 1 de julio de 2013 serán 28 miembros, con la incorporación de Croacia) y la aplicación directa reconocida al CEDH, que obliga a su cumplimiento por parte de todos los estados miembros de la UE, además de los miembros del Consejo de Europa, existen asimismo importantes limitaciones en cuanto a su aplicación²¹.

También es destacable que la consolidación de este sistema comunitario de los derechos fundamentales, se ha dado por el propio desarrollo de una doctrina jurisprudencial autónoma en esta materia, “que adopta soluciones aún más garantistas que las ofrecidas por el TEDH en aquellos casos en que este último no se ha pronunciado, con interpretaciones propias”²².

Por lo demás, como ya habíamos mencionado, el CEDH se considera un instrumento de orden público europeo²³, que da coherencia y certeza legal a la interpretación y al alcance normativo de diversos tratados internacionales. En efecto, el TEDH ha debido pronunciarse sobre la interposición de reclamaciones que tanto individuos como organizaciones efectúan en contra de violaciones a

²⁰ Van Den Berghe, Frederic. “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *European Law Journal*, Vol. 16, Nº 2, March 2010, pp. 112-157.

²¹ Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea/ Consejo de Europa. *Manual de legislación europea contra la discriminación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011, p. 18. “El CEDH protege a todas las personas situadas bajo la jurisdicción de sus 47 Estados parte, mientras que las directivas de la UE contra la discriminación sólo ofrecen protección a los ciudadanos de los 27 Estados miembros; El artículo 14 del CEDH prohíbe la discriminación únicamente en relación con el ejercicio de otros derechos reconocidos en el tratado. El Protocolo 12 confiere carácter independiente a la prohibición de la discriminación; En la normativa de la UE contra la discriminación, la prohibición de la discriminación es de naturaleza autónoma, pero está limitada a ámbitos concretos, como el empleo”.

²² Ripol, Carulla. Santiago. “Las interacciones entre el sistema europeo de protección de los Derechos Humanos y el sistema comunitario de protección de los Derechos Fundamentales” En: Beneyto Pérez, José María (Director). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo II, *Derechos Fundamentales*, Thomson Reuters /Editorial Aranzadi, Navarra, 2009, pp. 59-117.

²³ “Este Convenio ha trascendido las fronteras tradicionales entre las leyes internas y las internacionales, formando lo que se denomina *l'ordre public* de Europa”. En: Anagnostou, Dia [y] Millns, Susan. “Individuals from Minority and Marginalized Groups before the Strasbourg Court: Legal Norms and State Responses from a Comparative Perspective”, *European Public Law* 16, Nº 3, 2010, p. 393.

este instrumento, relacionados con discriminación, procedimientos judiciales injustos, condiciones de detención inaceptables, etc.

Por ello, la futura adhesión por la UE al CEDH en los próximos años augura, en las relaciones de ambos tribunales, una formalización compleja pero fructífera ya que ambas cortes, tanto la de Estrasburgo como la de Luxemburgo, no tienen un criterio uniforme en cuanto a la armonización de sus jurisprudencias²⁴, aunque ambas intentan mantener su autonomía, sus competencias y estándares de protección y abordan con mutua deferencia los potenciales conflictos que se producen cuando se someten determinados casos a su jurisdicción²⁵.

4. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA INFLUENCIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

La Carta tiene el mismo valor que el derecho originario, de acuerdo al Tratado de Lisboa, a esto se añade la labor del TJUE que hace extensas referencias a la jurisprudencia del TEDH, esto forma parte de una evolución que se ha desarrollado de manera significativa en el sistema jurídico europeo, fortaleciendo la dimensión de los derechos fundamentales²⁶.

Por otra parte, el acervo de la UE y en especial la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), se aplican en primer lugar por las instituciones y órganos de la Unión dentro del respeto del principio de subsidiariedad, y en lo que a los Estados Miembros concierne, al igual que en el caso de otros instrumentos internacionales vigentes en materia de protección de los derechos fundamentales, deben ser aplicados en primer término por los

²⁴ Mak, Elaine. "The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of 'New Public Management' on the Organisation of the European Courts", *European Law Journal*, Vol. 14, Nº 6, Nov. 2008, pp. 718-734; Huber, Peter. "The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed", *European Public Law*, volume 14, Issue 3, 2008, pp. 323-333.

²⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02). El Artículo 53 indica en cuanto al ámbito de protección: "Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros". Véase también el caso: *Ullens de Schoot and Rezabek v. Belgium* (appl. Nos 3989/07 y 38353/07), ECHR 20 Sep. 2011.

²⁶ Von Bogdandy, Armin y Von Bernstorff Jochen, *op.cit.* nota 12, p.1038.

propios tribunales internos, ya que los tribunales internacionales se consideran instancias procesales distintas, a las cuales debe acudir normalmente después de haber agotado los recursos internos, y por lo tanto tienen un carácter subsidiario y complementario de los ordenamientos internos²⁷.

En efecto, tanto los estados miembros como las instituciones comunitarias están obligados a respetar los derechos fundamentales definidos en la Carta, teniendo en cuenta que la Carta no amplía las competencias que se otorgan en los tratados constitutivos (Art. 51 de la CDFUE).

Por ello, la CDFUE trató de especificar con mayor precisión y formalizar la relación entre el TJUE y el TEDH, dependiendo en algunos casos de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo²⁸. Como se sabe, los derechos recogidos en la Carta que correspondan a los del CEDH, en cuanto a su alcance y sus limitaciones, serán los mismos que prevé el Convenio.

Se creó también la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tomando como base el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, para proporcionar a las instituciones y a las autoridades competentes de la UE y de los estados miembros, cuando apliquen el derecho comunitario puedan aportar información, orientación y asesoramiento sobre los derechos fundamentales para garantizar su respeto, cuando en sus ámbitos de competencia respectivos adopten medidas o definan líneas de actuación²⁹.

Actualmente, se presentan como áreas en las que existen importantes desafíos para la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en sus estados miembros, en temas tales como: la inmigración y la integración

²⁷ De acuerdo a lo planteado por el Profesor Fix Zamudio, se puede hacer una distinción entre organismos jurisdiccionales de carácter supranacional, calificando al TJUE como tribunal transnacional, ya que aplica de manera final y definitiva normas que podemos calificar de comunitarias o de integración, siendo estas decisiones finales y firmes con relación a las materias de la propia integración, fallos obligatorios para jueces y tribunales nacionales. En cambio, la Corte Europea de Derechos Humanos es un tribunal internacional, sus fallos son obligatorios pero no ejecutivos, y no tiene las facultades para anular o modificar sentencias o resoluciones de organismos internos. Véase: Fix Zamudio, Héctor. "La Corte Europea de Derechos Humanos y el Derecho de Amparo Internacional", pp. 1105 -1155. En: Fix Zamudio, Héctor [y] Ferrer MacGregor, Eduardo. *El Derecho de Amparo en el mundo*, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2006.

²⁸ Harpaz, Guy. "The European Court of Justice and its relations with the European Court of Human Rights: The Quest for enhanced reliance, coherence and legitimacy", *Common Market Law Review* 46, 2009, p. 113.

²⁹ Reglamento (CE) Nº 168/2007 del Consejo de la Unión Europea de 15 de febrero de 2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El numeral 10 del Reglamento indica que se deben seguir cubriendo los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo, la protección de los derechos de las personas que pertenecen a minorías, así como la igualdad de género, como elementos esenciales para la protección de los derechos fundamentales.

de los migrantes³⁰, el acceso de las personas con discapacidad, los derechos de los niños, los derechos de las víctimas y la protección de datos.

A este respecto, el Derecho Internacional ha desarrollado, a través de diversos instrumentos internacionales, normas que se consideran principios y garantías fundamentales a ser aplicados, por ejemplo, a los procedimientos de asilo para mejorar los sistemas de cooperación y reparto de cargas entre los diversos estados.

En cuanto a la práctica de los estados miembros de la UE en relación a la institución del Asilo, ésta ha sido caracterizada, desde sus inicios, por la primacía de la preservación de la seguridad y la contención de flujos migratorios, en vez de desarrollar en forma armónica una política integral de cooperación y acogida de las personas que son parte de migraciones forzadas. Si bien el artículo 18 de la Carta garantiza el derecho de asilo, la legislación de la UE no proporciona los medios para facilitar la llegada de solicitantes de asilo. Las personas que deseen solicitar asilo son principalmente nacionales de países que requieren visa para ingresar a la UE. A medida que estas personas a menudo no califican para una visa ordinaria, pueden tener motivos para cruzar la frontera de manera irregular. Por lo tanto, “el acervo de la UE sólo se aplica desde el momento en que un individuo ha llegado a la frontera y solicita asilo”³¹.

Por otra parte, uno de los principios fundamentales en el Derecho de la UE es la prohibición de la discriminación, tal como se establece en el artículo 21 de la CDFUE. Además de los Tratados y la Carta, se considera a la Directiva sobre la Igualdad Racial³² pionera como norma legislativa y pieza clave de la Legislación de la UE contra la discriminación racial o étnica, “sin embargo queda mucho por hacer para informar a las personas de su existencia”³³.

³⁰ En cuanto a los actuales artículos 18 y 19 del TFUE (antiguo artículo 13 TCE), otro argumento a favor de una interpretación amplia del concepto de discriminación racial sería la existencia de un principio general de igualdad en el ordenamiento jurídico de la UE. De hecho, es posible derivar de la jurisprudencia anterior del TJUE que la igualdad de trato es “uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario”. Véase: Benedí, Lahuerta, Sara. “Race Equality and TCNs, or How to Fight Discrimination with a Discriminatory Law”, *European Law Journal*, Vol. 15, Nº 6, Nov. 2009, p. 754.

³¹ FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p. 35.

³² Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43/CE) OJ L180/22.

³³ FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. *The impact of the Racial Equality Directive. Views of trade unions and employers in the European Union. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU IV*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, 96 pp.

Conjuntamente, se hace hincapié en que las personas deben recibir al menos un trato favorable independientemente de su raza u origen étnico. La Directiva prohíbe la discriminación en los ámbitos del empleo, la educación, la protección social incluida la seguridad social, el acceso a la salud y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda. Fue adoptada en 2000 y tuvo que ser incorporada en la legislación nacional de cada Estado miembro de la UE por 2003³⁴.

En conclusión, la utilización a nivel nacional de normas de derecho de la UE que son comunes en un ámbito de aplicación geográfico e independientes de la nacionalidad, deben respetar el principio de tratamiento igualitario contrario tanto a la discriminación directa como indirecta, esto obliga a los estados miembros a armonizar leyes diferenciadas o algunas normas adoptadas en estos ámbitos de competencia.

5. ANÁLISIS DE CASOS ANTE EL TJUE

El objetivo de este trabajo es examinar algunos casos y sentencias que dan cuenta del impulso que el TJUE aporta desde el ámbito jurisprudencial, garantizando progresivamente la igualdad de trato, la prohibición de discriminación y las libertades fundamentales de circulación y establecimiento, entre otros.

Entre los múltiples mecanismos desarrollados para la solución de controversias y para determinar si los estándares y reglas internacionales se han aplicado con la debida diligencia, el TJUE, respetando las reglas de jurisdicción y de la cooperación internacional³⁵, sin embargo se encuentra con dificultades para armonizar el régimen de definición de delitos y las sanciones entre los diversos estados, como los que hemos considerado en los siguientes casos:

1) La sentencia de la Corte de Primera Instancia³⁶ sobre Mohammed El Morabit, ciudadano marroquí que fue condenado por un tribunal en Rotterdam

³⁴ FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on European non-discrimination law*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, 154 pp.; "Council Directive 78/2000/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation" [2000] *OJ L* 303/16.

³⁵ Greer, Steven [y] Williams Andrew. "Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice?", *European Law Journal*, Vol. 15, Nº 4, Jul. 2009, pp. 462-481.

³⁶ Joined Cases T-37/07 and 323/07 *Mohammed El Morabit v Council*, second chamber judgment of the Court of First Instance, 2 Sep. 2009. Common Foreign and Security Policy - Restrictive measures with a view to combating terrorism - Freezing of funds - List of persons, groups and entities - Action for annulment".

por participar en una organización criminal (llamada Hogstad-Group), lo que además le significó estar dentro de una lista de personas y entidades a las cuales se les congelarían sus fondos bancarios.

En cuanto a su fundamento legal, el caso se refería a la relación entre la presunción de inocencia en cuanto derecho fundamental y la adopción de medidas precautorias, tales como el congelamiento de fondos bancarios. En otras palabras, la pregunta de análisis se refería a si la Corte tiene que esperar a tener una convicción final antes de que los fondos puedan ser congelados.

El segundo aspecto considerado por la Corte fue el de la proporcionalidad, referida al objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional, lo que justificaría la negativa que el ciudadano El Morabit sufrió en desmedro de su patrimonio.

En relación a la presunción de inocencia (basándose en los artículos 6 inciso 2 del CEDH y 48 de la CDFUE) la Corte hace hincapié respecto a la importancia que tiene en el derecho comunitario el principio de presunción de inocencia, si bien esto no impide la adopción de medidas precautorias, lo que no significa penalizar o prejuzgar la inocencia o la culpa de la persona en cuestión. El congelamiento de fondos bancarios, tal como se entiende en la legislación comunitaria, debe ser adoptado por una autoridad competente y con un alcance temporal y ser revisado en intervalos regulares de al menos 6 meses³⁷.

El elemento que merece ser destacado por su originalidad en este caso dice relación con el hecho que el TJUE le otorga explícitamente al Consejo de la Unión Europea el deber de permanecer informado acerca de los procesos nacionales en casos de terrorismo, especialmente cuando las listas de personas procesadas estén siendo apeladas³⁸.

³⁷ A este respecto se debe tener en cuenta la legislación derivada de la Unión Europea, tales como: "Common Position and a Community Regulation, 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (OJ 2001 L344/93)"; "Council Regulation Nº 2580/2001/EC of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism" (OJ 2001 L344/70); "The UN Security Resolution, UNSC Resolution 1373" (2001).

³⁸ Otros casos que se han destacado en el ámbito del terrorismo y el congelamiento de fondos bancarios, son los siguientes: Case C-340/08 M and Others, judgment of 29 April 2010; Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission; Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission; -Case T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council and UK (OMPI); Case C-229/05 P, PKK & KNK v. Council, -Case T-256/07; People's Mojahedin Organization of Iran v. Council; Case T-284/08, People's Mojahedin Organization of Iran v. Council.

Sobre todo teniendo en cuenta las decisiones que congelan los fondos de personas vinculadas a organizaciones terroristas, es que el terrorismo como fenómeno global, compromete el interés público y no se identifica un territorio concreto, pero se organiza e instrumentaliza en contravención de las leyes comunitarias y además tiene una finalidad política, esto incluye la decisión de congelar fondos pero no de decomisarlos³⁹.

2) El caso del ciudadano de Mauritania, Sr. Brahim Samba Diouf contra el Ministerio del Trabajo, Empleo e Inmigración⁴⁰. Esta sentencia trata sobre las garantías procesales inherentes al estatus de refugiado y su protección a través de remedios legales efectivos, sobre todo ante la ausencia de recursos de apelación en procedimientos administrativos acelerados, dirimidos en el ámbito de la protección internacional.

El Sr. Samba Diouf planteó una solicitud de protección internacional como solicitante de asilo ante autoridades competentes de Luxemburgo, reclamando que tuvo que huir de Mauritania para escapar de la esclavitud y que temía por su vida si volvía a su país, por amenazas recibidas por parte de su antiguo empleador.

Esta solicitud fue rechazada en un rápido proceso ante el Ministerio del Trabajo, Empleo e Inmigración.

El TJUE concluyó que el derecho de la UE no prohíbe la ausencia de recursos de apelación ante procedimientos administrativos acelerados, siempre y cuando existan otros procedimientos judiciales de revisión que controlen y eventualmente puedan anular sus decisiones fundadas.

El fundamento legal principal de análisis se refería a la Directiva 2005/85 que establecía estándares mínimos en los procedimientos que debían llevar a cabo los estados miembros en cuanto al otorgamiento o pérdida del estatus de refugiados, pero no regulaba en detalle los procedimientos administrativos en cuanto a su rapidez, si bien el derecho a recursos legales efectivos se puede derivar de los principios generales establecidos en los artículos 6 y 13 del CEDH y 47 de la CDFUE.

³⁹ Se han celebrado diversos convenios sectoriales contra el terrorismo, pero la estrategia general insiste en el respeto a los derechos humanos si bien las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad han sido criticadas por la falta de utilización de las fuentes clásicas de resolución de conflictos propios del derecho internacional, utilizando otros mecanismos de control y verificación. Véase además: Naciones Unidas, Resolución 1267 (1999). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051ª sesión, celebrada el 15 de octubre de 1999.

⁴⁰ Case C-69/10 Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, "l'Emploi et de l'Immigration", 28 July 2011.

El derecho garantizado por este último artículo se basa en el artículo 13 del CEDH, no obstante en el derecho de la Unión la protección es más amplia, ya que se garantiza un recurso efectivo ante un juez, y se utiliza tanto por las instituciones de la Unión, como por los estados miembros cuando aplican el derecho de la UE.

En este caso el TJUE consideró que el derecho a un recurso efectivo no se viola cuando se encuentren disponibles otros mecanismos que aseguren el respeto de los derechos conferidos a las personas en el ámbito comunitario.

En efecto, en la situación analizada, el hecho de que no exista una instancia de apelación al procedimiento administrativo no es equiparable a una violación a los recursos legales, siempre y cuando existan otros mecanismos que permitan una revisión de la decisión administrativa, tanto en sus aspectos sustanciales como procesales.

Además, en la UE el derecho a un tribunal no se aplica sólo a litigios civiles, ya que la UE es una comunidad de derecho, tal como lo hizo constar el TJUE en el caso 294/83, *Les Verts v. Parlamento Europeo* (sentencia de 23 de abril de 1986), no obstante salvo en lo referido al ámbito de aplicación, las garantías ofrecidas por el CEDH se aplican de manera similar en la UE⁴¹.

Lo destacable en este caso, dice relación con la forma en que el TJUE resuelve las cuestiones preliminares, donde considera en primer lugar la protección que se establece la Unión Europea y su alcance desde la perspectiva de la CDFUE, a pesar de las décadas en las cuales el CEDH fue el documento de referencia prioritario.

6. CONCLUSIÓN

La función del TJUE ha sido sin duda relevante en cuanto al control que ejerce de las normas procedimentales preventivas o sancionadoras de la UE, así también se encuentra habilitado para garantizar la protección de los derechos fundamentales si se dan al menos dos supuestos: 1) Que sea de su competencia (se exceptúan los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común PESC y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, entre otros); 2) Que el asunto planteado esté dentro del ámbito del derecho de la Unión.

⁴¹ Véase: Mangas Martín, Araceli. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, nota 7. Además la autora enfatiza el aporte de la jurisprudencia del TEDH en cuanto a garantizar la asistencia jurídica incluso gratuita, recurso también disponible ante el TJUE, cuando su ausencia pudiera hacer ineficaz la garantía de un recurso efectivo (sentencia del TEDH, de 9 de octubre de 1979; En el original: Case of European Court of Human Rights, October 09, 1979 (Case AIREY v. IRELAND)).

A su vez, sus competencias se han ido ampliando en cuanto a la titularidad de los sujetos que pueden interponer recursos ante el mismo, en supuestos de hechos concretos y no generales, así como en relación a la interpretación uniforme del derecho de la UE, cuando colabora con los tribunales nacionales a través de procedimientos prejudiciales.

En el caso de hechos complejos, o cuando se permita un margen de discrecionalidad debido a la gravedad de la situación, se pueden presentar por parte de los Estados miembros recursos tanto individuales como colectivos, así también en primera instancia el Tribunal General puede conocer prácticamente de todos los recursos que sean presentados, tanto por los particulares, como las empresas y los estados miembros en contra de actos emanados de las instituciones y órganos de la UE.

Si bien se ha constatado que los tribunales de mayor jerarquía a nivel nacional utilizan la jurisprudencia de los tribunales internacionales tanto de carácter universal como regional, la cual es extensa y diversificada. Sin embargo, todavía persisten reticencias entre los gobiernos de los Estados Miembros en cuanto al rol que debe cumplir la UE, hacia la protección de los derechos humanos que garantiza el TJUE.

Así, la consolidación de esta jurisprudencia no ha estado exenta de dificultades al menos en tres aspectos: las fuentes, el nivel y el ámbito de protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la UE⁴².

Hay que distinguir también cuando se producen infracciones en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, referidas a las relaciones entre los estados y sus ciudadanos y/o entre los propios ciudadanos entre sí, lo que trae aparejado diversas situaciones jurídicas.

En definitiva, los derechos fundamentales se interpretan de forma que ofrezcan un estándar elevado de protección, que resulte apropiado para el derecho de la Unión y que esté en armonía con las tradiciones constitucionales comunes, tal como se establece en el artículo 6.1 del TUE y por la jurisprudencia del Tribunal⁴³.

⁴² Baquero Cruz, Julio. "Cooperación, competencia, deferencia: La interacción entre el Tribunal de Justicia y los tribunales constitucionales en el ámbito de los derechos fundamentales". En: Beneyto Pérez, José María (director). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo II, *Derechos Fundamentales*, Thomson Reuters /Editorial Aranzadi, Navarra, 2009, p. 131.

⁴³ El TJUE establecía que "el principio de competencias de atribución debe ser respetado tanto en la acción interior como en la acción internacional de la Comunidad", la cual actúa normalmente basándose en competencias específicas que no deben necesariamente resultar expresamente de disposiciones específicas del Tratado, sino que pueden también deducirse implícitamente de dichas disposiciones. Dictamen del Tribunal de Justicia. Dictamen emitido con arreglo al artículo 228 del Tratado CE (artículo 260 TFUE).

Esto no implica que la titularidad de los legitimados para interponer estos recursos sea ilimitada, ya que las personas físicas o jurídicas deben impugnar aquellos actos de los que sean destinatarias o les afecten directa e individualmente, o contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y no incluyan medidas de ejecución (artículo 263 inciso 4 TFUE).

En consecuencia, podemos hablar actualmente de un sistema de derechos humanos más articulado y completo, de carácter vinculante tanto para los estados miembros como para los ciudadanos y residentes en Europa, y los casos que enfrenta actualmente el TJUE en materia de protección judicial de los derechos fundamentales, dice relación con múltiples temas tales como: el asilo y el refugio, los reclamos de custodia parental, procedimientos criminales, terrorismo, pluralismo de los medios de comunicación, protección de datos y derechos de los trabajadores, etc. Incluso los progresos alcanzados en la defensa de los derechos fundamentales también son parte de la política exterior y de las relaciones entre la UE, América Latina y el Caribe.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea/ Consejo de Europa. *Manual de legislación europea contra la discriminación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011, 164 pp.

Anagnostou, Dia y Millns, Susan. "Individuals from Minority and Marginalized Groups before the Strasbourg Court: Legal Norms and State Responses from a Comparative Perspective". *European Public Law* 16, Nº 3, 2010, pp. 393-400.

Barents René. "The Court of Justice after the Treaty of Lisbon", *Common Market Law Review* 47, 2010, pp. 709-728.

Benedí, Lahuerta, Sara. "Race Equality and TCNs, or How to Fight Discrimination with a Discriminatory Law", *European Law Journal*, Vol. 15, Nº 6, Nov. 2009, pp. 738-756.

Beneyto Pérez, José María (director). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo II, *Derechos Fundamentales*, Thomson Reuters/Editorial Aranzadi, Navarra, 2009, 956 pp.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año LX- Nº 85- Madrid, Curso Académico, 2007-2008.

Diez Moreno, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas /Thomson & Reuters, Navarra, 2009, 1. 236 pp.

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, 257 pp.

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. *The impact of the Racial Equality Directive. Views of trade unions and employers in the European Union. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU IV*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, 96 pp.

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on European non-discrimination law*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, 154 pp.

Fernández de Casadevante Romaní, Carlos (Dir.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Dilex, Madrid, 2011, 892 pp.

Fix Zamudio, Héctor y Ferrer MacGregor, Eduardo. *El Derecho de Amparo en el mundo*, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2006, 1.264 pp.

Greer, Steven y Williams Andrew. "Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice?". *European Law Journal*, Vol. 15, Nº 4, July 2009, pp. 462-481.

Harpaz, Guy. "The European Court of Justice and its relations with the European Court of Human Rights: The Quest for enhanced reliance, coherence and legitimacy", *Common Market Law Review* 46, 2009, pp. 105-141.

Huber, Peter. "The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed", *European Public Law*, Vol. 14, Issue 3, 2008, pp. 323-333.

Mak, Elaine. "The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of 'New Public Management' on the Organisation of the European Courts", *European Law Journal*, Vol. 14, Nº 6, November 2008, pp. 718-734.

Mangas Martín, Araceli. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2010, 714 pp.

Mangas Martín, Araceli y Liñan Noguerras, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Sexta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2010, 584 pp.

Pastor Ridruejo, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2011, 831 pp.

Van Den Berghe, Frederic. "The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?", *European Law Journal*, Vol. 16, Nº 2, March 2010, pp. 112-157.

Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, 1.028 pp.

Von Bogdandy, Armin y Von Bernstorff Jochen. "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", *Common Market Law Review* 46, 2009, pp. 1035-1068.

Ziller, Jacques. "The German Constitutional Court's Friendliness towards European Law: On the Judgment of Bundesverfassungsgericht over the Ratification of the Treaty of Lisbon", *European Public Law* 16, Nº1, 2010, pp. 53-73.