

Estrasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ANEXOS

de la

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

Anexo I: El Estado de Derecho como principio fundacional de la Unión

El Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico de la Unión

El Estado de Derecho es un principio constitucional jurídicamente vinculante. Está unánimemente reconocido como uno de los principios fundacionales inherentes a todos los sistemas constitucionales de los Estados miembros de la UE y del Consejo de Europa.

Mucho antes de que el principio del Estado de Derecho se mencionara explícitamente en los Tratados de la UE¹, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 1986 «Les Verts», había señalado que la UE «es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado»².

En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia indica que el Estado de Derecho es la fuente de principios plenamente justiciables aplicables en el ordenamiento jurídico de la UE. El Tribunal también destaca que estos principios son principios generales de Derecho derivados de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Cabe destacar los siguientes principios:

- a) **El principio de legalidad**, que en términos sustanciales implica la existencia de un proceso legislativo transparente, responsable, pluralista y democrático. El Tribunal de Justicia ha confirmado el principio de legalidad como un principio fundamental de la Unión, al afirmar que «[...] en una comunidad de Derecho, debe garantizarse debidamente el respeto de la legalidad»³;
- b) **La seguridad jurídica**, que requiere, entre otras cosas, que las normas sean claras y previsibles y no puedan modificarse retroactivamente. El Tribunal de Justicia ha puesto de relieve la importancia de la seguridad jurídica al afirmar que, en virtud de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, «[...] los efectos de la legislación de la [Unión] deben ser claros y previsibles para quienes están sujetos a ella [...]». El Tribunal declaró también que «[...] el principio de seguridad jurídica se opone a que un acto [de la Unión] entre en vigor antes de su publicación, y que solo podría ser de otro modo, con carácter excepcional, cuando la finalidad que debe conseguirse lo exija y cuando se respeten debidamente las expectativas legítimas de los afectados»⁴;
- c) **Prohibición de arbitrariedad de los poderes ejecutivos**. El Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente: «Sin embargo, en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona, sea física o jurídica, han de tener un fundamento legal y estar justificadas por las causas previstas en la Ley, y, en consecuencia, dichos sistemas prevén, con diferentes modalidades, una protección frente a las intervenciones que

¹ La primera referencia al Estado de Derecho figura en el preámbulo del Tratado de Maastricht de 1992. El Tratado de Ámsterdam hace referencia al Estado de Derecho en el artículo 6, apartado 1, en términos sustancialmente idénticos a los del actual artículo 2 del TUE.

² Asunto 294/83, «Les Verts» contra Parlamento Europeo, Rec. 1986, 01339, apartado 23.

³ Asunto C-496/99 P, Comisión contra CAS Succhi di Frutta Rec. 2004, I-03801, apartado 63.

⁴ Asuntos acumulados 212 a 217/80 Amministrazione delle finanze dello Stato contra Salumi, Rec. 2735, apartado 10.

fueren arbitrarias o desproporcionadas. La exigencia de esta protección debe, por tanto, ser reconocida como un principio general del Derecho [de la Unión] [...]»⁵;

- d) **Tutela judicial efectiva e independiente, incluido el respeto de los derechos fundamentales.** El Tribunal reiteró que «la Unión es una Unión de Derecho cuyas instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos, en particular, con los Tratados, con los principios generales del Derecho y con los derechos fundamentales». El Tribunal especificó que esto supone, en particular, que «los particulares deben poder disfrutar de una tutela judicial efectiva de los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico [de la Unión]». El Tribunal ha precisado claramente que el derecho a dicha tutela «forma parte de los principios generales del Derecho que resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Este derecho también ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos»⁶.
- e) Además, por lo que respecta a la relación entre el derecho a un juicio justo y la separación de poderes, el Tribunal declaró expresamente que «[...] el principio general del Derecho [de la Unión] según el cual toda persona tiene derecho a un juicio justo, principio que se inspira en el artículo 6 del CEDH [...] implica el derecho a un tribunal independiente, en particular del poder ejecutivo [...]»⁷. El principio de la separación de poderes, desde luego, es un elemento importante para garantizar el respeto del principio del Estado de Derecho. No obstante, puede adoptar diferentes formas, dados los distintos modelos parlamentarios y los diferentes grados en que este principio se aplica en el ámbito nacional. A este respecto, el Tribunal de Justicia se refería a la separación operativa de los poderes, que implica una tutela judicial independiente y efectiva, señalando que «[...] el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro reúna las funciones de legislador, administrador y juez, siempre que estas se ejerzan respetando el principio de separación de poderes propio del funcionamiento de un Estado de Derecho»⁸.
- f) **Igualdad ante la ley.** El Tribunal ha destacado el papel de la igualdad de trato como principio general del Derecho de la UE, señalando que «procede recordar que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado por los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»⁹.

El Estado de Derecho y el Consejo de Europa

Los aspectos del Estado de Derecho que son un denominador común de la Unión se reflejan plenamente en el marco del Consejo de Europa. Aunque no existe una definición ni en el Estatuto del Consejo de Europa ni en el CEDH¹⁰, y aunque la lista precisa de principios, normas y valores que se derivan del Estado de Derecho puede variar a nivel nacional, la

⁵ Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Hoechst contra Comisión, Rec. 1989, 02859, apartado 19.

⁶ Asunto C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami y Otros contra Parlamento y Consejo, pendiente de publicación, apartado 91; asunto C-550/09 E y F, Rec. 2010, I-06213, apartado 44; asunto C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores Rec. 2002I-06677, apartados 38 y 39.

⁷ Asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P Netherlands y Van der Wal contra Comisión, Rec. 2000, I-00001, apartado 17.

⁸ Asunto C-279/09 DEB, Rec. 2010, I-13849, apartado 58.

⁹ Asunto C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals contra Comisión, Rec. 2010 I-08301, apartado 54.

¹⁰ También en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) hay una referencia al Estado de Derecho, aunque no se define.

Comisión de Venecia, en un informe publicado en 2011, se refiere al Estado de Derecho como una norma europea común fundamental para orientar y limitar el ejercicio de las competencias democráticas y como un componente intrínseco de cualquier sociedad democrática, que exige que las autoridades decisorias traten a toda persona respetando su dignidad, aplicando los principios de igualdad y racionalidad, con arreglo a lo dispuesto por la Ley y dándoles la posibilidad de impugnar las decisiones ante un juez independiente e imparcial¹¹. Más concretamente, sobre la base, asimismo, de la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Comisión de Venecia identifica en su informe, de forma no exhaustiva, las principales características comunes del Estado de derecho:

- a) legalidad (que implica la existencia de un proceso legislativo transparente, responsable y democrático);
- b) seguridad jurídica;
- c) prohibición de la arbitrariedad;
- d) acceso a la justicia ante un juez independiente e imparcial;
- e) respeto de los derechos humanos; no discriminación e igualdad ante la ley.

El Estado de Derecho a nivel nacional

Aunque no siempre aparece definido de forma precisa o exhaustiva por las Constituciones nacionales o los órganos jurisdiccionales, ni consignado por escrito de forma clara y homogénea en las Constituciones, el Estado de Derecho es un denominador común del moderno patrimonio constitucional europeo. En muchos casos, los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a él para orientar su interpretación de la legislación nacional o lo utilizan como fuente para desarrollar principios plenamente justiciables.

¹¹ Véase el informe de la Comisión de Venecia de 4 de abril de 2011, Estudio nº 512/2009 (CDL-AD2011)003 rev).

Anexo II

Un marco de la UE para el Estado de Derecho

