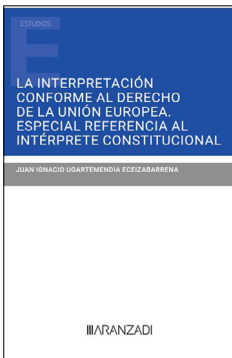

Reseña. Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio, *La interpretación conforme al derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2023*.

LUNA MANCINI

Departamento de Derecho Constitucional
Universitat Pompeu Fabra



Texto obligado más allá de la región

La interpretación conforme al derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional (Aranzadi, 2023), último libro de Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, se posiciona como un importante referente para los estudiosos de los temas constitucionales y, en particular, para la doctrina de la interpretación constitucional

y convencional, no sólo en Europa.

Aunque el estudio se concentra en la fase actual del proceso de integración europea, actualizar cuestiones relacionadas con la interpretación y argumentación de distintas fuentes del derecho es un tema clásico que parte de cuestionamientos como: ¿En qué consiste interpretar? ¿Cómo se relacionan los textos y las normas durante el proceso interpretativo? ¿De qué manera se lleva a cabo la actividad de otorgar significados? ¿La conformidad o inconformidad se da en los derechos o se trata de propiedades que sólo los intérpretes pueden describir?

Ante este vínculo ineludible y dialéctico entre la interpretación y la argumentación como fases previas para la aplicación de las

* Una versión en italiano de este texto se publicó en la *Rivista Diritti Comparati* (2023: 314-320). Disponible en: «https://www.diritticomparati.it/wp-content/uploads/2023/10/13_Mancini.pdf» [Consultado el 20 de diciembre de 2024].

normas, la interpretación conforme —como el mismo autor reconoce— además de un principio y una obligación, es un mecanismo al servicio del principio de primacía o prevalencia del derecho de la Unión Europea (UE) ante posibles conflictos con los derechos nacionales. Se trata, así, de una de las construcciones jurídicas más importantes del constitucionalismo moderno en tanto constituye una herramienta de ampliación de la parte dogmática de las constituciones y, al mismo tiempo, un método de interpretación de todo el sistema jurídico, tanto de fuente doméstica como de fuente internacional o regional.

Concretamente en el supuesto del derecho de la Unión, Ugarte-mendia propone una perspectiva constitucional de la interpretación conforme en la que, más allá de describir su compleja evolución en la región —analizando su contenido, alcance y limitaciones—, lleva a cabo una revisión de los elementos existentes en el continente para garantizar la primacía del derecho de la UE. Para ello, estudia los mecanismos e instrumentos con los que cuentan las instituciones de la Unión y los países miembros, para ir decantando sus elementos y delinear cómo éstos se erigen en la base de la teoría e interpretación constitucional conforme al derecho de la UE. Además, la obra tiene un diseño que favorece su lectura y comprensión al contar con oportunas y claras referencias y advertencias, un eficaz glosario de jurisprudencia citada en orden cronológico, y un desarrollo ordenado y coherente del tema. Sus planteamientos, fruto de análisis profundos, se sustentan en la capacidad excepcional del autor para retomar, de forma exhaustiva, las cuestiones claves señaladas tanto por la doctrina (en la amplia literatura que aborda el tema) como en la jurisprudencia. Principalmente, se concentra en las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) situado en Luxemburgo —como órgano encargado de interpretar y garantizar la correcta aplicación del derecho de la UE— y por los órganos jurisprudenciales nacionales que han contribuido a la generación de los estándares jurídicos relacionados

con el objeto de estudio. Aunado a lo anterior, no deja de abordar posicionamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, como parte del diálogo judicial regional.

Cabe señalar, sin embargo, que la relevancia del diálogo jurisprudencial y la interpretación conforme, en el desarrollo de sistemas jurídicos comunes, no es un tema exclusivo de la región europea en cuanto a la protección de derechos humanos se refiere. La existencia y labor de los sistemas de protección de derechos a nivel universal y regional permiten observar cómo, en la actualidad, la intención de armonizar la interpretación de los derechos fundamentales en los tribunales nacionales ha evolucionado hacia un proyecto de alcance mundial, que se expande progresivamente y se institucionaliza en todo el orbe.

Así, el abordaje del tema junto con el andamiaje bibliográfico y la profusión en las fuentes de consulta, además de evidenciar profundidad y seriedad en la investigación de Ugartemendia, justifica la solidez de sus propuestas. Por tanto, de esta forma y con la esperanza de que el lector la encuentre de utilidad, a continuación refiero una breve síntesis de algunos de los aspectos importantes de la obra que pueden tener un impacto en las reflexiones jurídicas que se tienen más allá del continente.

Entre la primacía, la identidad y la armonía: mecanismos para la interpretación constitucional en la Unión Europea

En primer lugar, cabe señalar que, para realizar una actualización del sentido y alcance la interpretación conforme, Ugartemendia estructura el análisis de este libro en dos partes. La primera, desarrollada en cuatro capítulos, busca realizar una aproximación general al principio de la interpretación conforme al derecho de la Unión Europea (I). Mientras que la segunda parte, estructurada en tres capítulos más, se concentra específicamente en la vinculación de los intérpretes constitucionales a interpretar de conformidad a la Constitución nacional, al tiempo que respetan el principio

de primacía del derecho de la Unión al que están sujetos los Estados miembros (II).

(I)

Para ello, Ugartemendia inicia realizando un análisis de las características referidas por la jurisprudencia del TJUE frente a la obligación que tienen los Estados miembros de integrar y, por ende, interpretar de conformidad al derecho de la UE. En el primer capítulo, el autor destaca, en lo que denomina “preliminares conceptuales”, que la interpretación conforme es una directriz que se refiere a la lectura o exégesis de una norma o ley en concordancia con *alguna otra cosa*. En el campo jurídico esta *otra cosa* suele tratarse de un tratado internacional o una normativa de fuente externa. Y, concretamente en el ámbito de la UE, consiste en un mecanismo o actividad hermenéutica que obliga a los tribunales domésticos a interpretar y armonizar el derecho nacional de acuerdo con el derecho europeo y comunitario.

Con estas premisas, el capítulo segundo se centra en actualizar los rasgos más destacados de la interpretación conforme a partir de: su fundamento jurídico, el ámbito específico en el que rige, su contenido, alcance y límites, además de otras especificidades del derecho de la UE (como *derecho de interpretación* y el *auxilio de la cuestión prejudicial*). Todo ello con la finalidad de garantizar la coherencia y efectividad del marco legal europeo en los Estados miembros de la Unión, a través de la armonización normativa que, a su vez, permite maximizar los contenidos de las disposiciones que deben interpretarse de conformidad. De este modo, con acierto Ugartemendia señala la interpretación conforme como una obligación concreta que deriva de los principios de cooperación leal y reconocimiento mutuo —entre la Unión y los Estados miembros— y la primacía del derecho de la Unión frente a los textos nacionales.

Más allá de analizar las teorías generales de la interpretación y de la argumentación, el autor explica cómo, en virtud de las características de las normas europeas que requieren de su transposición a partir de otras normas internas para alcanzar la categoría de normas directamente aplicables (como pudieran ser las directivas o decisiones marco e, incluso, algunos reglamentos); ha sido preciso desarrollar un campo de mayor alcance para el contenido de este principio-obligación. Es así como la interpretación conforme, además de ser un parámetro de control judicial derivado de la obligación de los Estados miembros de la UE de implementar el derecho de la Unión, se vuelve también un mecanismo especialmente relevante en los asuntos en los que los tribunales domésticos deben aplicar normas nacionales que pudieran entrar en conflicto con el mismo derecho de la UE.

En tales casos, el Tribunal de Luxemburgo ha establecido que, en lugar de invalidar o ignorar la ley nacional, los tribunales internos deben buscar, siempre que sea posible, la manera de interpretar las normas nacionales de manera compatible con el derecho de la UE. En ese tenor, el autor aborda con destreza otras técnicas de eficacia normativa que operan como límites a la interpretación conforme. Entre ellas, refiere el respeto de los derechos fundamentales, el *efecto útil* de los tratados y otros principios generales del derecho (como pudieran ser el principio de seguridad jurídica y el de la irretroactividad) que rigen en los países miembros de la UE. Además, en el mismo capítulo, advierte la gran importancia que reviste la cuestión prejudicial que puede ser elevada por cualquier juez nacional ante el TJUE, al ser éste el último intérprete “del Derecho de la Unión y sobre la apreciación de la validez de los actos de las instituciones europeas” (Ugartemendia Eceizabarrena 2023: 43).

El conocimiento jurídico experto de Ugartemendia se refleja en la revisión rigurosa y exhaustiva de las decisiones y senten-

cias del TJUE que, desde hace cuatro décadas hasta la actualidad, han configurado la extensión de este mecanismo. Entre los hitos de la jurisprudencia, destaca las sentencias: *Von Colson y Kamann* (1984), *Marleasing* (1990), *Pfeiffer* (2004), *Pupino* (2005), *Domínguez* (2012), *Ams* (2014), *Dansk Industri* (o *Ajos*, 2016), *Poplawski II* (2019), *Fédération bancaire française y BT* (2021)¹, para actualizar el contenido y alcance. Así como *Kolpinghuis Nijmen* (1987), *Arcaro* (1996), *Akerberg Fransson* (2013), *Melloni* (2013), *Taricco* (2015), *Poplawski I* (2017), *M.A.S. y M.B.* (o *Taricco II*, 2017), *Comisión/España o Humda* (2022)², entre muchas otras recientes, para el desarrollo de los límites que señala en la obra.

El estudio ineludible de la integración del derecho de la UE en los sistemas constitucionales se aborda partiendo del caso español, en el tercer capítulo de la primera parte de la obra. En forma destacada, Ugartemendia realiza con acuciosidad un análisis en torno a cómo se articula y reconoce la obligación de interpretar conforme al derecho de la Unión en la normativa y jurisprudencia españolas. Con buen mérito en la investigación y localización de la normativa y las sentencias, aborda su integración junto a la revisión de su aplicación a partir de asuntos resueltos en distintas Salas del Tribunal Supremo español en diálogo con la jurisprudencia emitida por el

¹ TJUE, *Sabine Von Colson y Elisabeth Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*, 10 abril 1984; *Marleasing SA vs. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, 13 noviembre 1990; *Bernhard Pfeiffer y otros vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, 5 octubre 2004; *María Pupino*, 16 junio 2005; *Maribel Domínguez vs. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique y Préfet de la région Centre*, 24 enero 2012; *Association de médiation sociale vs. Union locale des syndicats CGT y otros*, 15 enero 2014; *Dansk Industri, actuando en representación de Ajos A/S, vs. Sucesores de Karsten Eigil Rasmussen*, 19 abril 2016; *Daniel Adam Poplawski*, 24 junio 2019; *Fédération bancaire française vs. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*, 15 julio 2021.

² TJUE, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, 8 octubre 1987; *Luciano Arcaro*, 26 septiembre 1996; *Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson*, 26 febrero 2013; *Stefano Melloni*, 26 febrero 2013; *Ivo Taricco y otros*, 8 septiembre 2015; *Daniel Adam Poplawski*, 29 junio 2017; *M.A.S. y M.B.*, 5 diciembre 2017; *Comisión Europea vs. Reino de España*, 28 junio 2022.

TJUE. En este análisis sobresale la posibilidad de invocar y exigir la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en infracción del derecho de la UE, en los casos en los que no puede realizarse una interpretación conforme de la legislación nacional.

Sin dejar de pasar revista sobre la práctica e interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional español y cómo su doctrina se relaciona con el derecho internacional, el autor finaliza esta primera parte del estudio señalando, en el capítulo cuarto, otras problemáticas derivadas de lo que denomina cuestiones de “convivencia entre distintas exigencias de interpretación”. Debido a que la conformidad de la exégesis del derecho nacional debe considerar, además de la Constitución y el derecho de la UE, al derecho regional e internacional de protección de los derechos humanos. Avanzando que, más allá de lo descrito, la interpretación conforme también a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados, implica una obligación que puede derivar en otros conflictos jurídicos. Ello conlleva enfrentar desafíos permanentes por parte de los operadores nacionales que cuentan con la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales al TJUE con la finalidad de determinar la interpretación apropiada o, como última opción, hacer frente a la imposibilidad de armonización por vía de la exégesis.

(II)

Sin lugar a duda, la perspectiva analítica y crítica de Ugarte-mendia demuestra un dominio absoluto de los principios, conceptos y relaciones complejas que derivan de la jurisprudencia revisada en toda su obra. Sin embargo, su conocimiento y reflexión en torno a las realidades constitucionales contemporáneas y los posibles escenarios a los que se enfrentan los intérpretes, brinda una conexión práctica que enriquece el estudio y otorga al lector una comprensión completa y fundamentada. En un contexto en el que “desde hace un lustro, parecen multiplicarse los desacuerdos

y controversias normativas de calado constitucional entre las más altas jurisdicciones europeas” (Ugartemendia Eceizabarrena 2023: 16), la segunda parte del libro, que constituye la tesis central de la investigación, se concentra en la vinculación de los intérpretes constitucionales a interpretar de conformidad a la Constitución nacional y respetando la primacía del derecho de la Unión al que, también, están sujetos.

El andamiaje de la interpretación conforme estudia la concepción del TJUE en torno a las principales cuestiones relativas al principio de primacía y sus límites, a partir de los conflictos normativos e interpretativos que pueden generarse y se han generado. Señalando hechos y casos específicos, la preocupación del autor en torno a la relación entre la centralidad y la periferia que comporta el papel activo de los jueces domésticos, así como las decisiones emitidas por los intérpretes constitucionales, se refleja en el estudio a través de los argumentos o técnicas interpretativas que han utilizado los intérpretes —todos ellos garantes del derecho de la UE— para resolver tales conflictos.

Por tanto, no podía estar ausente en esta parte de la obra el desarrollo de conceptos como la identidad (constitucional) nacional y la identidad de la Unión Europea, como categoría jurídica de desarrollo incipiente por parte de la doctrina y la jurisprudencia supranacional. El creciente interés en esta última categoría —vinculada a los valores proclamados en el artículo 2 del Tratado de la Unión— reside en su utilización como respuesta ante desarrollos nacionales (ya sean políticos como judiciales) que buscan justificar la inaplicación del derecho de la UE en sus Estados miembros a partir de interpretaciones abusivas de la identidad nacional.

Lo anterior ha ocurrido, por ejemplo, derivado de decisiones emitidas, en años recientes, por los tribunales constitucionales húngaro, polaco y rumano, que recibieron una respuesta rotunda por parte del TJUE y de cumplimiento obligatorio para todos los órganos jurisdiccionales nacionales. En estas sentencias, la lectura

pro unione del TJUE articula una excepción absoluta e imponible que impide justificar la inaplicación del derecho de la Unión y declarando, además, la irrenunciable identidad constitucional de la UE de manera expresa. En ese tenor, siempre con miras a la tutela más efectiva de los derechos humanos, de manera acertada, Ugartemendia destaca que nunca será posible realizar una interpretación conforme al derecho de la UE si existen derechos constitucionales fundamentales que atentan otros derechos parte de la identidad europea, más allá de la identidad constitucional nacional de cada uno de los Estados miembros.

Especial trascendencia internacional tiene, también, la última sección de la obra en la que Ugartemendia hace referencia a la interpretación conforme *invertida* o *inversa*, en la que es el órgano jurisdiccional regional el que retoma un diálogo con el contenido establecido en la Constitución nacional al interpretar el derecho de la Unión. Es decir, en este supuesto, es el Tribunal de Luxemburgo el que realiza una interpretación o lectura del derecho de la UE conforme con el contenido de la Constitución nacional del país que haya realizado una cuestión prejudicial.

Para ello, la casuística retomada por Ugartemendia muestra de forma sobresaliente cómo el TJUE ha utilizado argumentos planteados por los tribunales nacionales en cuestiones prejudiciales relacionadas con materias particularmente conflictivas o elementos normativos irrenunciables para la identidad constitucional nacional del Estado miembro. Integra y favorece, de este modo, la visión de los tribunales domésticos como “intérpretes y garantes supremos de la Constitución nacional” (Ugartemendia Eceizabarrena 2023: 171) y flexibiliza el principio de primacía de la Unión mediante una lectura *pro constitutione*, en palabras del autor. Lo anterior muestra que el orden jurídico protector de los derechos más esenciales no es producto de una única fuente internacional, sino que se nutre también de las nacionales.

En esa misma línea se han manifestado criterios emitidos por órganos jurisdiccionales en otras regiones. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha hecho referencia de forma explícita a sentencias de tribunales nacionales en casos en los que se analizan y cuestionan decisiones judiciales internas de otro Estado. Por mencionar un asunto, en la sentencia *Atala Riffo y niñas vs. Chile* (2012) la Corte IDH no solo se apoyó en precedentes jurisprudenciales del Tribunal de Estrasburgo o en las conclusiones de los peritos que presentaron dictámenes en el procedimiento y en otros informes científicos, sino que también consideró la jurisprudencia interna de algunos países. Retomó expresamente decisiones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el Tribunal Constitucional de Bolivia, la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana, el Tribunal Constitucional del Perú, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, la Corte Constitucional de Colombia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En este sentido, el tribunal supranacional no se posiciona en un ámbito ajeno a la realidad de los Estados sobre los que tiene jurisdicción, sino que enfrenta sus propios retos en la observación permanente de los avances que se han llevado a cabo a nivel interno en los países de su región.

No obstante las ventajas que el diálogo entre jurisdicciones puede ofrecer para alcanzar puntos de convergencia, Ugartemendia deja claro que “la búsqueda de puntos de encuentro no puede realizarse al precio de sacrificar la primacía” (Ugartemendia Eceizabarrena 2023: 172). Y señala que esto debe ser considerado ante polémicas propuestas que están planteándose en la actualidad, como pudiera ser la posibilidad de contar con una vía prejudicial inversa siempre y cuando, como señala nuestro autor, la respuesta de las instancias constitucionales (o equivalentes) internas no resulten vinculantes para el TJUE. En ese tenor, el profesor propone “apostar por desarrollar mecanismos de diálogo judicial que, de al-

guna manera, puedan propiciar que el TJUE de la Unión sea más permeable respecto a la jurisprudencia de los supremos intérpretes constitucionales” (Ugartemendia Eceizabarrena 2023: 189).

Así, el principio y obligación de interpretar conforme al derecho de la Unión implica el compromiso, por parte de los jueces domésticos pero también de los europeos, de buscar la forma en que la disposición nacional que se controvierte pueda leerse de manera armónica, sin contravenir las disposiciones internacionales vigentes en aquel ámbito normativo (“teniendo en cuenta” también el *soft law*, entre otros elementos orientadores). Esto podría resumirse en el enunciado: las Constituciones u otras disposiciones internas no se califican como contrarias al derecho de la UE únicamente por la posibilidad de atribuirles interpretaciones incompatibles sino, más bien, debido a la incapacidad de asignarles una interpretación que esté en consonancia con ese derecho.

Referente de consulta (necesario) y de orientación (útil)

Por todo lo expuesto —por sus características, por sus amplias referencias bibliográficas y por su contenido— la obra de Ugartemendia se vuelve un texto obligado para todas las personas interesadas en las interpretaciones y la aplicación del derecho de fuentes diversas. Evidenciando la calidad de la investigación, el valor jurídico de esta obra y su aportación al mundo constitucional contemporáneo, *La interpretación conforme al derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional* es ya un referente de consulta definitivamente necesario y de orientación particularmente útil.

Y es que, como se señaló, en los sistemas universal y regionales de protección de derechos humanos, las reflexiones en torno a la interpretación conforme y el diálogo jurisprudencial están a la orden del día. El interés común se relaciona con los deberes de proteger los derechos humanos de las personas, por lo que los avances en los

métodos interpretativos analizados sirven para orientar respuestas que puedan ser adecuadas a otros contextos específicos. Más allá de los operadores jurídicos y las y los jueces nacionales de los Estados miembros, como garantes del cumplimiento, aplicación y efectividad del derecho europeo, también, para los juristas y operadores jurídicos constitucionales de otras regiones del orbe.