

EL PAPER ACTUAL DEL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ EUROPEA EN LA GOVERNANÇA DE LA UNIÓ*

Manuel Cienfuegos Mateo**

Resum

Aquesta recerca examina el paper actual del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la governança de la Unió a la llum de la seva jurisprudència recent enunciant primerament resolucions jurisdiccionals emblemàtiques de l'última dècada (2010-2019) i fent una anàlisi particular de la sentència Bauer i Broßonn, de 2018, per la seva especial transcendència respecte a l'efecte directe horitzontal dels drets reconeguts per la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea i, indirectament, la invocabilitat en un litigi entre particulars de preceptes d'una directiva que concreta aquells drets. A continuació s'analitza la posició privilegiada del Tribunal de Justícia en l'organigrama institucional de la Unió després del Tractat de Lisboa, de 13 de desembre de 2007, per comprendre millor per què aquesta institució ha pogut contribuir tan decisivament a la preservació i la consolidació de la integració europea. L'estudi conclou amb una reflexió sobre si existeix un govern de jutges en la Unió Europea.

Paraules clau: Tribunal de Justícia de la Unió Europea; Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea; principi d'efecte directe; sentència Bauer i Broßonn; governança judicial; Unió Europea.

THE CURRENT ROLE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN EU GOVERNANCE

Abstract

This research examines the role currently played by the Court of Justice of the European Union in EU governance in light of recent case law, looking firstly at landmark court rulings from the past decade (2010-2019), with a particular focus on the Bauer and Broßonn case (2018) due to its particular relevance regarding the direct horizontal effect of rights recognised by the Charter of Fundamental Rights of the European Union and, indirectly, the applicability in a dispute between private parties of the provisions of a directive that gives concrete expression to these rights. It goes on to analyse the prominent position held by the Court of Justice within the institutional system of the EU subsequent to the Treaty of Lisbon of 13 December 2007, to give a better understanding of how this institution has been able to make such a decisive contribution to preserving and consolidating EU integration. The work concludes by thinking over whether there exists a government of judges within the European Union.

Key words: Court of Justice of the European Union; Charter of Fundamental Rights of the European Union; principle of direct effect; Bauer and Broßonn ruling; judicial governance; European Union.

* Aquest treball s'ha realitzat en el marc del projecte de recerca DER2017-89753-P (*La consolidación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CONSCARTA*), finançat pel Ministeri d'Indústria, Economia i Competitivitat en la convocatòria de 2017. Es tracta d'una versió revisada i ampliada de la ponència presentada al XIV Seminari Conjunt de l'Institut Alemany de Recerca per a l'Administració Pública i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), celebrat a Barcelona el 27 de juny de 2019, amb el títol [El procés d'integració europea, avui](#).

** Manuel Cienfuegos Mateo, catedràtic (acr.) de dret internacional públic i dret de la Unió Europea del Departament de Dret de la Universitat Pompeu Fabra i professor afiliat de la UPF Barcelona School of Management. manuel.cienfuegos@upf.edu.

Article rebut el 27.09.2019. Avaluació cega: 20.10.2019 i 12.11.2019. Data d'acceptació de la versió final: 26.11.2019.

Citació recomanada: Cienfuegos Mateo, Manuel. (2019). El paper actual del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la governança de la Unió. *Revista Catalana de Dret Públic*, 59. 1-20. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3360>

Sumari

1 Introducció

2 La preservació i la consolidació del dret de la UE en la jurisprudència comunitària recent

2.1 Selecció de resolucions del Tribunal de Justícia en l'última dècada (2010-2019)

2.2 Un cas emblemàtic: la sentència Bauer i Broßonn, de 6 de novembre de 2018, C-569 i 570/16

2.2.1 Fets i qüestions prejudicials dels assumptes

2.2.2 Raonament del Tribunal de Justícia

2.2.3 Valoració jurídica

3 La governança judicial a la Unió Europea

3.1 La posició del Tribunal de Justícia de la UE com a poder autònom i suprem de naturalesa essencialment constitucional a la Unió

3.2 Existeix un *gouvernement des juges* a la Unió Europea?

4 Reflexions finals

5 Referències bibliogràfiques

1 Introducció

Una de les característiques essencials de la Unió Europea (UE) és constituir una *comunitat de dret*, avui dia una *unió de dret*, en expressions cèlebres del Tribunal de Justícia de la UE, per reflectir que, en aquest model d'integració sotsregional, existeix un transsumpte del que suposa, en l'ordre nacional, l'*estat de dret*, ja que posseeix un ordre jurídic al qual se subordinen tots els seus subjectes, i els conflictes que sorgeixen en el seu si poden ser reconduïts a una norma i a un jutge independent que l'apliqui i faci complir, i no simplement remesos a un ajust polític.¹

Integrat en un marc institucional únic, el Tribunal de Justícia de la UE ha de participar, en el que a ell el concerneix segons els tractats constitutius de la Unió, en la consecució dels objectius fonamentals de la integració europea, de naturalesa econòmica, social, cultural i política, segons el que disposa l'article 13 del Tractat de la Unió Europea (TUE). Només així s'entén que el Tribunal hagi estat erigit com a institució comuna, cridat a fer la tasca comunitària juntament amb les altres, i investit concretament de la missió fonamental d'assegurar el respecte del dret de la UE en la seva interpretació i aplicació (article 19 del TUE). I perquè pugui dur-la a terme, els estats membres de la Unió l'han dotat d'un estatut jurídic que salvaguarda adequadament la seva independència i imparcialitat i li proporciona les competències necessàries —encara que estiguin limitades a supòsits concrets (principi d'atribució)—² amb amplitud³ i exclusivitat (article 344 del TFUE).⁴

Essent conscient d'aquesta privilegiada posició dins de l'organigrama institucional, el Tribunal de Justícia de la UE no ha eludit les responsabilitats que li incumbien segons els tractats i ha proporcionat com a regla respostes jurídiques adequades als delicats problemes —molts d'ells, de caràcter constitucional— que la integració europea ha anat plantejant a cada moment.

Sense cap pretensió d'exhaustivitat, és obligat recordar que ha estat el Tribunal de Justícia⁵ qui, a partir de la dècada dels seixanta del segle XX, ha assentat les bases existencials del sistema jurídic de la Unió: a) consagrant la seva novetat (STJ de 13 de novembre de 1964, Comissió / Bèlgica i Luxemburg, 90 i 91/63) i autonomia (STJ de 5 de febrer de 1963, Van Gend en Loos, 26/62) respecte del dret internacional i dels drets interns; b) proclamant els principis d'efecte directe dels actes de la UE en els ordenaments jurídics nacionals (STJ de 5 de febrer de 1963, Van Gend en Loos, 26/62), interpretació de les normes nacionals de conformitat amb les de la UE (STJ de 10 d'abril de 1984, Von Kolson, 140/83), incloent-hi les decisions marc de l'antic pilar de cooperació policial i judicial penal (STJ de 16 de juny de 2005, Pupino, C-105/03), primàcia del dret de la Unió (STJ de 15 de juliol de 1964, Costa / ENEL, 6/64), el qual obliga —*inter alia*— a deixar inaplicable tota disposició nacional que se li oposi (STJ de 9 de març de 1978, Simmenthal, 106/77) i a adoptar mesures cautelars per salvaguardar l'aplicació uniforme del dret de la UE durant el procés intern (STJ de 19 de juny de

1 El Tribunal de Justícia va consagrar l'expressió *comunitat de dret* a la Sentència de 23 d'abril de 1986 (Els Verds / Parlament Europeu, 294/83), i després va proclamar que la Unió és una *unió de dret* (així, Sentència de 27 de febrer de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16). En general, sobre la UE com a comunitat de valors *ex* article 2 del TUE dels quals l'estat de dret és element nuclear, vegeu Fernández (1999) i Martín (2019) i Ripol (2018). I sobre el concepte sempre complex d'*estat de dret*, vegeu Comissió de Venècia (2011).

2 El Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), de 13 de desembre de 2007, estableix que les competències del Tribunal de Justícia de la UE són, deixant de costat procediments de menor importància, el recurs d'anul·lació contra actes de les institucions de la Unió (articles 263, 264 i 266), el recurs per inactivitat enfront de les omissions de les institucions de la UE (articles 265 i 266), el recurs per incompliment enfront de conductes (accions i omissions) dels estats membres (articles 258 a 260 i 271), el recurs de responsabilitat extracontractual pels danys i perjudicis derivats de les conductes de les institucions de la Unió (articles 268 i 340), i les qüestions prejudicials d'interpretació i de validesa del dret de la UE (article 267).

3 L'amplitud de les competències es veu, d'una banda, perquè recauen sobre àmbits genèricament enunciats, amb la qual cosa s'eludeix la limitació que imposa qualsevol sistema de llista d'actes impugnables i la distinció entre litigis justiciables i no justiciables (García de Enterría, 1986: 662 i 667), i, de l'altra, per l'autonomia del Tribunal per triar els mètodes d'interpretació i les fonts del dret de la UE en les quals fundar la seva decisió, atesa la definició oberta de la seva missió que fa l'article 19, apartat 1, del TUE (Isaac, 1995: 314). Cal tenir en compte, addicionalment, la facultat que té per decidir sobre la seva pròpia competència en cas de controvèrsia, en tant que atribut inherent a l'exercici de la funció judicial (DTJ 2/92, de 24 de març de 1995, sobre la Competència de la Comunitat, o d'una de les seves Institucions, per participar en la Tercera Decisió revisada del Consell de l'OCDE relativa al tractament nacional, apartat 11) i el deure d'evitar un *non liquet* (Weil, 1998). La simbiosi d'aquests elements porta el Tribunal de Justícia de la UE a raonar en termes de competència i a emprar procediments d'interpretació sistemàtics i teleològics per justificar interpretacions extensives i creatives del dret de la UE, com es desprèn clarament dels casos jurisprudencials esmentats.

4 En general, sobre el Tribunal de Justícia de la UE, vegeu Lenaerts, Maselis i Gutman (2014) i Van Raepenbusch (2018).

5 S'esmenta tan sols una sentència representativa de l'abundant jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE en les temàtiques assenyalades, la qual cosa no significa que no hi hagi altres sentències memorables en aquestes i en altres.

1990, Factortame, C-213/89), i, finalment, de responsabilitat estatal per danys causats per la vulneració de la normativa de la Unió (STJ de 19 de novembre de 1991, Francovich, C-6 i 9/90); c) dotant de rang constitucional la protecció dels drets humans dins de la UE (STJ de 12 de novembre de 1969, Stauder, C-29/69); i, finalment, d) donant carta de naturalesa als principis d'equivalència i efectivitat per assegurar l'aplicació uniforme i efectiva de l'ordenament de la UE en els ordres jurídics interns (STJ de 16 de desembre de 1976, Rewe, 33/76) i al principi de tutela judicial efectiva per garantir als subjectes del dret de la Unió els drets reconeguts pel dret de la Unió (STJ de 25 de juliol de 2002, Unión de Pequeños Agricultores / Consell, C-500 P/00).

Que l'ordre jurídic de la Unió és tributari del Tribunal de Justícia en molts dels seus més importants assoliments ho han posat en relleu diferents autors que han analitzat el rol capital que aquesta institució ha jugat en la preservació i la consolidació d'aquest procés d'integració.⁶ Es parla fins i tot del *cabal judicial comunitari* per referir-se a aquest paper.⁷

Cal puntualitzar, d'altra banda, que les aportacions jurisprudencials no es limiten a l'època fundacional de la Unió, sinó que es reparteixen al llarg de la seva història: de fet, els casos jurisprudencials mencionats comprenen cinquanta anys, de la dècada dels seixanta del segle XX a la primera dècada del segle XXI.

L'objecte d'aquest treball és verificar si el rol del Tribunal de Justícia de la UE en la governança de la Unió continua essent en l'actualitat tan rellevant com ho va ser en el passat.⁸ Amb aquest fi, citarem resolucions jurisdiccionals emblemàtiques del Tribunal de l'última dècada (2010-2019) i farem una anàlisi particular de la sentència Bauer i Broßonn, de 6 de novembre de 2018, per la seva especial rellevància respecte a la qüestió de l'efecte directe horitzontal de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (CDFUE) i de les directives que regulen o precisen els seus drets. Sobre aquesta base s'examinarà, després, la seva posició com a poder autònom i suprem dins de la UE com a pas previ per abordar, finalment, la qüestió de si existeix un *gouvernement des juges* a la Unió.

Les resolucions judicials que citarem i la sentència que comentarem amb detall emanen de la ploma del Tribunal de Justícia,⁹ malgrat que el Tribunal de Justícia de la UE compta també amb el Tribunal General, perquè aquell és el principal òrgan jurisdiccional de la institució judicial de la Unió.¹⁰

2 La preservació i la consolidació del dret de la UE en la jurisprudència comunitària recent

És conegut que la UE afronta nombrosos reptes en l'actualitat: els fluxos intensos d'immigració il·legal i de refugiats; l'amenaça constant del terrorisme dins de la Unió, amb atacs selectius en llocs emblemàtics (París, Londres, Barcelona, Brussel·les, Hamburg, etc.); les greus seqüeles de la crisi econòmica i financera mundial iniciada el 2008, amb elevades xifres de desocupació en diversos països, que ha portat a l'empobriment d'àmplies capes socials i que plana de nou sobre els nostres caps; el sorgiment de populismes i derives

6 Entre molts autors que han ressaltat aquest fet a partir del 2000, vegeu Diversos autors (2013 i 2015); García-Valdecasas i Carpi (2004); Lenaerts i Gutiérrez-Fons (2012); Phelan (2019); Poiares i Azoulai (2010); Rosas (2019), i Ugartemendía i Bengoetxea (2014).

7 Es tracta d'una afortunada expressió doctrinal amb la qual es fa referència al patrimoni bàsic comú i inalienable de la Unió provinent del Tribunal de Justícia de la UE (Pescatore, 1981).

8 Utilitzem el terme *governança* (*gouvernance* en francès, *governance* en anglès i *gobernanza* en espanyol) per referir-nos a la complexa i profunda transformació que s'està produint a diferents nivells territorials —del local al mundial— i en diferents sectors —públic, privat i societat civil— del sistema de processos i institucions (formals i informals) que regeixen i disciplinen la gestió de les activitats col·lectives per assegurar-ne l'eficàcia, la qualitat i la bona orientació. En general, sobre la noció de governança i la seva distinció de termes emprats amb freqüència com a sinònims, com *governabilitat*, *govern reticular* i *governació*, vegeu Comissió Europea (2001), García (2009) i Solà (2001). Més concretament, respecte a la governança judicial a la UE, vegeu Sweet (2010).

9 És oportú afegir que les principals contribucions a la preservació i la consolidació de la integració europea del Tribunal de Justícia s'han realitzat en el marc dels recursos d'incompliment, i, sobretot, les qüestions prejudicials, tots dos procediments de la seva competència exclusiva (article 256 del TFUE). I no sembla que aquest estat de coses hagi de canviar immediatament, d'acord amb el que disposa el Reglament (UE) 2019/629, del Parlament Europeu i el Consell, de 17 d'abril de 2019, pel qual es modifica el Protocol número 3 sobre l'Estatut del Tribunal de Justícia de la UE.

10 Que les aportacions més rellevants al cabal judicial de la Unió vinguin del Tribunal de Justícia no suposa, de cap manera, que no hi hagi contribucions importants del Tribunal General. Simplement en l'última dècada pensem, per exemple, en les aportacions d'aquest òrgan jurisdiccional respecte a la legitimació activa dels particulars enfront dels actes d'abast general en el contenciós de legalitat (interlocutòria de 6 de setembre de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami i altres / Parlament i Consell, T-18/10), l'accés als documents de les institucions (sentència de 19 de març de 2013, In't Veld / Comissió, T-301/10) i la participació de les organitzacions no governamentals en el procés de presa de decisions de la Unió (sentència de 14 de març de 2018, TestBioTech / Comissió, T-33/16).

nacionalistes autoritàries que posen en qüestió la democràcia liberal i el constitucionalisme supranacional europeu; la preocupant divisió geopolítica entre els estats membres, que els condueix amb freqüència a posicions antagòniques respecte al futur de la integració europea; les nombroses incerteses que encara causa el Brexit, etc.

Aquest estat de coses ha obligat les institucions de la Unió i els estats membres a reaccionar, de manera que s'han aprovat interessants documents de reflexió en els últims quatre anys.¹¹

També el Tribunal de Justícia, en aquesta segona dècada del nou segle, ha aportat el seu granet de sorra per salvaguardar i afermar el procés europeu d'integració dictant moltes resolucions de molt bona factura que, al meu entendre, estan ajudant positivament a pal·liar els efectes perversos dels desafiaments anteriors i, fins i tot, a recuperar el clima de confiança en la UE dels seus ciutadans. Evidentment, no tot és perfecte en l'àmbit judicial, però objectivament les coses s'estan fent força millor en seu judicial que en l'esfera política de la Unió, on s'han produït espectacles vergonyosos en més d'una ocasió, com ara el procés de designació dels alts càrrecs de les institucions de la UE a principis de l'estiu de 2019, per citar-ne el més recent.

2.1 Selecció de resolucions del Tribunal de Justícia en l'última dècada (2010-2019)

Les resolucions jurisdiccionals notables que ha dictat el Tribunal de Justícia en l'última dècada són tan nombroses que és impossible ni tan sols procedir a enumerar-les.¹² Dit això, sí que en podem referenciar unes quantes que revelen el seu *savoir faire* davant qüestions de transcendència econòmica (per exemple, les clàusules terra a Espanya) i/o política (com ara la independència judicial a Polònia) de primer ordre, en les quals, a més, estan involucrats amb freqüència principis tan fonamentals per a la Unió com la primàcia i l'efecte directe, normes tan cabdals del seu ordenament com la CDFUE i valors tan transcendents per a la integració europea com el respecte de l'estat de dret a la Unió, entre d'altres. Som absolutament conscients que aquesta selecció jurisprudencial és subjectiva, però no pas arbitrària, perquè tots els casos esmentats ho mereixen objectivament.

Pensem, per exemple, en els passos decisius fets pel Tribunal de Justícia per desenvolupar la ciutadania de la Unió de l'article 20 del TFUE (sentències Ruiz Zambrano, de 8 de març de 2011, C-34/09, i Coman, de 5 de juny de 2018, C-673/16) i enfortir la posició dels consumidors en la seva relació amb les entitats financeres (sentències Mohamed Aziz, de 14 de març de 2013, C-415/11, i Gutiérrez Naranjo, de 21 de desembre de 2016, C-154 i 307/15); les impagables precisions sobre l'abast de les obligacions dels jutges nacionals en el marc de l'article 267 del TFUE (sentència Pulgigenica Facility, de 5 d'abril de 2016, C-689/13) i les conseqüències del no plantejament d'una qüestió prejudicial (sentència Comissió / França, de 4 d'octubre de 2018, C-416/17); la finor amb la qual concreta quin és el nivell de protecció de la Carta (sentències Melloni, de 26 de febrer de 2013, C-399/11, i Fransson, de 26 de febrer de 2013, C-617/10); l'impacte de primer ordre que està tenint en la vida privada dels ciutadans europeus la consagració del dret a l'oblit dins de la Unió (sentència Google Spain, de 13 de maig de 2014, C-131/12); les implicacions considerables que segurament tindrà en la definició de la futura política comercial comuna la declaració de compatibilitat amb els tractats del sistema de solució de diferències de l'Acord Econòmic i Comercial Global (CETA, per la seva sigla en anglès) celebrat entre el Canadà i la UE i els seus estats membres (dictamen 1/17, de 30 d'abril de 2019); la inqüestionable tranquil·litat per a l'economia de la Unió que ha portat la confirmació de la validesa del programa del Banc Central Europeu de compres de valors públics nacionals en els mercats secundaris (sentència Weiss, d'11 de desembre de 2018, C-493/17), i, en fi, l'esplèndid enfocament holístic amb què el Tribunal de Justícia aborda la rellevància excepcional que, per a la integració europea, tenen els valors comuns de la Unió de l'estat de dret i la independència judicial (sentència Comissió / Polònia, de 24 de juny de 2019, C-619/18).

11 Vegeu, per tots, en últim lloc, la contribució de la Comissió Europea per a la reunió informal dels dirigents de la UE que es va celebrar a Sibiu (Romania) el 9 de maig de 2019, *Europa en mayo de 2019: preparación para una Unión más unida, más fuerte y más democrática en un mundo sumido en una incertidumbre creciente*. També es poden consultar [els documents d'aquesta institució sobre el futur de la UE emesos a partir de 2016](#) i els [homòlegs del Consell](#).

12 Per fer-se'n una idea, n'hi ha prou de tenir en compte que, tan sols en el quinquenni 2014-2018, es van concloure 3.498 assumptes davant el Tribunal de Justícia (Tribunal de Justícia de la UE, 2019). I si es consulta la secció d'activitat judicial de qualsevol dels informes anuals del Tribunal de Justícia de la UE dels últims anys, es veurà que el mateix Tribunal destaca, de mitjana, més de 100 resolucions rellevants en cadascun d'ells.

Sense cap menyscapte d'aquestes resolucions del Tribunal de Justícia, vull singularitzar una sentència d'aquest òrgan jurisdiccional per mèrits propis addicionals, atès que consagra l'efecte directe horitzontal d'un dret laboral de la CDFUE i, *a fortiori*, la invocabilitat indirecta d'una directiva que concreta el seu contingut en un litigi entre particulars. El seu estudi ajuda addicionalment a calibrar millor la rellevància extraordinària d'aquest últim cabal judicial comunitari.

2.2 Un cas emblemàtic: la sentència Bauer i Broßonn, de 6 de novembre de 2018, C-569 i 570/16¹³

Per a l'examen d'aquest *leading case* analitzarem successivament els fets i les qüestions prejudicials plantejats i el raonament del Tribunal de Justícia per acabar procedint a la seva valoració jurídica.

2.2.1 Fets i qüestions prejudicials dels assumptes

Els difunts cònjuges de les senyores Maria Elisabeth Bauer i Martina Broßonn eren empleats, respectivament, de l'Ajuntament de Wuppertal (República Federal d'Alemanya) i de l'empresari alemany Volker Willmeroth. Com que aquests treballadors no havien gaudit, abans del seu decés, de la totalitat dels dies de vacances anuals retribuïdes que els corresponien, les seves vídues van reclamar als seus antics ocupadors, en qualitat d'hereves úniques de llurs cònjuges, una compensació econòmica per tals dies. Els ocupadors s'hi van negar. Contra aquest rebuig, les senyores Bauer i Broßonn van interposar sengles demandes davant els tribunals laborals alemanys.

En el marc de les impugnacions en els litigis interns, l'assumpte va arribar al Bundesarbeitsgericht (Tribunal Suprem Laboral), que va sol·licitar al Tribunal de Justícia que interpretés l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE, del Parlament Europeu i el Consell, de 4 de novembre de 2003, relativa a determinats aspectes de l'ordenació del temps de treball, així com l'article 31 de la CDFUE. Ambdós preceptes prescriuen que un treballador té dret a unes vacances anuals retribuïdes (la directiva precisa que seran, almenys, de quatre setmanes) i, si no és possible, a una compensació econòmica en cas de conclusió de la relació laboral si no s'ha gaudit d'aquest període de vacances.

No obstant això, el dret alemany (Llei federal sobre les vacances, de 8 de gener de 1963, en la seva versió de 7 de maig de 2002) només admet el dret a la compensació econòmica per vacances no gaudides en la hipòtesi d'extinció de la relació laboral, això és, de finalització del contracte de treball, i el descarta en el supòsit de defunció del treballador. El Tribunal de Justícia ja s'havia pronunciat en contra d'aquesta restricció legal alemanya a la sentència Bollacke, en què estimava que l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE s'oposava a normatives o pràctiques nacionals, com les controvertides en el litigi principal, que establien que el dret a les vacances anuals retribuïdes s'extingia, sense donar dret a una compensació monetària per les vacances no gaudides, quan la relació laboral arribava a la seva fi per la defunció del treballador.¹⁴

En la seva resolució de plantejament de qüestió prejudicial, el Bundesarbeitsgericht preguntà al Tribunal si la solució Bollacke és aplicable quan el dret nacional exclou que aquesta compensació formi part del cabal hereditari, com és el cas a Alemanya pel joc combinat de l'article 7, apartat 4, de la Llei federal sobre vacances, i l'article 1922 del Codi civil, tal com són interpretats pel Tribunal Suprem Laboral. Segons aquest, el dret a les vacances del difunt desapareix en el moment del seu decés, i no es pot convertir en un dret a una indemnització compensatòria ni formar part tampoc de l'haver hereditari. El jutge *a quo* va especificar, addicionalment, que qualsevol altra interpretació de les normes alemanyes seria *contra legem*. I va sostenir també que la finalitat del dret a vacances anuals pagades consisteix a permetre al treballador reposar-se de la fatiga i gaudir d'un període d'oci i esplai, la qual cosa no pot aconseguir-se si l'interessat ha mort.

En el context del litigi entre l'Ajuntament alemany de Wuppertal i la vídua de Bauer es tractava tan sols de reconèixer un efecte directe vertical ascendent a les disposicions citades del Dret de la UE, la qual cosa no plantejava cap discussió a la vista de la clara jurisprudència comunitària. En l'altre cas, les qüestions afectaven un litigi entre particulars (la vídua hereva de Broßonn i l'empresari privat Willmeroth). Com que el Tribunal de Justícia havia rebutjat de forma reiterada i rotunda l'efecte directe horitzontal d'una directiva, el que se suscitava en substància era si l'article 31 de la CDFUE podia tenir efecte directe horitzontal, i, en

¹³ Vegeu el seu comentari a O'Mara (2019) i Prechal (2019).

¹⁴ 14 STJ de 12 de juny de 2014, Bollacke, C-118/13, part dispositiva. Vegeu el seu comentari a Vitez (2014).

cas que la resposta fos afirmativa, si era possible determinar el seu contingut tenint en compte el que disposa l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE, la qual cosa suposaria que aquest precepte seria invocable de manera indirecta en un procés nacional entre parts privades.

2.2.2 Raonament del Tribunal de Justícia

Seguint les interessants conclusions de l'advocat general Yves Bot de 29 de maig de 2018, el Tribunal de Justícia, reunit en gran sala —formació judicial reservada per a determinats supòsits—,¹⁵ va resoldre, en la part dispositiva de la seva sentència, d'una banda, que l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE i l'article 31, apartat 2, de la CDFUE s'oposen a una normativa nacional, com la controvertida en els litigis principals, de conformitat amb la qual, quan la relació laboral conclou per defunció del treballador, s'extingeix el dret a vacances anuals retribuïdes adquirint en virtut d'aquelles disposicions i no gaudit pel treballador abans del seu decés, sense que neixi cap dret a una compensació econòmica per tal concepte que sigui transmissible *mortis causa* als seus hereus. En el cas que fos impossible interpretar la normativa interna controvertida en els litigis principals en un sentit conforme amb el que es disposa en l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE i l'article 31, apartat 2, de la Carta, l'òrgan jurisdiccional nacional que ha de resoldre el judici entre l'hereva d'un treballador mort i el seu antic empresari privat ha de deixar inaplicada aquesta normativa interna i vetllar perquè se li concedeixi una compensació econòmica, a càrrec de l'empresari, per les vacances anuals retribuïdes reportades i no gaudides pel treballador amb anterioritat a la seva defunció, perquè així ho exigeix l'article 31 de la Carta. I, d'altra banda, que aquesta mateixa obligació s'imposa a l'òrgan jurisdiccional nacional en virtut no tan sols de l'article 31 de la Carta, sinó també de l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE, quan l'ocupador contra el qual litiga aquesta hereva és una autoritat pública.

En la seva motivació, el Tribunal de Justícia parteix de la premissa que la defunció del treballador produeix la conseqüència ineludible que ja no pot gaudir del període de relaxació i oci inherent al dret a les vacances anuals retribuïdes que li correspondria. No obstant això, l'aspecte temporal constitueix solament un dels dos vessants del principi essencial del dret social de la UE que representa el dret a unes vacances anuals retribuïdes, consagrat expressament com a dret fonamental per l'article 31 de la CDFUE així com per l'article 7 de l'avantditiva directiva. És així perquè aquest dret fonamental engloba, de fet, dos drets: a) el dret a gaudir d'un període de vacances anuals; b) el dret a percebre una retribució econòmica durant les vacances. I és consubstancial al dret a unes vacances anuals retribuïdes el dret a una compensació econòmica per les vacances anuals no gaudides en finalitzar la relació laboral (apartats 39 i 58). Aquests drets constitueixen el contingut essencial de l'article 31 de la Carta que els estats membres han de respectar, sense poder establir excepcions, perquè així ho disposa l'article 52, apartat 1 (apartats 59 i 84).

Paral·lelament, el Tribunal de Justícia va posar l'accent en l'àmplia llibertat del jutge nacional per plantejar-li qüestions prejudicials sobre qualsevol aspecte de l'ordenament jurídic de la Unió, inclosa la jurisprudència comunitària (apartat 21), així com les seves obligacions com a jutge ordinari del dret de la UE, per la qual cosa ha de fer una interpretació conforme del dret intern amb l'ordenament de la Unió, dins dels límits assenyalats de manera reiterada en aquella (en substància, en la mesura que sigui possible, segons el que es llegeix en l'apartat 26). Quan resulti impossible realitzar-la, com succeiria en el cas examinat, tal com va posar en relleu el Tribunal Suprem Laboral alemany en la seva resolució de plantejament de la qüestió prejudicial, el jutge *a quo* haurà de deixar inaplicada aquesta normativa nacional en el litigi entre l'hereva d'un treballador mort i el seu antic ocupador, sigui una autoritat pública o un empresari privat (efecte d'exclusió), i, addicionalment, vetllar perquè es concedeixi a aquesta hereva una compensació econòmica, a càrrec del referit ocupador, per les vacances anuals retribuïdes en virtut de les normes de la Unió que no haguessin estat gaudides pel treballador abans del seu decés (efecte de substitució). Aquestes tres obligacions (d'interpretació conforme, d'exclusió de la norma nacional incompatible i de substitució d'aquesta per la norma de la UE) s'imposen a l'òrgan jurisdiccional nacional amb independència de si es tracta d'un litigi d'un particular enfront d'un poder públic o entre particulars (apartats 64-92).

¹⁵ El Tribunal de Justícia només delibera i decideix en la Gran Sala quan així ho sol·licita un estat membre o una institució que sigui part en el procediment (article 16 de l'Estatut del Tribunal de Justícia de la UE), així com en funció de la dificultat o la importància de l'assumpte o altres circumstàncies particulars (article 60 del Reglament de Procediment del Tribunal de Justícia). Això porta al fet que el percentatge d'assumptes resolts en la Gran Sala no passi del 10% de mitjana, si bé està creixent en els últims anys —així, 76 assumptes acabats d'un total de 645 el 2018 (Tribunal de Justícia, 2019).

En conclusió, les hereves vídues dels treballadors morts tenien dret a demanar la compensació econòmica per les vacances anuals retribuïdes no gaudides de llurs finats, ja que el Tribunal reconeix l'efecte directe vertical ascendent de l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE i de l'article 31 de la Carta en el cas del litigi amb l'ajuntament, així com l'efecte directe horitzontal de l'article 31 de la Carta, interpretat –per concretar el seu contingut– a la llum de l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE, en el supòsit del litigi amb l'ocupador particular, de manera que, en les condicions descrites, aquests preceptes no tan sols s'oposen a l'aplicació de les normes nacionals incompatibles (efecte d'exclusió), sinó que, a més, ells mateixos són invocables directament per a la resolució dels litigis interns (efecte de substitució).

2.2.3 Valoració jurídica

La sentència Bauer i Broßonn pot ser analitzada des de perspectives independents, ja que suscita diferents qüestions, mereixedores, totes elles, d'estudis independents. Als efectes d'aquesta investigació, ens interessen fonamentalment les aportacions directament relacionades amb l'efecte directe horitzontal de la CDFUE i la invocabilitat indirecta en litigis *inter privatos* de les directives de la Unió que precisen el contingut de drets reconeguts per a la Carta, si bé farem també algun comentari sobre temes incidentals afectats assenyalats, com la interpretació de conformitat, la invocabilitat d'exclusió i el plantejament de qüestions prejudicials pels jutges nacionals.

En relació amb la qüestió nuclear, l'efecte directe horitzontal, ens sembla esplèndid el raonament del Tribunal de Justícia, tant el que diu com la manera de dir-ho, perquè revela una evolució substantiva de primer ordre, i, a més, justificada de manera impecable, que condueix a elevar el nivell de protecció dels drets dels particulars dins de la Unió. El següent *excursus* permetrà apreciar com es mereix el pas franquejat.

És diàfan des dels anys vuitanta del segle XX que una directiva no té efecte directe horitzontal, com tampoc efecte directe vertical descendent, atès que no pot, per si sola, crear obligacions a càrrec d'un particular, i, per tant, no pot ser invocada com a tal en contra seva, perquè no se'l pot fer responsable de l'incompliment de l'obligació estatal de transposició de la directiva o de la seva incorrecta implementació, per tal com un particular no és el seu destinatari (STJ Marshall, de 26 de febrer de 1986, C-152/84).¹⁶ L'única cosa que hi cap, i a títol d'excepció, és l'efecte directe vertical ascendent, que permet que el particular invoqui els drets que la directiva li confereixi enfront dels estats perquè aquests no es beneficien de la infracció comesa (STJ Van Duyn, de 4 de desembre de 1974, 41/74).¹⁷ L'anàlisi de la ineficàcia *inter privatos* de les directives és constant en la doctrina especialitzada.¹⁸

No obstant això, el Tribunal de Justícia va començar aviat a esbossar solucions que mitigaven, en certa manera, la manca d'invocabilitat horitzontal d'una directiva recorrent a construccions enginyoses que li atorguen *grosso modo* una eficàcia equivalent: sigui per la via de donar una interpretació àmplia de la noció d'estat perquè els particulars puguin al·legar els drets reconeguts per una directiva enfront de qualsevol organisme o entitat que integri l'estructura estatal; sigui permetent l'efecte directe triangular de les directives, de manera que pugui invocar-se la vulneració dels seus preceptes enfront dels jutges nacionals en judicis de contractació pública, dret de societats, assegurances, etc., que enfronten particulars i els causen danys, en tant que els jutges són autoritats públiques que tenen l'obligació de garantir la seva aplicació correcta; sigui reconeixent l'efecte d'exclusió —eficàcia reaccional— d'una reglamentació tècnica continguda en una directiva de la UE, de manera que la falta de notificació impedeix aplicar-la en un litigi entre particulars; sigui consagrant el principi de la responsabilitat de l'estat pels danys i perjudicis causats per la infracció d'una directiva; sigui d'altres maneres imaginatives.¹⁹

16 En paraules actuals del Tribunal, “ampliar la invocabilitat d'una disposició d'una directiva no transposada, o transposada de manera incorrecta, a l'àmbit de les relacions entre els particulars equivaldria a reconèixer a la UE la facultat d'establir amb efectes immediats obligacions a càrrec dels particulars, quan únicament té aquesta competència en els casos en què se li atribueix la facultat d'adoptar reglaments” (STJ de 7 d'agost de 2018, Smith, C-122/17, apartat 42). Vegeu el seu comentari a Simon (2018).

17 En jurisprudència més recent, el Tribunal ha declarat que “els justiciables poden emparar-se en una directiva enfront de l'Estat, independentment de quina sigui la condició en què actua l'Estat, ocupador o autoritat pública. En efecte, en un i un altre cas cal evitar que l'Estat pugui obtenir avantatges del seu incompliment del Dret de la Unió” (STJ de 24 de gener de 2012, Domínguez, C-282/10, apartat 38). Vegeu el seu comentari a Cheynel (2012).

18 Entre molts altres, vegeu recentment Ugartemendía (2019) i Wildemeersch (2018).

19 Per a més detalls d'aquestes tècniques i mecanismes jurisprudencials, vegeu Alonso (2014: 274-312), Mangas i Liñán (2016: 420-431 i 450-456) i Ugartemendía (2018).

Amb la sentència Mangold (de 22 de novembre de 2005, C-144/04), el Tribunal de Justícia va fer un pas endavant significatiu en apuntar una nova línia jurisprudencial d'acord amb la qual una directiva que regula o precisa el contingut d'un principi general del dret de la UE pot ser invocada de manera indirecta en un litigi entre particulars, i, per tant, posseeix indirectament eficàcia horitzontal.²⁰

La ulterior jurisprudència (així, les STJ Küçükdeveci, de 19 de gener de 2010, C-555/07, i Prigge, de 13 de setembre de 2011, C-447/09) va avalar aquesta tesi, si bé hi va introduir alguns matisos.²¹

La sentència Association de Médiation Sociale (de 15 de gener de 2014, C-176/12) va semblar fer un pas enrere en negar l'efecte directe de l'article 27 de la CDFUE, i, per via de conseqüència, que la concreció del seu contingut duta a terme per la Directiva 2002/14/CE, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2002, per la qual s'estableix un marc general relatiu a la informació i a la consulta dels treballadors a la Comunitat Europea, pogués desplegar indirectament la *Drittwirkung* en litigis entre particulars acceptada en l'assumpte Mangold.²² Segons el nostre parer, el rebuig de l'efecte directe de l'article 27 de la Carta venia predeterminat per les circumstàncies concretes d'aquest precepte, per tal com el seu tenor literal consagra un principi que necessita ser desenvolupat pel legislador nacional o europeu, i no un dret fonamental incondicional per si mateix,²³ atès que limita el seu àmbit d'aplicació als “casos i condicions prevists en el Dret de la Unió i les legislacions i pràctiques nacionals” respecte al dret a la informació i la consulta dels treballadors en l'empresa amb suficient antelació. En no ser aquest article suficient per si mateix per atorgar als particulars un dret subjectiu invocable en les seves relacions amb altres particulars o els poders públics, tampoc podria ser-ho en combinació amb les disposicions de la Directiva 2002/14/CE, per més que les seves disposicions ho haguessin precisat.

En sentències posteriors, el Tribunal de Justícia es va inclinar per l'acceptació de l'efecte directe horitzontal de les disposicions de la CDFUE que tinguin “caràcter imperatiu” —absolutes en termes del seu compliment, sense admetre excepcions— i siguin “autosuficients normativament” —operatives per si mateixes, sense requerir desenvolupament per les institucions de la Unió o dels seus estats membres.²⁴ *Verbi gratia*, a la sentència Egenberger (de 17 d'abril de 2018, C-414/16) s'enuncia que l'article 21 de la CDFUE és invocable directament en un litigi entre particulars en la mesura que prohibeix qualsevol discriminació basada en la religió o les conviccions, així com també l'eficàcia directa horitzontal del dret a la tutela judicial efectiva recollit al seu article 47.²⁵

Per aquestes dates el Tribunal va reiterar de nou que un principi general del dret de la Unió com el de no discriminació per raó de l'edat, concretat per la Directiva 2000/78/CE, del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en l'ocupació i l'ocupació, pot tenir efecte directe horitzontal (STJ Dansk Industri, de 19 d'abril de 2016, C-441/14).²⁶

En fi, la sentència Bauer i Broßonn franqueja un altre pas fonamental en proclamar categòricament que, a diferència de l'article 7 de la Directiva 2003/88/CE, que no té eficàcia directa horitzontal, l'article 31 de la Carta és en si mateix una regla imperativa del dret de la UE que pot ser directament invocada en un judici per un particular enfront d'un estat i també d'un altre particular. És la primera vegada que el Tribunal de Justícia proclama l'eficàcia directa horitzontal d'un dret de la CDFUE que no sigui el de prohibició de qualsevol discriminació ni tampoc el de tutela judicial efectiva.²⁷ Aquests dos drets fonamentals, a més, havien estat

20 Vegeu el seu comentari a Schiek (2006).

21 Vegeu el seu comentari a Cortés (2010).

22 Vegeu el seu comentari a Millán (2014).

23 Sobre la distinció entre els principis reconeguts per la Carta, per als quals la tutela judicial seria limitada i indirecta, i els drets proclamats per la Carta, que es beneficiarien d'una tutela judicial plena i directa, vegeu les conclusions generals d'Yves Bot de 29 de maig de 2018 en els assumptes Bauer i Broßonn, C-569 i 570/16, punts 68-71, amb citació de doctrina.

24 Lenaerts (2015: 104-105).

25 Vegeu el seu comentari a Cappuccio (2018).

26 El Tribunal de Justícia va afegir que aquest principi general “troba la seva font en diversos instruments internacionals i en les tradicions constitucionals comunes als Estats membres”, i apareix també “ara consagrat a l'article 21 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea” (apartat 22). Vegeu el seu comentari a González (2017).

27 S'ha d'indicar que en una sentència del mateix dia i amb temàtica similar a la dels assumptes Bauer i Broßonn, si bé de menor impacte, el Tribunal de Justícia va declarar que un treballador no podia perdre automàticament les vacances anuals retribuïdes per no haver-les sol·licitat, excepte en el cas d'haver-se abstenut deliberadament i amb ple coneixement de causa de prendre-les, malgrat

reconeguts a títol de principis generals del dret de la Unió abans de llur incorporació a la Carta en els seus articles 21 i 47.²⁸

A més, encara que l'article 31 de la CDFUE té efecte directe horitzontal *per se*, la concreció del seu contingut per l'article 7 de la Directiva facilita la seva aplicació, i, per aquest motiu, aquesta disposició de la directiva és invocable indirectament en litigis entre particulars. És igualment la primera vegada que el Tribunal accepta que les directives que precisen i/o desenvolupen drets fonamentals de la Unió poden ser aplicades horitzontalment, encara que sigui de manera indirecta, tal com succeïa amb les que concreten principis generals del dret de la UE des de la sentència Mangold. El Tribunal de Justícia se situa d'aquesta manera en clara consonància amb les conclusions de diversos advocats generals²⁹ i la posició doctrinal majoritària,³⁰ que fa anys que reivindiquen la consagració de la *Drittwirkung* dels drets reconeguts per la Carta (o bé a l'empara dels principis generals del dret de la Unió) per diverses raons, entre elles que la seva acceptació reforçaria la posició de les parts més febles en les relacions regides pel dret de la Unió i suavitzaria els efectes perjudicials per als particulars derivats de la falta de reconeixement jurisprudencial de l'efecte directe horitzontal de les directives. Amb tota la raó, perquè, de fet, la negació de la invocabilitat de les directives en les relacions *inter privatos* restringeix l'efectivitat dels drets reconeguts per l'ordenament jurídic de la UE, la qual cosa ha obligat el Tribunal a temperar aquesta situació amb les maneres imaginatives apuntades abans. Així mateix, ha de tenir-se en compte que aquest ordenament jurídic intervé cada dia més en les relacions *inter privatos*, i, per tant, aniran augmentant els supòsits que plantegin, en litigis entre particulars, la qüestió de la invocabilitat de les directives que contribueixen a garantir els drets fonamentals, sobretot quan ja hi ha uns quants drets de la Carta (així, els dels articles 21, 27, 30, 31, 32, 33, etc.) incorporats en directives.³¹

Al mateix temps, som del parer que la sentència Bauer i Broßonn assenta una forta presumpció a favor de l'efecte directe horitzontal dels drets socials de la CDFUE quan els seus destinataris (el treballador i l'empresari) són especificats per la Carta de manera incondicional, com succeeix amb l'article 31, i els atorga un dret subjectiu que pot ésser aplicat directament fins i tot en les relacions *inter privatos* perquè no exigeix un desenvolupament per la Unió o els estats membres (és suficient en si mateix), sempre que la situació presenti un *vinde comunitari*, això és, que estigui coberta pel dret de la Unió i compresa, per tant, en l'àmbit d'aplicació de la CDFUE (apartat 85).³²

Creiem també que amb aquesta sentència el Tribunal de Justícia ha procedit a eliminar definitivament l'obstacle que suposava l'article 51, apartat 1, de la Carta pel que fa a la invocabilitat directa dels seus preceptes en els litigis entre particulars, ja que descarta que el fet que aquest precepte disposi que les seves disposicions estan dirigides als estats membres únicament quan apliquin el dret de la Unió signifiqui que la CDFUE no pugui tenir efectes en les relacions entre particulars. És el mateix que va fer en el passat en consagrar l'efecte directe horitzontal de disposicions dels tractats que estaven dirigides solament als estats membres (així, en la sentència Van Gend en Loos de 1963, amb el llavors article 12 del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea). I, en actuar d'aquesta manera, el Tribunal ha explicat una de les conseqüències de l'atribució, per l'article 6 del TUE, a la Carta del mateix valor i els mateixos efectes que els tractats.³³

És igualment interessant d'aquesta sentència que el Tribunal de Justícia porti a col·lació que una limitació d'un dret fonamental garantit per la CDFUE només és possible si es respecta el contingut essencial (article 52, apartat 1), que, en el cas concret de l'article 31, inclou els drets a unes vacances anuals, a una retribució

que el seu empresari li havia donat efectivament la possibilitat de fer-ho, i que perdia correlativament el seu dret a una compensació econòmica si en aquestes circumstàncies s'extingia la relació laboral (STJ de 6 de novembre de 2018, Kreuziger, C-619 i 684/16). Vegeu el seu comentari a Véricel (2019).

28 Així, la no discriminació per raó de nacionalitat en la STJ de 13 de febrer de 1969, Walt Wilhelm, 14/68, i la tutela judicial efectiva en la STJ de 15 de maig de 1986, Johnston, 222/84.

29 Així, les conclusions generals d'Yves Bot de 7 de juliol de 2009, en l'assumpte Küçükdeveci, C-555/07, i de Pedro Cruz Villalón de 18 de juliol de 2013, en l'assumpte Association de Médiation Sociale, C-176/12.

30 Per exemple, Cruz (2016) i Walkila (2016).

31 Ugartemendía (2019: 156-164) proporciona adicionalment diversos exemples de la relació de connexió entre les directives — en particular, les esmentades directives 2000/78/CE i 2003/88/CE— i drets fonamentals reconeguts per la Carta o com a principis generals del dret de la UE.

32 Sarmiento (2018).

33 Com anota encertadament l'advocat general Yves Bot en les seves conclusions de 29 de maig de 2018 en els assumptes Bauer i Broßonn, C-569 i 570/16, punts 77-78.

durant elles i a una compensació econòmica per les vacances anuals retribuïdes no gaudides al finalitzar la relació laboral (apartats 58, 59 i 84).

Per tot el que precedeix és raonable pensar, finalment, que la sentència Bauer i Broßonn acabarà desplegant efectes positius sobre altres preceptes de la Carta i arraconarà, definitivament, el que podia presumir-se *prima facie* de la lectura de la sentència AMS.

En un altre ordre de consideracions, potser no tan enlluernadores com les anteriors però de cap manera d'abast menor, ha estat molt oportú que en la sentència Bauer i Broßonn el Tribunal de Justícia hagi enllaçat el seu raonament sobre l'efecte directe horitzontal amb l'obligació del jutge nacional de donar una interpretació de conformitat de la norma nacional i els seus límits, de tal manera que, si no fos possible arribar a una interpretació raonable de les disposicions nacionals amb les de la UE (com succeeix en el cas d'actuacions, tal com va advertir el jutge *a quo*), entraria en joc l'efecte d'exclusió del dret de la UE, és a dir, la seva primàcia, cosa que obligaria a deixar inaplicable la norma nacional incompatible; i, a més, la disposició comunitària —l'article 31 de la Carta—, en raó del seu efecte directe, substitueix el dret nacional incompatible (efecte de substitució), amb la qual cosa atorga al reclamant el dret a una compensació econòmica per les vacances remunerades no gaudides efectivament (apartats 65-78).³⁴ I és apropiat també que hagi fet esment de l'ampli marge discrecional dels jutjats i tribunals dels estats membres per utilitzar l'article 267 del TFUE, encara que s'oposin les parts del litigi intern, incitant-los de manera elegant a plantejar-li qüestions prejudicials sobre qualsevol aspecte de l'ordenament jurídic de la UE, inclosa la jurisprudència comunitària (apartats 23-28).

Deixant de banda els indiscutibles mèrits de la sentència Bauer i Broßonn, és molt probable que la seva aplicació en els ordenaments interns dels estats membres acabi plantejant problemes de compatibilitat amb les jurisprudències nacionals. N'hi ha prou de pensar que el Tribunal Suprem espanyol va rebutjar, en la seva sentència 497/2016 (de 8 de juny de 2016, Telefónica Móviles España, recurs de cassació 207/2015), que l'article 31 de la CDFUE tingués efecte directe horitzontal, argumentant que el dret a les vacances anuals retribuïdes que reconeix no és suficient per si mateix per conferir un dret subjectiu invocable com a tal en un litigi *inter privatos* en el seu aspecte retributiu³⁵ pel fet que “no té la deguda concreció —almenys en el que a l'import de la retribució es refereix— per generar la seva eficàcia directa com a dret fonamental” (FJ 11). I el seu corol·lari va ésser negar que la Directiva 2003/88/CE fos invocable en aquell litigi, malgrat que el seu article 7 precisava el concepte de retribució de les vacances anuals, i, en el seu lloc, va aplicar el Conveni 132 de l'Organització Internacional del Treball.³⁶ Un problema afegit és que la revisió de les sentències fermes que entren en contradicció amb una sentència posterior del Tribunal de Justícia és una qüestió que, com a regla, no està ben resolta en els estats membres. A més, en el cas particular d'Espanya, el règim jurídic plantejava fins fa poc temps dubtes sobre la seva adequació amb els principis d'equivalència i efectivitat del dret de la UE,³⁷ exterioritzades, per exemple, en el voluminós contenciós relatiu a les anomenades *clàusules terra* generat després de la sentència del Tribunal de Justícia de 21 de desembre de 2016, Gutiérrez Naranjo, C-154 i 307/15.³⁸

34 En general, sobre la distinció entre invocabilitat d'exclusió (primàcia) i substitució (efecte directe), vegeu Martínez (2006).

35 Es plantejava si la retribució “normal o mitjana” que ha d'abonar-se durant les vacances anuals retribuïdes inclou els conceptes variables d'incentius —primes—, carrera comercial i disponibilitat regulats en el conveni col·lectiu d'aplicació.

36 Vegeu el seu comentari a González (2016).

37 Vegeu especialment l'article 510 de la Llei d'enjudiciament civil, on s'inclou l'innovador mecanisme especial de revisió de sentències fermes a Espanya que es revelin en contradicció amb sentències posteriors del Tribunal Europeu de Drets Humans (article 5 bis de la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial). Ara bé, recent jurisprudència comunitària ha confirmat la compatibilitat de la normativa espanyola en aquest respecte, perquè ha considerat —en un cas austríac anàleg— que aquest mecanisme especial de revisió de sentències nacionals fermes contràries a sentències del Tribunal Europeu no vulnera el principi d'equivalència, ni tampoc en queda afectat el principi d'efectivitat (STJ de 24 d'octubre de 2018, XC, C-234/17). Sobre la revisió de les sentències fermes a Espanya, vegeu Pérez (2017).

38 En aquesta resolució del Tribunal de Justícia es va declarar contrària al dret de la UE la jurisprudència del Tribunal Suprem espanyol (especialment, la seva Sentència 241/2013, de 9 de maig de 2013, recurs de cassació i infracció processal núm. 485/2012), que limitava en el temps el dret dels consumidors a la recuperació de les quantitats abonades il·lícitament en virtut d'una clàusula abusiva en el sentit de la Directiva 93/13/CEE, del Consell, de 5 d'abril de 1993, com les clàusules terra. No obstant això, el Tribunal Suprem va inadmetre a tràmit les demandes de revisió de sentències fermes que eren incompatibles amb la Sentència Gutiérrez Naranjo en aplicació de la seva jurisprudència tradicional, amb l'argument, *inter alia*, que una sentència del Tribunal de Justícia no és un “document nou” als efectes del que es preveu en la regulació de les demandes de revisió de l'article 510, apartat 1, de la Llei d'enjudiciament civil (vegeu la interlocutòria del Tribunal Suprem 7/2017, de 4 d'abril, recurs de revisió 7/2017, en la qual sintetitza la seva jurisprudència). Tan sols després de la Sentència XC citada *ibid.* ha quedat clar que l'actuació del Tribunal Suprem ha estat

En fi, no cal menysprear tampoc el risc que el reconeixement indirecte de l'efecte directe horitzontal de les directives que concretin drets fonamentals consagrats en la CDFUE o per la via de principis generals del dret de la UE acabi generant nous conflictes amb els tribunals suprems dels estats membres o avivar els encesos, perquè alguns d'aquests ja han manifestat la seva contrarietat amb la jurisprudència comunitària en matèria de drets fonamentals en diverses ocasions, com és el cas del Tribunal Constitucional alemany en la seva sentència Honeywell de 6 de juliol de 2010, del Tribunal Constitucional espanyol en la seva sentència Melloni de 13 de febrer de 2014, i del Tribunal Suprem danès en la seva sentència Dansk Industri de 6 de desembre de 2016.³⁹

3 La governança judicial a la Unió Europea

Dels apartats anteriors es desprèn que el Tribunal de Justícia de la UE ha actuat sempre com a garant de l'estat de dret en el si de la Unió i ha preservat, afermat i fins i tot galvanitzat els interessos comuns i l'esperit de la integració europea enfront dels egoismes de tota mena que han aparegut en qualsevol dels nivells d'aplicació de l'ordenament de la UE. I, com a regla, ha aconseguit complir amb la seva missió de manera satisfactòria, cosa que demostra l'acceptació generalitzada de la seva jurisprudència pels subjectes del dret de la Unió, siguin els particulars, les altres institucions de la Unió o bé els estats membres.

El Tribunal es condueix d'aquesta manera en l'exercici de la seva missió, perquè els estats membres l'han configurat com un poder autònom i suprem de naturalesa essencialment constitucional a la Unió. Ara bé, és clar que això pot generar inquietuds i implicar retrets, com l'acusació de constituir un *gouvernement des juges* dins de la Unió.

3.1 La posició del Tribunal de Justícia de la UE com a poder autònom i suprem de naturalesa essencialment constitucional a la Unió

La institucionalització del Tribunal i la seva funció cabdal de garantir el respecte del dret de la UE en fan un "poder autònom i suprem" a la Unió.⁴⁰ Encarna un poder autònom, atès que és una institució amb el mateix rang que el Consell Europeu, el Consell, la Comissió, el Parlament Europeu, el Banc Central Europeu i el Tribunal de Comptes (article 13 del TUE), i, en conseqüència, es beneficia de la independència orgànica i funcional inherent a les institucions de la UE. I en virtut de les seves competències, considerades en llur conjunt, posseeix un poder suprem, perquè a ell li pertoca donar la interpretació obligatòria de l'ordre jurídic de la UE en última instància, i, a més, és el guardià exclusiu del respecte de la distribució de competències entre la Unió i els estats membres, i, per tant, de la legalitat del dret d'aquesta organització, de manera que les seves decisions s'imposen obligatòriament i irrevocablement sobre tots els subjectes de l'ordenament jurídic de la Unió.⁴¹

Aquesta "posició tan central i definitòria" del Tribunal de Justícia de la UE en el sistema juridicoinstitucional de la Unió "no admet comparació amb la que tenen els tribunals internacionals en les relacions internacionals", com és el cas de la Cort Internacional de Justícia, l'òrgan judicial principal de l'Organització de Nacions Unides (article 92 de la Carta de les Nacions Unides).⁴²

Més aviat, la seva situació ha d'ésser comparada amb la dels tribunals constitucionals. D'una banda, les jurisdiccions constitucionals són també instàncies autònomes i supremes. És el cas del Tribunal Constitucional espanyol, com s'infereix sense problemes de la lectura combinada dels articles 1, 2, 4, 38 i 40 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, i de l'article 5, apartat 1, de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial. El mateix Tribunal Constitucional s'ha encarregat de recordar des de les seves primeres

correcta. Vegeu el comentari de la sentència a Gutiérrez Naranjo i del contenciós generat a Espanya a Blázquez (2017) i Juan (2017).

39 Vegeu, per a més detalls, Alonso (2018) i Ripol (2019).

40 Isaac (1995: 255).

41 N'hi ha prou d'indicar, en aquest sentit, que totes les resolucions que dictin el Tribunal de Justícia i el Tribunal General en exercici de les seves respectives competències són obligatòries (article 91 del Reglament de Procediment del Tribunal de Justícia, de 25 de setembre de 2012 —última versió de 9 d'abril de 2019— i article 121 del Reglament de Procediment del Tribunal General —modificat per darrera vegada l'11 de juliol de 2018—) i només poden ser impugnades a títol excepcional: així, els recursos d'interpretació i de revisió contra les sentències del Tribunal de Justícia d'acord amb els articles 43 i 44 de l'Estatut del Tribunal de Justícia de la UE.

42 Boulouis (1974: 150).

sentències que actua com a intèrpret suprem de la Constitució espanyola i que la seva interpretació s'imposa a tots els poders públics (STC 1/1981, de 26 de gener).⁴³ D'altra banda, les funcions de naturalesa constitucional del Tribunal de Justícia de la UE són més abundants quantitativament i rellevants qualitativament que les internacionals.⁴⁴ De fet, està cridat a exercir “la triple funció d'un tribunal constitucional d'un sistema federal” d'una manera similar perquè ha de dirimir els conflictes d'atribucions entre les institucions polítiques de la Unió, resoldre els conflictes de competència entre la UE i els seus estats membres, i protegir els particulars de tota intromissió il·legítima dels poders públics comunitaris i estatals.⁴⁵ Fins i tot, un dels estudiosos més reputats dels tribunals constitucionals ha qualificat el Tribunal de Justícia com a “justícia constitucional transnacional”.⁴⁶

Derivat de tot l'anterior, és fàcil comprendre també per què té tanta rellevància la jurisprudència comunitària dins del sistema de fonts del dret de la UE i dels ordenaments jurídics dels estats membres.⁴⁷

3.2 Existeix un *gouvernement des juges* a la Unió Europea?

La governança al nivell judicial a la UE és de molta qualitat, tant per la configuració de l'estatut jurídic del Tribunal de Justícia de la Unió com per la manera en què ha exercit les seves prerrogatives en el compliment de la seva missió. L'alt grau de legitimitat de què gaudeix el Tribunal de Justícia entre els particulars, les altres institucions de la Unió i els estats membres ho prova sense cap mena de dubte.

Ara bé, tenint en compte la seva posició com a poder autònom i suprem dins de la Unió, és natural que la doctrina s'hagi formulat la pregunta de *quis custodiet ipsos custodes* per referir-se a qui vigila l'actuació del Tribunal.⁴⁸ No ha de sorprendre tampoc que, de vegades, hagi rebut forts retrets de l'acadèmia, fins a l'extrem de considerar que la seva visió de la Unió és purament subjectivista, i que sobre aquesta base s'hagi arribat a qualificar la labor feta al llarg de la història en clau pejorativa amb els termes *activisme judicial*, *jurisprudència pretoriana* i *govern de jutges*.⁴⁹

La veritat és que aquests conceptes, i en particular el de *gouvernement des juges*, han de ser emprats amb prudència, ja que, en últim terme, “el poder judicial és una qüestió de legitimitat”, és a dir, de confiança dels justiciables en la labor judicial, i, per tant, d'adhesió de l'opinió pública.⁵⁰

Si amb aquesta expressió es vol dir, de manera neutral, que el Tribunal de Justícia disposa d'un ampli marge d'apreciació en el compliment de la seva missió que li permet dur a terme una política interpretativa autònoma, no es fa més que expressar una realitat difícilment rebutjable: el Tribunal és clarament una jurisdicció que pot governar perquè té els mitjans per fer-ho, i que els utilitza per promoure els valors, perseguir els objectius i defensar els interessos de la Unió, dels seus ciutadans i dels estats membres, així com per garantir la coherència, l'eficàcia i la continuïtat de les seves polítiques i accions, com resa l'article 13 del TUE.

Si, per contra, s'entén per *govern de jutges*, de conformitat amb l'origen històric i el significat tècnic despectiu de l'expressió, l'actitud d'una instància jurisdiccional que consisteix a fer prevaler les seves orientacions ideològiques i polítiques pròpies, substituïnt amb la seva apreciació les eleccions efectuades pels titulars legítims del poder de decisió,⁵¹ no es pot pregonar que el Tribunal és el paradigma d'un govern de jutges.

43 Vegeu, per tots, l'excel·lent caracterització del Tribunal Constitucional espanyol que van fer al cap de poc temps de la seva creació De Otto (1981) i García de Enterría (1981).

44 Es pot deduir, per exemple, de la lectura de l'esclaridora sistematització de les competències del Tribunal de Justícia de la UE en funcions constitucionals i internacionals, en substància, que fan Rodríguez i Baquero (2006) i Ruiz-Jarabo (2011).

45 Lenaerts i Gutiérrez-Fons (2012: 35).

46 Cappelletti (2015).

47 Per a més detalls sobre aquesta qüestió, vegeu Cienfuegos (1998) i Rodríguez (2017).

48 *Quis Custodiet the European Court of Justice* (1993).

49 És el cas fonamentalment de Ransmussen (1986: 62-63, 154 i seg., 265 i seg., 390-393 i 415 i seg.), que qualifica la jurisprudència del Tribunal en nombrosos sectors com “increasing social indigestibility of pro-central government judicial activism” i reclama que es bandegi el seu activisme. Vegeu també, entre d'altres, les severes crítiques al Tribunal de Justícia de Neill (1995) i Hartley (1996).

50 Kutscher (1976: I/48).

51 Per a una anàlisi completa de l'origen d'aquesta expressió en el context estatunidenc en el qual va néixer, vegeu Lambert (1921). I per a la seva aplicació a les Comunitats Europees, vegeu Colin (1966).

En efecte, d'una anàlisi empírica de la vasta jurisprudència comunitària es pot inferir sense problemes que el Tribunal de Justícia no vacil·la, en l'exercici de la seva missió, a fer que predomini una política interpretativa de tall constructiu, especialment cada vegada que es viu una situació excepcional dins de la Unió. I és cert que, en actuar d'aquesta manera, aflora una concepció àmpliament pretoriana de la integració europea. Ara bé, el Tribunal coneix perfectament els límits, no només jurídics, sinó també polítics, de la seva missió. I aquesta mirada judicial de la UE no manifesta l'exclusiva voluntat del Tribunal de Justícia, atès que els seus membres defensen una idea de la Unió que no constitueix una interpretació purament política, la qual cosa és pròpia de les autoritats investides del poder legislatiu, perquè no fan que prevalgui llur subjectivitat sobre el principi de legalitat. Ho acredita que el raonament judicial es basi sempre en els canons del dret, això és, que les seves decisions sempre trobin un entroncament raonable en els tractats.⁵² Estem aplicant *mutatis mutandis* al cas de la UE els criteris de distinció entre el poder legislatiu i el poder judicial dins d'un estat.⁵³

Hom podria pensar que el Tribunal de Justícia, influenciat per alguna de les crítiques rebudes, s'ha mostrat menys actiu en els últims anys. Caure en aquest pensament seria un error, perquè la política jurisprudencial del Tribunal "no és lineal", sinó que modula la seva intervenció en funció de les circumstàncies i les necessitats de cada moment. De fet, les etapes d'"activisme interpretatiu", com aquelles en les quals es van gestar els principis fonamentals del dret de la UE en la dècada dels seixanta del segle XX, coexisteixen amb altres de "prudència hermenèutica", com va passar en els anys que transcorren de l'Acta Única Europea al Tractat de Maastricht. Les incerteses de l'època fundacional donaven suport al seu activisme, mentre la calma experimentada en els anys que transcorren de l'Acta Única Europea al Tractat de Maastricht expliquen la seva prudència.⁵⁴ En resum, el Tribunal adaptà la seva actuació al context. I ho està fent també en aquesta època actual, en la qual la Unió ha d'afrontar nous reptes i desafiaments molt greus per consolidar i desenvolupar el seu procés d'integració que justifiquen que adopti de nou, amb certa freqüència, posicions d'activisme interpretatiu. N'és un claríssim exemple la millora de la protecció dels particulars que es deriva del reconeixement de l'efecte directe horitzontal de la CDFUE i de la invocabilitat indirecta en litigis *inter privatos* de les directives que concretin els seus drets per la sentència analitzada (Bauer i Broßonn). També ho són les altres decisions esmentades: reconeixement del dret a l'oblit a Internet, garantia del valor de l'estat de dret a la Unió, etc.

Resulta, a més, que la doctrina s'ha expressat, en general, favorable a la labor duta a terme pel Tribunal de Justícia.⁵⁵ Això no és obstacle, de cap manera, per poder ser crític amb algunes de les seves resolucions, especialment quan no apareixen ben fonamentades en el fons⁵⁶ o són excessivament lacòniques i/o gairebé indesxifrables en l'estil.⁵⁷

Més transcendental que aquesta posició majoritària de la doctrina és que les institucions decisòries de la Unió i els estats membres s'hagin posicionat com a regla a favor de la jurisprudència comunitària.

Cal apuntar, en aquest sentit, que la institució comuna de la Unió que menys canvis ha experimentat amb les successives reformes dels tractats constitutius és el Tribunal de Justícia de la UE, i quan l'han afectat ha estat per millorar la seva organització i el seu funcionament interns, així com per dotar-lo de noves competències o reforçar les que ja existien. N'hi ha prou de pensar en les atribucions del Tribunal que li concedeix el Tractat de Lisboa en relació amb els antics pilars intergovernamentals (articles 275 i 276 del TFUE), o respecte a les decisions adoptades en virtut de l'article 7 del TUE (article 269 del TFUE).

52 Citant la Sentència Van Gend en Loos, Pescatore (2010) ha afirmat que aquesta resolució revela una certa idea d'Europa del Tribunal de Justícia en la qual els particulars exercirien un paper decisiu en l'aplicació efectiva del seu ordenament, però proporciona a continuació sis arguments que demostren un raonament molt sòlid i ben articulat entorn dels tractats.

53 Per a més detalls sobre aquesta distinció, vegeu De Otto (1981).

54 Ulloa (2017: 1-2).

55 Entre molts autors favorables a l'activisme, el poder pretorià i la creació constitucional del Tribunal de Justícia a partir del 2000, vegeu Cappelletti (2015), Kelemen (2006) i Timmermans (2008) i igualment els autors citats a la nota 6.

56 Vegeu, per exemple, les raonables objeccions de Martín (2015) al Dictamen 2/13, de 18 de desembre de 2014, sobre el projecte d'adhesió de la UE al CEDH.

57 Són coneguts els retrets de Weiler (2002: 480-481) a l'"estil críptic i cartesià" que continua caracteritzant moltes de les resolucions del Tribunal de Justícia, el qual hauria d'abandonar en favor d'"un estil més discursiu, analític i conversacional" per tal de reforçar la força persuasiva de la seva jurisprudència.

A més, de la lectura dels treballs publicats de les dues últimes conferències intergovernamentals de reforma dels tractats constitutius aflora de manera diàfana la idea que el Consell, la Comissió, el Parlament Europeu i els estats membres consideren clau per a la integració europea el paper del Tribunal de Justícia de la UE, en general, i del seu Tribunal de Justícia, en particular, per tal de vetllar pel respecte de l'imperi de la llei, la unitat jurídica en la interpretació de l'ordenament jurídic de la UE i la protecció dels drets dels ciutadans.⁵⁸

En fi, les principals contribucions jurisprudencials (primàcia, efecte directe, responsabilitat de l'estat, protecció dels drets fonamentals, etcètera) formen avui dia part integrant indiscutible del cabal comunitari, i, fins i tot, moltes d'elles han quedat plasmades expressament en els tractats. De vegades, en la seva part dispositiva, com és el cas, per exemple, de la protecció dels drets humans a la Unió (articles 2 i 6 del TUE). D'altres, s'han recollit addicionalment en protocols annexos als tractats, com la previsió de l'adhesió de la UE al CEDH, la qual apareix no només en l'article 6, apartat 2, del TUE, i en l'article 218, apartat 8, del TFUE, sinó també en el Protocol número 8. Així mateix, hi ha supòsits en què les aportacions del Tribunal s'han incorporat en declaracions annexes a una reforma dels tractats, com ocorre amb el reconeixement de la primàcia del dret de la UE en la declaració número 17 annexa al Tractat de Lisboa.⁵⁹

Tots els motius anteriors, i uns quants més que podrien esmentar-se,⁶⁰ permeten corroborar que el Tribunal de Justícia busca constantment estar en harmonia amb els tractats i mostrar-se sempre fidel, en la seva qualitat d'"àrbitre constitucional que actua en un sistema complex i amb diferents nivells de governança", a la seva missió de "garant d'una Unió de Dret en les diferents etapes del projecte de construcció europea".⁶¹

4 Reflexions finals

El Tribunal de Justícia de la UE ocupa, dins del sistema institucional de la Unió, una posició privilegiada, atès que no està subordinat a les altres institucions, i, comparada amb la d'altres òrgans jurisdiccionals, es troba en una situació equiparable a la d'un tribunal constitucional. Ho demostra el fet que, com ells, el Tribunal sigui un poder autònom i suprem, i també que hagi exercit una funció anàloga a la dels tribunals constitucionals a fi i efecte de preservar i consolidar l'ordenament de la Unió. N'hi ha prou de pensar en els principis d'origen jurisprudencial de primàcia i efecte directe, de responsabilitat de l'estat i d'interpretació conforme, de protecció dels drets humans a la Unió, etc.

La decisiva contribució del Tribunal de Justícia a la construcció del sistema jurídic de la Unió ha estat criticada a vegades, i fins i tot se l'ha acusat d'implantar un govern de jutges a la UE. Aquest retret és immerescut, perquè són els tractats mateixos, i no la voluntat del Tribunal, els que han estat i continuen constituint la base de la seva tasca. Així ho demostra la lectura de la seva jurisprudència, que il·lustra de manera fefaent que en el compliment de la seva missió actua amb la fermesa i la rotunditat que requereix, en cada cas, la tutela dels principis i els valors essencials de la integració europea, encara que puguin ésser molt rellevants les conseqüències polítiques, econòmiques o socials dels casos que arriben al seu pretori per als subjectes litigants, inclosos els estats membres i la mateixa Unió.

⁵⁸ Els treballs de les dues conferències intergovernamentals de 2004 i 2007 poden consultar-se a la [pàgina web del Consell d'Europa](#).

⁵⁹ El tenor literal de la declaració número 17 posa en valor que els estats membres i les institucions decisòries de la UE han assumit plenament el principi de primàcia i el seu origen jurisprudencial: "La Conferència recorda que, conformement a una jurisprudència reiterada del Tribunal de Justícia de la UE, els Tractats i el Dret adoptat per la Unió sobre la base d'aquests prevalen sobre el Dret dels Estats membres, en les condicions establertes per la citada jurisprudència [...]. Resulta de la jurisprudència del Tribunal de Justícia que la primàcia del Dret comunitari és un principi fonamental del Dret comunitari. Segons el Tribunal de Justícia, aquest principi és inherent a la naturalesa específica de la Comunitat Europea. En el moment de la primera sentència d'aquesta jurisprudència constant (Costa/ENEL, 15 de juliol de 1964, assumpte 6/64), el Tractat no contenia cap esment a la primàcia, i encara avui segueix sense contenir-la. El fet que el principi de primàcia no estigui inclòs en el futur Tractat no canviarà de cap manera l'existència d'aquest principi ni la jurisprudència existent del Tribunal de Justícia."

⁶⁰ Podríem incloure altres consideracions a favor de la nostra tesi, com les *interpretacions conciliatòries* del dret institucional de la UE amb els tractats i altres normes superiors en jerarquia, tractant de respectar les preferències del legislador de la Unió, fins al punt que, només si no hi ha altre remei, el Tribunal de Justícia anul·la un acte comunitari pel fet de ser incompatible amb aquells (per exemple, la STJ de 16 d'abril de 2015, Parlament / Consell, C-317/13 i C-679/13). En la mateixa línia es troba el reconeixement constant als estats membres d'un ampli marge d'apreciació en absència de mesures comunitàries d'harmonització en un àmbit material (així, la STJ d'1 de juny de 2010, Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570 i 571/07).

⁶¹ Lenaerts i Gutiérrez-Fons (2012: 34, 106 i 108).

Es podria elucubrar que el Tribunal de Justícia de la UE, influenciat per les crítiques rebudes, ha estat més passiu i prudent en els últims anys. Però no és veritat. El que passa és que modula la seva intervenció en funció de les circumstàncies i les necessitats de cada moment. I en aquesta època actual, de nous reptes i desafiaments molt seriosos per a la Unió, el Tribunal defensa l'activisme interpretatiu que les circumstàncies requereixen. Ho proven les decisions esmentades de l'última dècada.

Segons el nostre parer, en actuar d'aquesta manera constructiva el Tribunal està aconseguint novament l'adhesió dels justiciables a la integració europea. Més enllà de la nostra opinió, la realitat és que la doctrina majoritària, els estats membres i les institucions de la Unió donen suport a la tasca duta a terme pel Tribunal de Justícia de la UE.

En definitiva, una de les claus de l'èxit de la UE radica en el *savoir faire* demostrat pel Tribunal en l'aplicació del seu estatut jurídic, que revela que comptem amb un sòlid i fiable pilar per a la protecció d'aquest procés sotsregional d'integració profunda, i, per via de conseqüència, que la governança judicial a la UE és realment de qualitat.

5 Referències bibliogràfiques

- Alonso García, Ricardo. (2014). *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters.
- Alonso García, Ricardo. (2018). La jurisprudencia social europea en su contexto (algunos datos reveladores de los informes anuales del Tribunal de Justicia de la UE y algunas discrepancias significativas con los sistemas jurídicos nacionales). Dins Diversos autors, *La jurisprudencia social europea. De Diego Porras y otras cuestiones de actualidad* (p. 9-19). Oñate: IVAP.
- Blázquez Peinado, María Dolores. (2017). Cláusulas suelo, Tribunal Supremo español y Tribunal de Justicia de la Unión Europea: en torno a la sentencia del TJ de 21 de diciembre de 2016. *Revista General de Derecho Europeo*, 42, 142-159.
- Boulouis, Jean. (1974). A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes. Dins Diversos autors, *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline* (tom I, p. 149-162). París: LGDJ.
- Cappelletti, Mauro. (2015). Is the European Court of Justice running wild? *European Law Review*, 3, 311-332.
- Cappuccio, Laura. (2018). L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione *Vera Egenberger*. *Quaderni Costituzionali*, 3, 708-711.
- Cheyne, Benjamin. (2012). L'“effet d'exclusion” des directives après l'arrêt Dominguez. *Revue des Affaires Européennes*, 68(1), 173-182.
- Cienfuegos Mateo, Manuel. (1998). *Las sentencias prejudiciales de interpretación del Tribunal de Justicia en los Estados miembros*. Barcelona: José María Bosch Editor.
- Colin, Jean-Pierre. (1966). *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*. París: LGDJ.
- Comissió de Venècia. (2011). *Reporte sobre el Estado de Derecho*. Adoptat en la 86a sessió plenària (Venècia, 25-26 de març de 2011) (CDL-AD(2011)003rev-spa).
- Comissió Europea. (2001). *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*. 25 de juliol. COM (2001) 428 final.
- Cortés Domínguez, José Manuel. (2010). El TJUE confirma la invocabilidad de exclusión de una directiva cuando concreta un principio general del Derecho de la Unión. STJUE (Gran Sala) de 19 de enero de 2010, Küçükdeveci, C-555/07. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 36, 587-593.

- Cruz Villalón, Pedro. (2016). La incidencia de la Carta (DFUE) en la confluencia de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales y la ineficacia horizontal de las directivas: de Kucükdeveci a Dansk Industri. *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, 20, 101-120.
- De Otto, Ignacio. (1981). La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional. Dins Diversos autors, *El Tribunal Constitucional* (tom III, p. 1935-1955). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Diversos autors. (2013). *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963-2013. Actes du colloque, Luxembourg, 13 mai 2013*. Luxemburg: OPOCE.
- Diversos autors. (2015). *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris: Liber amicorum Vassilios Skouris*. Brussel·les: Bruylant.
- Fernández Esteban, María Luisa. (1999). *The Rule of Law in the European Constitution*. La Haia: Kluwer Law International.
- García, Guillermo Osvaldo. (2009). La gobernanza: el “buen gobierno neoliberal”. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 212, 15-30.
- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. (1981). La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(1), 35-53.
- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. (1986). Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos. Dins Diversos autors, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español* (tom I, p. 655-729). Madrid: Civitas.
- García-Valdecasas Fernández, Rafael, i Carpi Badía, José María. (2004). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: algunas consideraciones en el marco de la construcción europea. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 3, 13-48.
- González González, Carlos. (2016). Retribución de las vacaciones y eficacia directa horizontal del Derecho de la Unión Europea. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8, 139-158.
- González Herrera, Daniel. (2017). Dinamarca contraataca: el caso Ajos, un nuevo desafío para el diálogo judicial. *European Papers (Insight)*, 2(2), 329-338.
- Hartley, Trevor Clayton. (1996). The European Court. Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union. *The Law Quarterly Review*, 112, 95-109.
- Isaac, Guy. (1995). *Manual de Derecho comunitario general* (3a ed.). Barcelona: Ariel.
- Juan Gómez, Mateo. (2017). Cláusulas suelo: crónica de una inseguridad jurídica. *Actualidad Civil*, 2, 12-34.
- Kelemen, Daniel. (2006). Suing for Europe: Legalism and European Governance. *Comparative Political Studies*, 39, 101-127.
- Kutscher, Hans. (1976). Méthodes d'interprétation vues par un juge à la Cour. Dins Diversos autors, *Rencontre judiciaire et universitaire 27-28 septembre 1976* (p. I/1-53). Luxemburg: OPOCE.
- Lambert, Edouard. (1921). *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats Unis*. París: Giard (reed. París: Dalloz, 1995).
- Lenaerts, Koen. (2015). L'invocabilité du principe de non-discrimination entre particuliers. Dins Diversos autors, *Le droit du travail au XXI siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez* (p. 89-105). Brussel·les: Larcier.

- Lenaerts, Koen, i Gutiérrez-Fons, José A. (2012). El papel del Tribunal de la Unión Europea en el proceso de integración europea. Dins José María Beneyto Pérez (dir.), Jerónimo Maillo Gonzalez-Orus i Belén Becerril Atienza (coord.), *Sistema jurisdiccional de la UE* (p. 33-111). Cizur Menor: Aranzadi Thomson-Reuters.
- Lenaerts, Koen, Maselis, Ignace, i Gutman, Kathleen. (2014). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Mangas Martín, Araceli, i Liñán Noguerras, Diego Javier. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (9a ed.). Madrid: Tecnos.
- Martín i Pérez de Nanclares, José. (2015). El Tribunal de Justicia pierde el rumbo en el dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 825-869.
- Martín i Pérez de Nanclares, José. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 121-159.
- Martínez Capdevila, Carmen. (2006). Otra virtualidad de las directivas: su ¿efecto directo de exclusión? *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 244, 3-16.
- Millán Moro, Lucía. (2011). El principio del efecto directo: evolución según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Dins José María Beneyto Pérez (dir.), Jerónimo Maillo Gonzalez-Orus i Belén Becerril Atienza (coord.), *Las fuentes y principios del Derecho de la Unión Europea* (p. 487-564). Cizur Menor: Aranzadi Thomson-Reuters.
- Millán Moro, Lucía. (2014). TJUE – Sentencia del Tribunal de Justicia de 15.1.2014 (Gran Sala). *Association de Médiation Sociale*, asunto C-176/12. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 49, 1029-1045.
- Neill, Patrick. (1995). *The European Court of Justice: A case study in judicial activism*. Londres: European Policy Forum.
- O'Mara, Ciaran. (2019). The Court of Justice moves up the gears in enforcing the Charter of Fundamental Rights in the field of social policy. *Irish Employment Law Journal*, 16(1), 25-28.
- Pérez Daudí, Vicente. (2017). La eficacia de las sentencias del TJUE en las sentencias firmes dictadas por los tribunales españoles. *Actualidad Civil*, 3, 46-53.
- Pescatore, Pierre. (1981). Aspectos judiciales del acervo comunitario. *Revista de Instituciones Europeas*, 2, 331-361.
- Pescatore, Pierre. (2010). *Van Gend en Loos*, 3 February 1963. A view from within. Dins Miguel Poiars Maduro i Loic Azoulai (dir.), *The past and future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (p. 3-8). Oxford: Hart Publishing.
- Phelan, William. (2019). *Great Judgments of the European Court of Justice: Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period*. Cambridge: CUP.
- Poiars Maduro, Miguel, i Azoulai, Loic (Dirs). (2010). *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart Publishing.
- Prechal, Alexandra. (2018). Los herederos de un trabajador fallecido pueden reclamar al antiguo empleador de este una compensación económica por las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas por dicho trabajador: TJ, Gran Sala, S 6 Nov. 2018. *Bauer y Broßonn. La Ley Unión Europea*, 65.
- Quis Custodiet the European Court of Justice (Editorial, 1993). *Common Market Law Review*, 30(4), 899-895.

- Ransmussen, Hjalte. (1986). *On law and policy in the European Court of Justice. A comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Ripol Carulla, Santiago. (2018). Unión Europea y fortalecimiento y defensa del Estado de Derecho. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 777-811.
- Ripol Carulla, Santiago. (2019). El diálogo judicial entre el TJUE y los tribunales constitucionales en materia de derechos fundamentales. Dins José Martín y Pérez de Nanclares (dir.) i Daniel González Herrera (coord.), *El diálogo judicial internacional en la protección de los derechos fundamentales* (p. 195-222). Madrid: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, i Baquero Cruz, Julio. (2006). Funciones constitucionales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 4, 291-346.
- Rosas, Allan. (2019). The European Court of Justice: Do all roads lead to Luxembourg? *Policy Insights*, 3(febrero), 1-8.
- Rodríguez Izquierdo, Myriam. (2017). La posición de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el sistema constitucional de fuentes. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, 483-514.
- Ruiz-Jarabo Colomer, Dámaso. (2011). *La justicia de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.
- Sarmiento Ramírez, Daniel. (8 de noviembre de 2018). [Sharpening the Teeth of EU Social Fundamental Rights: A Comment on Bauer](#) [Apunt de blog]. Blog *Despite our Differences*.
- Schiek, Dagmar. (2006). The ECJ Decision in *Mangold*: A Further Twist on Effects of Directives and Constitutional Relevance of Community Equality Legislation. *Industrial Law Journal*, 35(3), 329-341.
- Simon, Denys. (2018). La grande chambre formalise un «discours de la méthode» qui synthétise de manière très pédagogique les questions relatives à l’invocabilité des directives devant le juge national dans un litige entre particuliers. *Europe, Comm*, 10(octubre), 17-18.
- Solà, Amadeu. (2001). [Gobernança i governabilitat. Una proposta terminològica](#). *Revista de Llengua i Dret*, 35, 9-30.
- Sweet, Alec Stone. (2010). The European Court of Justice and the judicialization of EU governance. *Living Reviews in European Governance*, 5(2), 1-50.
- Timmermans, Carl. (2008). Judicial activism and judicial restraint. Dins Carl Baudenbacher i Erhard Busek (eds.). *The Role of International Courts* (p. 243-249). Stuttgart: German Law Publishers.
- Tribunal de Justicia de la UE. (2019). *Informe Anual 2018. Actividad judicial*. Luxemburgo: OPOCE.
- Ugartemendía Eceizarrabena, Juan Ignacio. (2018). Los mecanismos de eficacia equivalente a la eficacia horizontal de las directivas. Viejas consideraciones y nuevos apuntes. *Revista Española de Derecho Europeo*, 68, 21-53.
- Ugartemendía Eceizarrabena, Juan Ignacio. (2019). Aproximación a la cuestión de la eficacia horizontal de las directivas. Dins Ricardo Alonso García i Juan Ignacio Ugartemendía Eceizarrabena, *El juez nacional en su condición de juez europeo* (p. 143-172). Oñati: IVAP.
- Ugartemendía Eceizarrabena, Juan Ignacio, i Bengoetxea Caballero, Joxerramon. (2014). Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, 443-480.
- Ulloa Rubio, Ignacio. (2017). *La dimensión actual de los principios fundamentales de la Unión Europea. Materiales docentes inéditos presentados para el curso Derecho de la Unión Europea 2016*. Madrid: UNED.

- Van Raepenbusch, Sean. (2018). *Le contrôle juridictionnel dans l'Union européenne*. (Commentaire J. Mégret). 3^a ed. Brusel·les: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Véricel, Marc. (2019). Droit au congé payé et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: un droit fondamental et transmissible. *Revue de Droit du Travail*, 4, 261-264.
- Vitez, Blanka. (2014). Holiday Pay: now also to be enjoyed during the afterlife. *European Law Reporter*, (2014), 115-118.
- Walkila, Sonya. (2016). *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*. Groning: Europa Law Publishing.
- Weil, Prosper. (1998). The Court Cannot Conclude Definitively... Non Liqueur Revisited. *Columbia Journal of Transnational Law*, 36(1-2), 109-119.
- Weiler, Joseph H. (2002), La arquitectura judicial después de Niza. Dins Eduardo García de Enterría Carande i Ricardo Alonso García (dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea* (p. 469-482). Madrid: Civitas.
- Wildemeersch, Jonathan. (2018). Primauté, vous avez dit primauté? Sur l'invocabilité des directives dans les litiges entre particuliers. *Revue des Affaires Européennes*, 3, 541-553.