

## CAPÍTULO VI

### EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

**EL ESPACIO JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: NATURALEZA DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. ORGANIZACIÓN JUDICIAL. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO. PROCEDIMIENTO Y VÍAS DE DERECHO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### EL ESPACIO JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Los tratados de la Unión Europea disponen que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. El Tratado de Lisboa lo define como una materia —el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 67 del TFUE: “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”—, objeto de una competencia compartida entre los Estados y la Unión Europea, un espacio de justicia que se cumple a través del Título V del TFUE (Espacio de libertad, seguridad y justicia), de la cooperación judicial (arts. 81 a 86 del TFUE) y de la actividad del Tribunal (los artículos 251 a 281 del TFUE).

En su dimensión no jurisdiccional, el espacio judicial de la Unión Europea, más que un medio de integración judicial —objetivo aún no alcanzado—, es un instrumento de cooperación política, creado en 1977, que se integra en la política denominada EUROJUST, para luchar contra los fenómenos derivados de la libre circulación de personas y mercancías, básicamente contra la internacionalización de las actividades criminales, y las derivadas del terrorismo y del narcotráfico. Si en sus inicios, esta cooperación judicial fue concebida en la Unión Europea como parte del tercer pilar intergubernamental. Actualmente, según el Tratado de Lisboa, la Unión tendrá una proyección general, con más capacidad de actuación en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, lo que redundará en beneficio de la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Las nuevas disposiciones sobre protección civil, ayuda humanitaria y salud pública también pretenden impulsar la capacidad de la UE para enfrentarse a las amenazas contra la seguridad de los ciudadanos europeos.

En la evolución histórica de la justicia europea destacan los siguientes instrumentos normativos:

- a) El Convenio de Dublín de 4 de diciembre de 1979 sobre la represión del terrorismo, que toma como antecedente el Convenio de Estrasburgo de

27 de enero de 1977, firmado en el marco del Consejo de Europa, asimismo sobre represión del terrorismo.

- b) El Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición de 10 de marzo de 1995, que pretende la aplicación al espacio judicial europeo del Convenio Europeo de Extradición de 1957, celebrado en el marco del Consejo de Europa.
- c) El Convenio de Bruselas sobre traslado de personas condenadas de 1987.
- d) El Convenio de Bruselas sobre aplicación del principio *non bis in idem*, de 1987.
- e) Convenio de San Sebastián, sobre transmisión de solicitudes de extradición, firmado el 26 de mayo de 1989.
- f) Convenio de Roma sobre transmisión de procedimientos represivos, firmado el 6 de noviembre de 1990.
- g) Convenio sobre ejecución de condenas penales extranjeras.
- h) Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado en febrero de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. La situación exige la creación de un centro de conocimiento especializado en el ámbito europeo que preste servicios de orientación, asesoramiento y, cuando se solicite, asistencia dentro de sus objetivos, al que puedan recurrir el Parlamento Europeo, la Comisión y los organismos competentes designados por los Estados miembros.
- i) **La euroorden.** La Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI), desarrollada en España por la LO 2/2003, de 14 de marzo. En virtud de una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea, se solicita la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para su enjuiciamiento o para el cumplimiento de condena. Se aplica en las relaciones con los Estados miembros de la Unión Europea.

## EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se integra en el marco institucional único de la Unión Europea, para garantizar el respeto de los Tratados y Derecho derivado, en su aplicación e interpretación por poderes públicos y ciudadanos. Antes de los vigentes TUE y TFUE aprobados por el Tratado de Lisboa, la reforma de Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 reformó el sistema jurisdiccional de la Unión mediante una profunda reforma que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, en virtud de la cual el **Tribunal de Justicia** se reguló la competencia general para conocer y resolver los recursos prejudi-

ciales y es el garante de la unidad de la interpretación y aplicación del Derecho comunitario, mientras que el **Tribunal de Primera Instancia** se organizó como juez de Derecho común en materia de recursos directos, creándose asimismo **salas jurisdiccionales** para asuntos contenciosos muy especializados.

La Unión Europea cuenta, desde entonces, con un poder judicial propio que “juzga y ejecuta lo juzgado”, considerándose, de entre todas las instituciones europeas, la que mejor se adapta al principio de separación de poderes proclamado por Carlos Luis de Secondat (el Barón de Montesquieu), ya estudiado por nosotros en la asignatura de Teoría del Estado. Se trata, además, de un poder judicial formado por un Tribunal de Justicia y un Tribunal General, que garantizan el cumplimiento y respeto del Derecho de la Unión Europea.

En el momento fundacional de las Comunidades Europeas, los negociadores de la CECA, tuvieron ante sí dos alternativas a la hora de regular el sistema judicial comunitario.

a) El **sistema internacionalista**, de carácter voluntario, como el del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya, quien para resolver los litigios acude, entre otras normas, al derecho de gentes.

b) El **sistema nacional**, como el de los Estados miembros, de carácter obligatorio, y que convierte a los propios Estados miembros, a las instituciones comunitarias y los particulares en verdaderos justiciables.

Pues bien, los padres fundadores del sistema judicial comunitario eligieron esta segunda opción, que reúne las siguientes características:

1) Frente a la jurisdicción de Naciones Unidas, que es de carácter voluntaria, la jurisdicción comunitaria es obligatoria. Además, el Tribunal de Justicia de las CCEE tiene jurisdicción exclusiva, de manera que el ámbito de su competencia no puede ser invadido por ningún otro órgano judicial.

2) El juez comunitario debe pronunciarse siempre en los litigios que conoce, gozando de plena independencia en la elección de las fuentes del Derecho que utiliza. No se admite, pues, la práctica del *non liquet* como se le permite al Tribunal de La Haya.

3) A diferencia del Tribunal de la Haya o del Tribunal de Estrasburgo, regulado por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, las personas físicas y jurídicas pueden recurrir directamente ante la jurisdicción comunitaria, si bien no pueden participar procesalmente en ella.

4) Mientras las decisiones de las jurisdicciones internacionales son obligatorias sólo para los Estados, en cambio, las decisiones de la jurisdicción comunitaria tienen fuerza ejecutiva para los particulares, de manera que los tribunales nacionales deberán aplicar las decisiones del Tribunal de Luxemburgo, sin necesidad del generalmente obligatorio *exequatur* u homologación.

## LA NATURALEZA DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El sistema judicial comunitario no es un simple órgano judicial, como le ocurre al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, sino un auténtico poder judicial comunitario, que incluye una especie de gobierno de jueces. Tres elementos configuran el sistema judicial de la Unión Europea como auténtico poder judicial:

- a) La autonomía y los medios jurídicos que cuenta para que sus decisiones se impongan irrevocablemente.
- b) El título indiscutible de institución depositaria del supremo interés comunitario a la que, además de la función propiamente jurisdiccional, le corresponde asegurar la realización de las funciones asignadas a las Comunidades. Según el art. 19 del TUE: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”.
- c) La voluntad demostrada de que en los años que lleva funcionando, el Tribunal de Justicia no ha eludido ninguna de las responsabilidades que le confiere los Tratados.

Funcionalmente, el Tribunal garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y se pronunciará, de conformidad con los Tratados: a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; y c) en los demás casos previstos por los Tratados (art. 17 del TUE).

Podemos distinguir cinco funciones de la justicia de la Unión Europea:

1) **Función de justicia constitucional**, que entiende del respeto a la declaración de los derechos fundamentales de la Unión Europea, a la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, así como al equilibrio de poderes de los órganos de la Unión Europea.

2) **Función de control de legalidad**. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controla la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. A tal fin, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado

miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión (art. 263 del TFUE). Además de este recurso de anulación, también conoce del recurso por incumplimiento (art. 258 del TUE) y del recurso por omisión (art. 265 del TFUE)

3) **Función de justicia contencioso-administrativa**, que entiende de los actos ilegales o perjudiciales de las instituciones comunitarias frente a los particulares. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conoce el recurso de los funcionarios (art. 270) y es competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños (art. 268 del TUE).

4) **Función de justicia competencial entre los Estados.**- Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.

5) **Función de justicia reguladora**, que asegura una interpretación uniforme del Derecho comunitario, a través del recurso de casación (art. 256.2 del TUE) y de la cuestión prejudicial de interpretación. Así, según el art. 267 TFUE: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión”.

## ORGANIZACIÓN JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La organización judicial comunitaria no sólo está formada por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, sino por un conjunto jurisdiccional más amplio que engloba también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Y esto es así porque, si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la única jurisdicción propiamente de la Unión Europea, sin embargo, no es el único juez que aplica el Derecho de la Unión Europea. Por este motivo, se ha hecho necesario abordar dos cuestiones principales:

1) El reparto de competencias entre la jurisdicción de la Unión Europea y los órganos jurisdiccionales nacionales, funcionalmente, se distingue entre aplicación del Derecho de la Unión Europea, que corresponde a la justicia de la Unión Europea y a la nacional, y la interpretación del Derecho de la Unión Europea, que se le ha atribuido en monopolio al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de los recursos directos y la cuestión prejudicial.

2) La diversidad de la jurisdicción comunitaria hace posible que, sin perjuicio del principio de unidad de la jurisdicción de la Unión Europea, exista un Comité de Arbitraje para la CEEA o EURATOM.

3) La coordinación con los sistemas judiciales nacionales a través de convenios y la cooperación judicial pretende la consolidación del espacio judicial europeo.

## **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS, ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO**

La composición y funcionamiento del Tribunal de Justicia se regula por los Tratados, por los protocolos sobre el Estatuto del Tribunal, añadidos a cada uno de los Tratados, por el Reglamento de Procedimiento y por las Instrucciones al Secretario, aprobado por el propio Tribunal.

Sobre la organización y funciones de la justicia de la Unión Europea, dispone el artículo 19 del TUE que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados (organización). En desarrollo de esta organización, el Tribunal de Justicia está compuesto por un juez por Estado miembro, asistidos por 11 abogados generales. Los abogados generales se encargan de presentar públicamente, con imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que conoce el Tribunal, a fin de asistirle en el cumplimiento de su misión.

En cuanto a su estatuto, los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General son elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia. Son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años, si bien los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial de los jueces y abogados generales, en las condiciones establecidas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por su parte, los miembros del Tribunal General (al menos un juez por Estado miembro y dos por cada Estado desde 2019) son elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales, y serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años, tras consultar al comité a que se refiere el artículo 255. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial. Los miembros salientes podrán ser nuevamente designados. Los jueces elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal General por un período de tres años. Su mandato será renovable.

Por otra parte, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento Europeo y el Consejo se pronunciarán mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión (art. 257 del TFUE).

La organización interna se estructura de la siguiente manera:

1º) La **presidencia**.- El presidente es elegido entre los jueces por un período de tres años y mediante votación secreta. Su mandato será renovable.

2º) Los colaboradores del Tribunal son el **Secretario** (nombrado por seis años), encargado de publicar la Recopilación de Jurisprudencia, y los tres letrados que cada juez y abogado general reciben para su asistencia.

3º) **Pleno**.- Compuesto por 28 jueces, y para funcionar necesita un quórum de quince jueces.

4º) Las **salas**.- Además de en Pleno, el Tribunal se reúne en Salas para organizar su trabajo. Existen cuatro Salas compuestas cada una de ellas por tres jueces, y otras dos Salas compuestas por cinco jueces, que se encargan de la instrucción de los asuntos y de la decisión de aquellos otros que se le atribuyan, como los asuntos prejudiciales.

5º) **Gran Sala**.- La Gran Sala estará compuesta por quince Jueces, incluidos el Presidente del Tribunal, el Vicepresidente del Tribunal, los dos Presidentes de las Salas de cinco Jueces y el Juez Ponente. Está presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia.

Respecto a su **funcionamiento**, el Tribunal de Justicia se reúne en sesión plenaria (Pleno) para asuntos de gran relevancia y en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una institución comunitaria que sea parte en el proceso, y siempre en número impar. No obstante, podrán constituirse Salas compuestas por tres o cinco jueces para instruir determinadas diligencias o conocer determinadas categorías de asuntos. Las sesiones se celebran reservadamente y sin la presencia de los abogados generales. Para adoptar resoluciones judiciales es necesario un *quorum* de 17 jueces en sesión plenaria, 9 jueces en Gran Sala y de 3 jueces (para las Salas de 3 o para las Salas de 5). El Presidente no tiene voto de calidad y no se admiten opiniones disidentes votos particulares en las resoluciones.

Para garantizar las relaciones interjurisdiccionales entre la Unión Europea y los Estados, el TUE dispone que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

## PROCEDIMIENTO Y VÍAS DE DERECHO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El procedimiento ante el Tribunal de Justicia es contradictorio, público, excepto en materia consultiva, y también mixto e inquisitivo. Es mixto porque se compone de dos fases, una escrita y otra oral, entre las cuales puede intercalarse una fase de instrucción.

a) Representación de las partes y coadyuvantes.- Las partes deben estar representadas obligatoriamente ante el Tribunal en todos los procedimientos y por abogado. Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea podrán intervenir como coadyuvantes en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia. El mismo derecho tendrá cualquier otra persona que demuestre un interés en la solución de un litigio sometido al Tribunal de Justicia, excepto los litigios entre los Estados miembros, entre instituciones de la Unión Europea, o entre Estados miembros, por una parte, e instituciones de la Unión Europea, por otra.

b) Régimen lingüístico.- El Tribunal es multilingüe, y tiene 24 idiomas oficiales, los cuales pueden utilizar libremente los intervinientes en el proceso durante la vista. Sin embargo, en los escritos y demás actos procesales sólo podrán utilizar la lengua del procedimiento. Se considera idioma del procedimiento la del demandado, excepto cuando éste es un Estado miembro, en cuyo caso, el idioma del procedimiento lo elige el demandante. Todos los escritos y documentos deberán traducirse. La Recopilación de sentencias del Tribunal se publica en cada una de las lenguas oficiales.

c) Gastos y costas.- El procedimiento es gratuito salvo las traducciones, y el Tribunal podrá condenar en costas a las partes que hayan incurrido en gastos abusivos o temerarios. Además, el condenado pagará los gastos del abogado de la parte contraria.

d) Resolución.- El Tribunal decide siempre en forma de sentencia, para poner fin al procedimiento, o de auto, para los que no lo terminan (las medidas de urgencia, los actos instrucción, etc.) Las sentencias tienen tres partes: antecedentes de hecho, los fundamentos de derecho y la parte dispositiva.

e) Procedimiento.- A cada asunto se le asigna un juez ("juez ponente") y un abogado general. Cuenta con un régimen de medidas provisionales, con la posibilidad de intervención de un tercero que justifique interés en el proceso, y con cuatro vías de recursos: el de oposición para las sentencias dictadas en rebeldía, el de oposición de un tercero, el de revisión y el de interpretación de la sentencia. Los asuntos se instruyen en dos fases. En primer lugar, en la fase escrita, las partes presentan al Tribunal alegaciones escritas, y también pueden formular observaciones las administraciones nacionales, las instituciones europeas y, en algunos casos, los particulares. Después, el juez ponente resume todas las alegaciones y observaciones, que a continuación se debaten en la reunión general del Tribunal, donde se decide según la importancia o complejidad del asunto, si lo instruyen 3, 5 o los 15 jueces del Tribunal (esto último ocurre excepcionalmente puesto que en la mayoría son cinco), si debe celebrarse una vista (fase oral) y si es necesario un dictamen oficial del abogado general. En la fase oral se celebra la vista pública, donde los abogados de ambas partes plantean sus argumentos ante los jueces y el abogado general, quienes pueden formular preguntas. Si el Tribunal decide solicitar un dictamen al abogado general, este lo emite unas semanas después de la vista. A la vista de este dictamen o informe,



los jueces deliberan y dan su veredicto. En el Tribunal General se sigue básicamente el mismo procedimiento, aunque en la mayoría de los asuntos el tribunal se constituye con tres jueces y abogado general.

**PARA SABER MÁS, LEER:**

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex.

Díez Moreno, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Civitas.

Mangas Martín, Araceli; Liñán Noguerras, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.

Weiler, Joseph H.: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.