

JUAN ANTONIO MAYORAL DÍAZ-ASENSIO
MERCEDES PEDRAZ CALVO

LA JUDICATURA ESPAÑOLA FRENTE AL ESPEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Un análisis socio-jurídico de la aplicación
judicial del Derecho de la UE

Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2023

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	9
PALABRAS PREVIAS	11
ABREVIATURAS	15
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	17
1. LA EUROPEIZACIÓN DE LAS JUDICATURAS NACIONALES.....	20
2. ESTRUCTURA DEL LIBRO.....	24
CAPÍTULO 2. LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES COMO ACTORES JUDICIALES DESCENTRALIZADOS EN EL SISTEMA JUDICIAL EUROPEO	27
1. LA RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN JUDICIAL DEL SISTEMA MULTINIVEL DE LA UE.....	28
2. TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN JUDICIAL.....	33
3. LA JUDICATURA ESPAÑOLA COMO PARTE DEL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA.....	40
CAPÍTULO 3. LA RECEPCIÓN JUDICIAL DE LOS PRINCIPIOS DE DERECHO DE LA UE EN ESPAÑA	53
1. PRINCIPIO DE EFECTO DIRECTO.....	54
2. PRINCIPIO DE PRIMACÍA.....	59
3. CONFIANZA MUTUA.....	90

	<u>Pág.</u>
4. PROTECCIÓN JUDICIAL EFECTIVA	95
5. CUESTIONES PREJUDICIALES.....	101
REFLEXIONES FINALES	111
BIBLIOGRAFÍA.....	115
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA.....	125

PRESENTACIÓN

Desde el año 2020, la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo viene encargando anualmente un informe con el que pretende contribuir a su objeto fundacional, eligiendo en cada ocasión un tema de actualidad y de especial interés desde una perspectiva española. En junio de 2021 se publicó el primer informe, dedicado al *Estado de Derecho en Europa*, cuya elaboración corrió a cargo del profesor Pablo Martín Rodríguez. El segundo informe, preparado por los profesores Alejandro del Valle-Gálvez e Inmaculada González García, vio la luz en julio de 2022 bajo el título *España y Gibraltar tras el Brexit, nuevo marco de relación en la Unión Europea*.

Aparece ahora el tercer informe, consagrado a la aplicación del Derecho de la Unión por los jueces y tribunales españoles, fruto de una interesante colaboración entre una destacada especialista en Derecho europeo y un politólogo que ha dedicado buena parte de su distinguida labor investigadora a la cooperación entre tribunales nacionales e internacionales, con el foco puesto en sus consecuencias para la política y para la sociedad. Me refiero a Mercedes Pedraz Calvo, magistrada de la Audiencia Nacional y miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea (REDUE), y a Juan Antonio Mayoral Díaz-Asensio, investigador Ramón y Cajal y titular de la cátedra Jean Monnet en gobernanza europea interdisciplinar de la Universidad Carlos III y *Global Fellow* en el *Centre of Excellence for the Study of International Courts* de la Universidad de Copenhague. El resultado es un excelente trabajo que, bajo el título *La judicatura española frente al espejo de la Unión Europea*, ofrece un análisis socio-jurídico de la aplicación judicial del Derecho europeo en España.

El informe se estructura básicamente en dos partes. La primera se dedica al estudio del proceso de «europeización» de los jueces

y tribunales españoles como actores descentralizados en el sistema judicial europeo. En esta parte se combinan explicaciones teóricas del sistema judicial de la Unión Europea, en tanto que estructura multinivel, interdependiente y heterárquica, con un análisis de distintos indicadores de la actitud y el comportamiento de aquellos frente al Derecho europeo. La segunda parte, en cambio, ofrece un estudio de algunos de los principales casos recientes en los que los tribunales españoles se han enfrentado (e implicado) en la aplicación de algunos de principios nucleares del ordenamiento jurídico de la Unión, como son los principios de primacía, de eficacia directa, de confianza mutua y de protección judicial efectiva, o en los que han acudido al Tribunal de Justicia vía prejudicial.

Antes de su publicación, un borrador del informe fue presentado en un seminario celebrado el pasado 6 de septiembre. En él intervinieron como *discussants*, en una mesa que moderó Carmen Martínez Capdevila, tres destacados expertos en Derecho de la Unión Europea y excelentes conocedores (y protagonistas en el caso de los dos primeros) de su aplicación judicial: Joaquín Huelin, David Ordoñez Solís y Carmen López-Jurado. Sus observaciones y comentarios fueron tenidos en cuenta por Mercedes Pedraz y por Juan Antonio Mayoral en la elaboración de la versión final del informe, de cuya lectura estoy seguro de que usted disfrutará.

Javier Díez-HOCHLEITNER

Presidente de la Asociación Española
para el Estudio del Derecho Europeo

PALABRAS PREVIAS

La Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR) entre otras actividades, encarga la elaboración de un informe anual sobre temas de actualidad en Derecho de la Unión Europea.

En el año 2021 el profesor Pablo Martín Rodríguez inició esta colección con el informe sobre *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, seguido en 2022 por el informe de *España y Gibraltar tras el Brexit: Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea* de Alejandro del Valle Gálvez e Inmaculada González García. En este año 2023 se encargó la redacción del tercer informe ahora sobre *La Judicatura Española Frente al Espejo de la Unión Europea*. La temática viene a conmemorar los diez años desde que se abordara el estudio de la aplicación judicial del derecho de la Unión Europea (EU) desde una perspectiva socio-jurídica.

Fue en 2012 cuando la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea (REDUE) del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) realizó la primera encuesta entre los miembros de la carrera judicial sobre su conocimiento, experiencia y actitudes hacia el Derecho de la Unión Europea. Los datos recogidos fueron utilizados para realizar un informe, titulado *El Juez Español como Juez de la Unión Europea*, elaborado por Juan Antonio Mayoral Díaz-Asensio, Dimi-try Berberoff Ayuda y David Ordóñez Solís, que fue posteriormente publicado en la *Revista Española de Derecho Europeo*. En 2019, el CGPJ realizó una nueva encuesta, cuyos resultados fueron comentados en el *Segundo Informe sobre el Juez Español como Juez del Derecho de la Unión Europea* preparado por Mercedes Pedraz, Esther Castanedo y David Ordóñez.

En la misma línea de investigación, AEDEUR, en el año 2021, encargó a Juan Antonio Mayoral y a Mercedes Pedraz, en colaboración con la REDUE, la preparación del informe que presentó España en el Congreso de la Federación Internacional de Derecho de la Unión Europea (FIDE), celebrado en La Haya (Holanda) sobre uno de los tres temas de debate: *Los órganos jurisdiccionales nacionales y la aplicación del Derecho de la Unión Europea*. Este trabajo trataba la cuestión de la aplicación del Derecho de la Unión Europea por parte de la judicatura española desde una óptica interdisciplinaria para determinar cómo los jueces habían integrado los principios del Derecho de la Unión Europea en España.

Con estos precedentes se aborda la elaboración de este tercer informe AEDEUR. En el mismo se trata, en primer lugar, de recoger y actualizar las conclusiones entonces obtenidas en FIDE y, especialmente, de profundizar en el debate interdisciplinario sobre las dinámicas de integración judicial detrás de la aplicación del Derecho de la Unión Europea en España. Sucesivos acontecimientos y relevantes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han puesto de manifiesto la necesidad y reforzado la conveniencia de reflexionar sobre el papel de las judicaturas nacionales en la aplicación del Derecho de la Unión Europea y las consecuencias de este desempeño para el futuro de la Unión. Los autores hemos centrado nuestro análisis solo en algunas de las muchas cuestiones que estos poliédricos y fundamentales temas implican, dejando de lado otras, no menos importantes e interesantes, pero menos relevantes a nuestro juicio en la tarea de elaborar un breve estudio del juez español frente al Derecho de la Unión Europea.

En segundo lugar, el informe tiene el privilegio de comentar la tercera encuesta lanzada por el CGPJ en 2023 sobre el *Juez Español como Juez del Derecho de la Unión Europea*. El acceso a estos datos nos ha brindado la oportunidad de actualizar el análisis de las actitudes y experiencia de la judicatura española con el Derecho de la Unión.

El estudio de la importancia y protagonismo de los jueces nacionales en la interpretación del Derecho de la Unión ha sido también el enfoque predominante a la hora de abordar el informe de la *Confianza mutua, reconocimiento mutuo y el Estado de Derecho* en el Congreso de FIDE 2023 celebrado en Sofía. El coordinador de la temática, Alexander Kornezov, juez y presidente de la Sala Cuarta del

Tribunal General de la UE, deja claro este enfoque al resaltar en las palabras previas del informe cómo «el debate, que hasta ahora se ha estructurado principalmente bajo un enfoque «descendente», es decir, los mecanismos que las instituciones de la UE tienen a su disposición para examinar el cumplimiento de los principios de confianza mutua, reconocimiento mutuo y Estado de Derecho a nivel nacional, debe ampliarse examinando su dimensión «horizontal» y abordar la forma en que los órganos jurisdiccionales nacionales examinan las deficiencias del Estado de Derecho en sus propios Estados miembros, así como en otros Estados miembros en el contexto de la aplicación de los distintos instrumentos de cooperación judicial». ¹

Los autores de esta publicación hemos puesto en común nuestras dos áreas de formación y nuestros distintos puntos de vista, el sociológico-jurídico y el judicial. El resultado de esta investigación interdisciplinar fue discutido en septiembre de 2023 en un seminario celebrado por AEDEUR, en el cual presentaron sus observaciones al trabajo David Ordóñez, Joaquín Huelin y Carmen López-Jurado. Sus aportaciones han enriquecido notablemente este trabajo, tanto en el aspecto de la pura reflexión teórica como en la redacción y especialmente en la bibliografía. Nuestro agradecimiento ha de hacerse extensivo a Carmen Martínez Capdevila y Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero por su ayuda en la elaboración de este informe y a otros comentaristas de versiones previas de este trabajo como Lucía López Zurita, Pola Cebulak, Aida Torres Pérez y José María Fernández Seijo.

¹ A. KORNEZOV, (ed.), *Mutual Trust, mutual recognition and the rule of law*, Cielita Norma, 2023.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

La integración de España en 1986 en las Comunidades Europeas dejó una marca profunda en el panorama de gobernanza español. Las instituciones políticas, económicas y judiciales realizaron adaptaciones significativas en sus procesos y estructuras con el fin de cumplir de manera efectiva con las obligaciones establecidas en los Tratados y la legislación europea. Sin embargo, la entrada de España en lo que hoy conocemos como la Unión Europea (en lo sucesivo, UE), sumada a otro cúmulo de circunstancias como las ampliaciones previas de la organización, trajeron consigo una transformación que confirió un peso destacado tanto a los tribunales como a otros actores jurídicos (*e. g.* la abogacía) en el ámbito de la aplicación del «Derecho de la UE» o «de la Unión». Esta realidad, conocida como «gobernanza judicial»¹, fue el resultado de un proceso paulatino en el cual las judicaturas nacionales, en estrecha colaboración con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE, el Tribunal o el Tribunal de Luxemburgo), han desempeñado y desempeñan un papel fundamental en la recepción del Derecho y jurisprudencia europeos. Este proceso, aunque ha confrontado cierta resistencia por parte de los gobiernos y las altas instancias judiciales de los Estados miembros²,

¹ A. STONE-SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

² M. RASMUSSEN y D. S. MARTINSEN, «EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies», *European Law Journal*, vol. 25, núm. 3, 2019, pp. 251–272; P. J. CASTILLO ORTIZ y J. A. MAYORAL, «El papel de los actores judiciales en una Unión Europea en tiempos de crisis», en C. ARES y L. BOUZA (eds.), *Política de la Unión Europea: Crisis y Continuidad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Academia, vol. 43, 2019, pp. 147–167; O. LARSSON y D. NAU-

ha contribuido a consolidar la importancia e influencia de la gobernanza judicial en el contexto de la UE.

La utilización por los jueces nacionales del mecanismo de cuestiones prejudiciales trajo consigo una metamorfosis progresiva del sistema de gobierno multinivel de la Unión Europea, pasando de ser un régimen de gobernanza centrado en la consecución de objetivos políticos a través de la legislación del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, a convertirse en un sistema de derechos de efecto directo que los ciudadanos pueden invocar ante los tribunales nacionales. Este cambio hacia lo que se ha denominado como «eurolegalismo»³, ha propiciado un aumento significativo de la judicialización de la política, sociedad y economía a través del Derecho de la UE.

Gracias a este mecanismo de cooperación judicial, el TJUE y los actores judiciales nacionales han adquirido un papel de protagonismo en la aplicación del Derecho de la UE, que ha producido una notable transformación del escenario político y jurídico tanto nacional como europeo. Tal colaboración ha contribuido al desarrollo y consolidación de doctrinas fundamentales como la del «efecto directo» y de la «primacía»⁴ del Derecho de la UE⁵. Estas doctrinas permitieron en un primer momento que la legislación europea tuviera una aplicación directa y prevaleciera sobre la legislación nacional, impulsando así su integración en los sistemas jurídicos nacionales y fortaleciendo la autoridad de los tribunales sobre las distintas áreas del Derecho.

RIN, «Judicial Independence and Political Uncertainty: How the Risk of Override Affects the Court of Justice of the EU», *International Organization*, vol. 70, núm. 2, 2016, pp. 377–408.

³ R. D. KELEMEN, «Eurolegalism and Democracy», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 50, 2012, pp. 55–71.

⁴ Para una revisión reciente de los desafíos al principio de primacía del Derecho de la UE, consultar: J. I. Ugartemendía Eceizabarrena, «Turbulencias sobre la primacía del Derecho de la UE. Últimos desafíos, respuestas y aportaciones», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 78–79, 2021, pp. 13–52.

⁵ *Primacía*: Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa v. Ente Nazionale per L'Energia Elettrica (ENEL)*, (C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66); *Efecto directo*: Sentencia de 5 de febrero de 1963, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, (C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1).