

Los tribunales de justicia de la Unión Europea: pasado, presente y futuro

Manuel Díez de Velasco Vallejo

Arbor CLXXV, 691 (Julio 2003), 1189-1209 pp.

Se contiene en este trabajo un examen de los Tribunales de la UE y en especial las cuestiones relativas a su organización, a su procedimiento interno, a los métodos de interpretación del Derecho Comunitario utilizados y a sus competencias (contenciosa y consultiva).

En una segunda parte se enfoca el futuro de los dos Tribunales de la UE y sus reformas recogidas en el Tratado de Niza, así como las repercusiones que el proyecto de Constitución de julio de 2003, que será discutido en la Conferencia intergubernamental de 2004, con la asistencia de los diez nuevos Estados miembros que se incorporarán a la actual UE y los problemas que ello plantea a la organización del Tribunal de Justicia.

Unas Conclusiones con vistas al futuro cierran el presente trabajo.

I. Introducción

Recoge este trabajo la visión de la Justicia Comunitaria (hoy de la Unión Europea) desde el punto de vista de su desarrollo histórico que se inicia con el Tribunal de la CECA (Comunidad del Carbón y el Acero), creado por el Tratado de París de 18 de abril de 1951, que

inició su funcionamiento en Diciembre de 1952 el referido proceso llega hasta nuestros días (Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa propuesta por la «Convención Europea» a mediados de julio de 2003) en el que se recogen las ideas de su reforma futura, ya iniciada en el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001.

En este largo período histórico de 50 años encontramos como hitos más significativos la transformación de Tribunal CECA en el Tribunal de las Comunidades Europeas (TJCE), que comenzó a funcionar en 1958, las cuatro sucesivas ampliaciones de las Comunidades que han repercutido en el Tribunal, la creación, a petición de éste, del Tribunal de Primera Instancia, las reformas de los Tratados creados por las Comunidades del Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1957 y las versiones de los mismos realizadas principalmente en las Conferencias Intergubernamentales por el Acta Única Europea de 1986 y los Tratados de Maastrich de 1992, de Ámsterdam de 1997 y de Niza en 2001.

El proceso de reformas esta pues abierto en el triple sentido de la modificación en los Tratados, de la quinta ampliación con diez Estados más, de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004 para estudiar, entre otras cuestiones, la referida y proyectada Constitución Europea.

Pasamos seguidamente a analizar, con las aportaciones que mi experiencia personal de Juez durante seis años del Tribunal de Justicia, puede aportar, las cuestiones básicas relativas al mismo o conectadas con la Justicia Comunitaria.

II. El Tribunal de Justicia. Su organización, procedimiento, métodos de interpretación y jurisdicción

«El Tribunal de Justicia —me refiero naturalmente al de las Comunidades Europeas— garantizará el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado», según se dice textualmente en el artículo 220 del Tratado creador en su versión vigente. El presente trabajo intenta profundizar en el aspecto de cómo y por qué medios intenta el Tribunal llevar a cabo su cometido que comparte con el Tribunal de Primera Instancia y con los órganos jurisprudenciales de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE) encargados de aplicar el derecho comunitario sus ámbitos de competencia territorial y funcional.

Hablando en términos generales, podría decirse que el Tribunal de Justicia ha proporcionado a las normas del derecho comunitario, de manera sistemática y consecuente, una interpretación, aplicación y desarrollo tal, que ha garantizado de la mejor manera posible la creación y el mantenimiento del núcleo capital del esfuerzo integrador que representa la Unión Europea.

Las reglas sobre el funcionamiento interno del Tribunal constituyen el marco jurídico de esta actividad.

Característico de la Comunidad Europea, hoy UE, es el establecimiento de un control jurisdiccional sobre la observancia de los Tratados y de la normativa de aplicación, es decir de los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones.

En su jurisprudencia sobre los recursos directos y los procedimientos prejudiciales, el Tribunal ha reforzado y ampliado este sistema de control jurisdiccional.

A) *La organización del Tribunal de Justicia*

Desde el 1 de enero de 1995, fecha de la entrada de Austria, Finlandia y Suecia como miembros en la Comunidad, el Tribunal está compuesto por *quince jueces y ocho abogados generales*. Conforme al artículo 223 del Tratado CEE, los jueces y los abogados generales son elegidos entre las personalidades que ofrezcan absolutas 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. Los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por seis años. Sus mandatos son renovables. Antes de comenzar el ejercicio de sus funciones el juez deberá prestar *juramento o promesa* e inmediatamente firmará una declaración por la que se compromete solemnemente a ejercer sus funciones con imparcialidad y en conciencia y a respetar mientras dure su mandato y después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo así como el mantenimiento del secreto de las deliberaciones, y, en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones y beneficios.

Cada tres años se efectúa una *renovación parcial* que afecta, alternativamente, a ocho o siete jueces, así como a cuatro abogados generales. De ésta manera queda asegurada la continuidad de la

jurisprudencia. Aunque teóricamente la designación de los jueces no está condicionada por la nacionalidad del Juez —pues el Derecho Comunitario nada dice al respecto—, en la práctica antes del Tratado de Niza y después de este según lo dispuesto en la actual redacción del art. 221 hay *un juez por cada Estado miembro*.

El *mandato* de los jueces *puede acabar*, como es el supuesto normal, por haber cumplido el plazo de su mandato y no ser reelegido, por muerte, por dimisión, por impedimento físico y por cese. Los dos primeros supuestos no plantean especiales problemas y los casos de dimisión tampoco, puesto que pertenece al Consejo proceder a cubrir la vacante. En los casos de impedimento físico lo normal es que sea el propio juez quien presente su dimisión, pero, si no fuera así, el Tribunal de oficio puede llegar a declarar el cese de las funciones con todos los derechos que le correspondan. Finalmente puede haber casos de cese por acuerdo unánime de los Jueces y Abogados Generales en los casos en que «dejen de reunir las condiciones requeridas —se entiende para ser Juez— o incumplan las obligaciones que se derivan del cargo», si bien nunca se ha hecho uso de este precepto en la historia del Tribunal.

El primer deber del Juez es mantener su propia *independencia*. Para ello, a parte de no poder recibir instrucciones de los Gobiernos, está garantizada la misma por una serie de incompatibilidades que prevén los Estatutos.

En primer término «no podrá ejercer ninguna función política o administrativa», ni podrá, «salvo autorización concedida con carácter excepcional por el Consejo, ejercer ninguna actividad profesional retribuida o no». Los mismos Estatutos prohíben «participar en la solución de ningún asunto en el que hubieren intervenido anteriormente en calidad de agente, asesor o abogado de una de las partes o respecto del cual hubieren sido requeridos a pronunciarse como miembros de un Tribunal, de una Comisión investigadora o en cualquier otro concepto». Si por cualquier razón especial el juez estimara que no debe participar en el conocimiento de un asunto lo comunicará al Presidente y éste comunicará al interesado su decisión. En caso de desacuerdo decidirá el propio Tribunal. Otra de las obligaciones es *mantener el secreto* de las deliberaciones. Ello le viene impuesto por los Estatutos de manera indirecta al estipular que «las deliberaciones del Tribunal serán y permanecerán secretas».

Debido a la libertad de elección, los miembros del Tribunal *proviene* de los medios profesionales más diversos: Magistrados, políticos, diplomáticos, profesores, abogados y altos funcionarios han aportado su propia experiencia y contribuido con ello a enriquecer la jurisprudencia del Tribunal. La independencia de los Jueces y de los abogados generales queda garantizada por su propio Estatuto. Los jueces y los abogados generales son inamovibles y gozan de inmunidad de jurisdicción. Dicha inmunidad sólo puede ser levantada mediante decisión unánime del propio Tribunal.

Los jueces *eligen* de entre ellos al *Presidente* del Tribunal por un período de tres años. Su mandato es renovable. Hecho que se ha dado varias veces y un Presidente de nacionalidad española fue renovado dos veces consecutivas, ejerciendo el cargo desde octubre de 1994 hasta octubre de 2003.

La *designación* de los *abogados generales* responde a las mismas condiciones y criterios de independencia que la de los jueces, no exigiéndose ninguna condición de nacionalidad. En la actualidad están atribuidos cinco puestos de abogados generales a los nacionales de los países grandes de la Comunidad. Tres puestos de abogados generales están atribuidos a nacionales de países miembros pequeños. Los abogados generales eligen cada año a uno de ellos para asumir las funciones de Primer abogado general, que tiene la competencia entre otras de distribuir los asuntos entre los abogados generales.

Los abogados generales deben asistir al Tribunal en el cumplimiento de su misión según el artículo 222 del Tratado de la UE. La contribución de los abogados generales reside, ante todo, en el examen detallado de los problemas suscitados por el caso en cuestión. Dentro de este marco analizan, recomiendan o rechazan soluciones para el asunto en concreto. El hecho de que los abogados generales se refieran a menudo en sus informes, llamados *Conclusiones*, a la práctica jurisprudencial seguida con anterioridad, tanto comunitaria como nacional, tiene una gran importancia para el desarrollo del derecho comunitario. El análisis de derecho comparado relativo a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros no es menos importante que el anterior.

Como *colaboradores personales* cada Juez y Abogado general tiene tres *letrados*, cuyo status jurídico no está bien precisado, pues no

se hace mención de ellos en los textos jurídicos aplicables al Tribunal. En su origen fueron asimilados a miembros del personal de las Comunidades, teniendo asimilación a los funcionarios de carrera. Sin embargo, nunca estuvieron sometidos a la autoridad del Secretario del Tribunal como los otros funcionarios y agentes de esta Institución. Finalmente, aparece cada vez más claro que los letrados constituyen una especie de *Gabinete* de los Jueces y Abogados generales que está *ligados a su persona*. En consecuencia, se decidió individualizar esta relación, lo que ha tenido como efecto el colocar a los letrados bajo un régimen no estatutario de contrato de duración indeterminada y ligado al mandato del Juez o Abogado general del que son colaboradores.

Existen, finalmente, los *funcionarios* del Tribunal propiamente dichos que son nombrados según lo establecido para los funcionarios de las Comunidades. Los mismos desempeñan los cometidos propios que se les asignan en cada uno de los servicios en los que está organizado el Tribunal.

La *postulación* ante el Tribunal la ejercen generalmente los *Abogados*.

No existe un Colegio o corporación de Abogados ante el Tribunal y por ello cualquier abogado autorizado para ejercer en uno de los Estados miembros tiene el derecho de actuar ante el Tribunal.

Corresponde a las partes elegir libremente a sus abogados defensores de y en cualquier Estado miembro. De hecho, en vía perjudicial son a menudo los mismos abogados los que llevan el asunto tanto ante la jurisdicción nacional como ante el Tribunal Comunitario y aplicando este último las mismas normas de representación de las partes que aquellas que rigen ante la jurisdicción nacional de la que emana el recurso.

Los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad son representadas por un *agente* nombrado especialmente para cada asunto. El agente puede verse asistido por un asesor o por un abogado inscrito en el Colegio de uno de los Estados miembros. Las Partes en un procedimiento que no sean Estados o Instituciones Comunitarias deben estar representadas por un abogado autorizado para ejercer la profesión en uno de los Estados miembros.

Una peculiaridad del Tribunal Europeo es su *régimen lingüístico*.

Cada asunto se sustancia en su *lengua de procedimiento*. Aunque puedan aparecer gravosas económica y organizativamente las disposiciones en esta materia, establecen como lenguas de procedimiento el alemán, danés, español, francés, finlandés, griego, inglés, italiano, neerlandés, portugués y sueco. Su utilización facilita de hecho y en lo posible el acceso al Tribunal. Cada procedimiento se desarrolla en la lengua elegida por el demandante en el escrito inicial y en base a los principios contenidos en los artículos del Reglamento de Procedimiento.

Hay que precisar finalmente al respecto que, según el Reglamento de Procedimiento, la lengua de procedimiento se emplea en los escritos procesales, en las actuaciones y resoluciones judiciales y así como en las notificaciones y citaciones. La vista oral se celebra también en la lengua de procedimiento. La lengua de procedimiento no es obligatoria para las declaraciones de peritos y de testigos y los miembros del Tribunal pueden expresarse en otra lengua oficial de la Comunidad distinta a la del procedimiento. Bajo ciertas condiciones, el Tribunal puede autorizar el uso de otra lengua oficial.

La parte propiamente de organización del Tribunal se completa con la Secretaría del mismo.

Los jueces y los abogados generales *designan*, de común acuerdo y por un período de seis años, al *Secretario del Tribunal*. Este mandato es renovable. Las funciones del Secretario vienen descritas en el Estatuto del Tribunal y en el Reglamento de Procedimiento. Desde el punto de vista jurisdiccional, el Secretario tiene encomendadas la recepción, transmisión y conservación de todos los documentos y escritos, quedando consignadas en su registro las fases del procedimiento, levantando acta de cada audiencia. Además, el Secretario es el jefe de la administración del Tribunal, correspondiéndole el control de la ejecución del presupuesto y la vigilancia del funcionamiento de los distintos servicios.

La secretaría del Tribunal constituye además un servicio destinado a *asistir al Tribunal en su actividad jurisdiccional*, aportándole la ayuda necesaria al desarrollo del procedimiento en los asuntos

de que conoce. La Secretaría presenta sin embargo otro aspecto característico, en tanto que participa en la organización administrativa y en la gestión financiera de la Institución. Ello es perceptible sobre todo en las tareas de Secretario y de su célula administrativa, directamente implicados en el funcionamiento de los servicios del Tribunal.

Las amplias competencias jurisdiccionales del Secretario hacen necesaria la posibilidad de una delegación de funciones. Así, el secretario está asistido de un Secretario-adjunto encargado en la actividad jurisdiccional. Finalmente es ayudado por unos funcionarios administradores (funcionarios de categorías B y C) que secundan a dicho Secretario-adjunto repartiéndose la asistencia a las audiencias públicas así como a las reuniones administrativas y a la supervisión de ciertos sectores de actividad de la Secretaría. La tramitación de los actos procesales se realiza en diversas secciones lingüísticas por medio de asistentes y secretarías en cuya selección están representadas todas las lenguas oficiales de la Comunidad.

El régimen lingüístico del Tribunal implica que el Secretario trate los documentos procesales en todas las lenguas oficiales de la Comunidad, y las utilice para comunicar por escrito y verbalmente con los representantes de las partes en los litigios.

Las exigencias del multilingüismo explican, pues la organización estructural de la Secretaría, basada en la división de los efectivos en función de sus conocimientos lingüísticos. La Secretaría se ocupa del tratamiento integral de los documentos procesales, del seguimiento de los asuntos, de la distribución interna de los documentos procesales, de las notificaciones, citaciones y comunicaciones a las partes.

Otra peculiaridad de la Justicia Comunitaria es el llamado *Tribunal de Primera Instancia* (TPI).

El 24 de octubre de 1988 el Consejo de Ministros, a solicitud del Tribunal de Justicia, adoptó una Decisión por la que se creó un *Tribunal de la Primera Instancia*. El mismo, agregado según se dice textualmente al Tribunal de Justicia, es competente para conocer en primera instancia de ciertas categorías de recursos in-

terpuestos por personas físicas o jurídicas —los funcionarios comunitarios en su mayoría—, sin perjuicio de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho.

Las siguientes resoluciones del Tribunal de Primera Instancia (TPI) pueden ser impugnadas mediante el recurso de casación ante el Tribunal de Justicia: las que pongan fin a un procedimiento; las que deciden parcialmente la cuestión de fondo; las que ponen fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad y las resoluciones en materia de medidas provisionales.

El T.P. Instancia (TPI) está compuesto de 15 jueces nombrados en las mismas condiciones que los del Tribunal de Justicia.

Hoy tiene atribuidas competencias entre la Comunidad y sus agentes, los recursos interpuestos por los particulares, recursos de las empresas contra actos individuales en el ámbito de la CECA y acciones de indemnización conexas a los recursos anteriores.

El T.P.I. está en trance de ampliación de sus competencias y otras cuestiones en virtud del Tratado de Niza de lo que nos ocuparemos más tarde al examinar brevemente la versión de dicho Tratado en lo que se refiere a su organización y al nuevo reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el TPI.

B) Pasamos seguidamente al examen de una segunda parte que dedicamos al *funcionamiento interno* del Tribunal de justicia en los *procedimientos ordinarios* desde la presentación de la demanda hasta el fin de los mismos por medio de sentencia.

La presentación de recursos directos ante el Tribunal debe llevarse a cabo mediante una *demanda* escrita que debe cumplir las exigencias impuestas por el Reglamento del Procedimiento.

En el momento de su recepción en el Tribunal, se registra la demanda, encargándose el Secretario de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, con indicación de los motivos y alegaciones de las partes en el litigio. Acto seguido, se notifica la demanda a la parte contraria, la cual dispone de *un mes* para depositar un *escrito de defensa*. El demandante tiene el derecho de réplica

que podrá ejercer en el plazo de un mes, pudiendo el demandado presentar un escrito de dúplica en un nuevo plazo de otro mes. Salvo expresa derogación del Presidente, deben respetarse estrictamente los plazos de presentación de estos documentos. En los recursos prejudiciales el plazo para presentar observaciones escritas es de dos meses.

Una vez *cerrado el procedimiento escrito*, el juez ponente presenta al Tribunal en pleno la mal llamada «Reunión Administrativa», un *informe previo* sobre el asunto. Según el Reglamento de Procedimiento, este informe contiene propuestas sobre la procedencia de practicar medidas de instrucción u otras diligencias preparatorias, así como sobre la eventual prueba testifical o pericial. En el informe previo, el juez ponente, oído el abogado general nombrado para el mismo asunto, expone los problemas del litigio examinando las cuestiones de admisibilidad y evocando las cuestiones jurídicas planteadas en los escritos de las partes. El juez ponente presenta dicho informe previo durante la referida «reunión administrativa» a la cual asisten todos los jueces y abogados generales.

En su informe previo, el juez ponente se pronuncia sobre la oportunidad de remitir el asunto a una sala o bien que se vea en pleno. Según el Reglamento del Procedimiento el Tribunal puede actuar en una formación de Pleno (todos los jueces o una mayoría de éstos) o de Salas de tres o cinco jueces. Las Salas tienen la facultad, cualquiera que sea la fase del procedimiento, de remitir al Tribunal Pleno cualquier asunto que tenga asignado, siempre que considere que dicho asunto plantea cuestiones de derecho que requieran una decisión del Pleno.

Conviene subrayar que ninguna de las Salas está especializada en un campo «de iure» particular.

Para los asuntos promovidos por un Estado miembro o una Institución de la Comunidad se precisa en el Reglamento de Procedimiento la intervención del Tribunal en Pleno. El Tribunal puede remitir a una Sala las cuestiones prejudiciales y los recursos interpuestos por una persona física o jurídica. Esta remisión no es, sin embargo, posible si un Estado miembro o una Institución solicitan que el asunto se decida en sesión plenaria.

En base al Estatuto del Tribunal se han venido desarrollando una práctica que permite al Tribunal completar las actuaciones planteando *preguntas* a las partes en el litigio o a terceros (Gobiernos de los Estados miembros e Instituciones de la Comunidad). También se puede pedir la aportación de ciertos documentos o la comparecencia personal de las partes. Se concede un plazo a las partes o a los terceros afectados para responder a las preguntas planteadas, en el supuesto de que éstas exijan una respuesta escrita antes de la vista, o para presentar en la Secretaría los documentos solicitados.

Después de la referida «reunión administrativa», el asunto pasa a la *fase oral*. Para esta fase, el juez ponente elabora un documento llamado «*informe para la vista*». Se trata de un documento público de importancia capital. Su finalidad es profundizar y poner de relieve los diferentes elementos de las demandas escritas intercambiadas y dar a los jueces la posibilidad de plantear cuestiones orales. Además, permite a las partes comprobar si todos los aspectos del litigio están recogidos. El informe para la vista constituye la base para la discusión del asunto durante la vista oral.

Después de la vista oral, se presentan las *Conclusiones del Abogado General*. Después, el tribunal delibera y decide el asunto de que se trata a puerta cerrada sobre la base de un proyecto de sentencia en lengua francesa presentado por el juez ponente. Las posibles diferencias y sugerencias de los otros jueces que pueden surgir durante el período de las deliberaciones no deben hacerse públicas. Las deliberaciones son secretas y se efectúan normalmente en francés. Las *sentencias* del Tribunal se pronuncian por mayoría. En los supuestos de empate en la votación, el voto del juez de menor antigüedad no es tenido en cuenta. Al no admitirse ninguna opinión disidente o voto particular las sentencias tienen que ser firmadas por todos los jueces participantes en la deliberación, siendo pronunciadas en la lengua de procedimiento (se utilizan once lenguas) y en audiencia pública. La desventaja de la no manifestación de opiniones disidentes o votos particulares se compensa en parte con las Conclusiones de los Abogados generales. El Tribunal, al darse cuenta de nuevas dificultades al deliberar el asunto, puede ordenar la reapertura del procedimiento oral.

Las *sentencias* se componen de tres partes principales. En la parte relativa a los hechos y procedimientos se describen, de manera

objetiva, los hechos, las frases del procedimiento, las conclusiones de las partes y los argumentos principales formulados por las mismas. Esta parte generalmente es breve dado que se recoge solamente aquello que se considera esencial.

Le sigue en el cuerpo de la Sentencia las motivaciones del Tribunal que, por lo general, señala el objeto del recurso, el marco jurídico, los antecedentes y el análisis de los problemas jurídicos planteados, con el fin de llegar a las conclusiones de forma precisa. Dichas conclusiones —que no deben confundirse con las que pronuncia el Abogado general— se recogen en la parte tercera que constituye la parte dispositiva de la sentencia propiamente dicha. Las sentencias, junto con las Conclusiones del Abogado general, se publican ulteriormente en la Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal en todas las lenguas oficiales de la Comunidad que, como ya he dicho, por el momento son once.

C) Las funciones capitales del Tribunal, ejercidas a través de sus peculiares *métodos de interpretación* han permitido un amplio desarrollo del Derecho comunitario.

El sistema de funcionamiento del Tribunal Comunitario que hemos descrito ha hecho posible una aplicación uniforme y eficaz del derecho comunitario en todos los Estados miembros y dentro de la administración de la Comunidad en su conjunto.

Además las reglas de procedimiento han permitido al Tribunal desarrollar su jurisprudencia en materia de protección de los derechos individuales en relación con los ordenamientos jurídicos nacionales. Las disposiciones recogidas en el Reglamento de Procedimiento constituyen un fundamento jurídico importante para los eventuales desafíos futuros a los que el Tribunal de Justicia deberá hacer frente.

Conviene subrayar el hecho de que la jurisprudencia del Tribunal ha podido desarrollarse de manera eficaz a pesar de la presencia de tradiciones jurídicas muy distintas de los Estados miembros. Afortunadamente esta falta de homogeneidad jurídica no ha frenado, aunque si ralentizado, el proceso comunitario. En este contexto cabe subrayar la importancia de la interpretación teleológica dada por el Tribunal de Justicia a las *normas de los Tratados* y las

disposiciones del *derecho derivado*. Este método de interpretación del Derecho comunitario favorece la realización de los objetivos fundamentales de la Comunidad.

Hablando en términos generales, podría decirse que el Tribunal ha proporcionado a las normas de Derecho comunitario, de manera sistemática y consecuente, una interpretación, aplicación y desarrollo tal que ha garantizado de la mejor manera posible la creación y el mantenimiento del núcleo del esfuerzo integrador, que supone el Mercado Común. Ha sido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia donde el Mercado Común, cuyos contornos apenas estaban dibujados en los Tratados Constitutivos, ha adquirido fundamento sólido y una forma irreductible como un mercado único en el que se den las características lo más parecidas posibles a las de un mercado interior y ha permitido que fuera recogido en las versiones del Tratado posteriores al Acta Única.

Uno de los ejemplos más significativos de la manera en que el Tribunal de Justicia ha apoyado jurídicamente el proceso de integración lo proporciona la jurisprudencia relativa a las *relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional*. En esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia aprovechó la oportunidad para desarrollar el *concepto de ordenamiento jurídico autónomo*. Según el Tribunal, el Tratado es algo más que un Convenio que se limita a crear obligaciones mutuas entre las potencias signatarias. Ello se deduce de la intención de crear un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables. La Comunidad o Unión Europea constituye un ordenamiento jurídico nuevo en el que no sólo ostentan derechos los Estados miembros, sino también sus nacionales. El Derecho comunitario, independientemente de la legislación de los Estados miembros, ha creado y sigue creando obligaciones a cargo de los particulares, sino también engendrar derechos que estos pueden invocar directamente. Estos derechos también pueden surgir como contrapartida de las obligaciones impuestas a los Estados miembros.

Por lo que se refiere a los objetivos de las *Directivas* de la Comunidad, la jurisprudencia del Tribunal admite que un particular pueda invocar directamente una disposición de una Directiva, siempre que se trate de un instrumento cuyo contenido es suficientemente preciso. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se

señala también la obligación para los Estados miembros, derivada de la Directiva, de alcanzar el objetivo perseguido por ella, así como la obligación de los Estados, con arreglo al artículo 10 del Tratado CEE, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones. Estas obligaciones incumben fundamentalmente a los órganos investidos de autoridad pública de los Estados miembros y, por consiguiente, en el marco de sus competencias, también a los órganos judiciales.

Conforme al principio de *primacía del Derecho comunitario* —otra de las creaciones jurisprudenciales— las disposiciones contenidas en los Tratados y los actos de las Instituciones directamente aplicables tienen por consecuencia que, por el mero hecho de su entrada en vigor, quede sin aplicación, de pleno Derecho, cualquier disposición contraria existente del Derecho nacional. Las referidas disposiciones del Derecho Comunitario también prohíben la adopción conforme a Derecho de nuevos actos legislativos nacionales, en la medida en que sean incompatibles con la normativa comunitaria. Si no fuera así, ello significaría *negar la efectividad* de los compromisos asumidos incondicional e irrevocablemente por los Estados miembros, en virtud del Tratado y se pondría en duda los propios fundamentos de la Comunidad.

c) Finalmente haremos una breve referencia a la *jurisdicción del Tribunal Comunitario*. En primer lugar a su competencia contenciosa propiamente dicha. Esta es, sin duda, la más amplia y compleja. En síntesis, abarca los litigios que tengan origen en las *infracciones* de Derecho comunitario por los Estados miembros —arts. 226 a 228 del Tratado CEE y concordantes del tratado CEEA y del Tratado CECA— y los recursos dirigidos *al control de la legalidad de los actos de los Órganos* comunitarios: mediante los recursos de anulación, el de excepción de legalidad o control incidental de la legalidad y el recurso de inactividad.

Junto a estas dos grandes cuestiones, —las infracciones del Derecho comunitario y el control de la legalidad a que hemos hecho referencia— la competencia contenciosa del Tribunal se extiende a otro amplio grupo de litigios, y entre ellos los relativos a la *responsabilidad extracontractual* de las Comunidades y a los *recursos de casación* contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia en los litigios de su

competencia. A ellos debemos de sumar los regulados en el art. 237 del Tratado CEE y concordantes de los otros Tratados— contenida en un contrato de derecho público o privado celebrado por la Comunidad o por su cuenta.

Junto a la competencia contenciosa, de importancia innegable, encontramos la competencia consultiva, típica de las jurisdicciones internacionales, pero que en el Tribunal Comunitario adquiere especiales características y está prevista en los tres Tratados bajo las formas siguientes:

- 1) por el Artículo 95 del Tratado CECA en cuando a la llamada «pequeña revisión» del Tratado en determinados supuestos; 2) el Control preventivo del artículo 300 del Tratado de la CEE y 3) el Procedimiento especial del art. 103 del Tratado de la EURATOM.

Finalmente, está regulada la competencia para la resolución de *cuestiones prejudiciales* que los jueces internos o nacionales le planteen al Tribunal Comunitario según el art. 234 del Tratado CEE y concordantes de los otros dos Tratados. La razón de ser de esta importantísima competencia es doble: de un lado, el Derecho comunitario se ha convertido en una parte integrante del Derecho interno de los Estados miembros y en un derecho aplicable dentro de los mismos, y de otro lado, debe ser interpretado de forma idéntica en cada uno de los Estados de la Comunidad.

Para ello, la labor de interpretación de los Tratados Comunitarios, y de los actos adoptados por las instituciones comunitarias —derecho derivado— se confió al Tribunal de las Comunidades Europeas en cuanto al Tribunal único hasta la reforma introducida en el Tratado de Niza como veremos más tarde.

III. El futuro de la Justicia Comunitaria

El próximo futuro de la Justicia Comunitaria está en trance de sufrir una profunda transformación como consecuencia preferentemente de la versión del Tratado Constitutivo de 26 de febrero de 2001 al que se llegó en la Conferencia de Niza. También en un futuro no tan inmediato la ampliación de la Comunidad con diez nuevos Estados y finalmente por lo que se acuerda en la Conferencia intergubernamental

a celebrar en 2004, incluido lo relativo a la proyectada Constitución Europea.

A continuación examinaremos brevemente ambas cuestiones.

A) Respecto al Tribunal de Justicia está previsto que traspase parte de sus competencias al Tribunal de Primera Instancia. En la Conferencia de Niza, el punto capital fue si el Tribunal de Justicia mantenía su *competencia única* en materia de *cuestiones prejudiciales* o podría transferir al Tribunal de Primera Instancia una parte o toda su competencia en la materia. Se ha llegado como veremos más tarde, a una solución intermedia.

Como ya hemos también recogido en otro trabajo nuestro, el sistema judicial comunitario ha sido víctima de «su propio éxito» y «el Tribunal encuentra cada vez más dificultades para resolver, con la atención adecuada y en un plazo razonable» el número creciente de cuestiones prejudiciales que se le plantean por los órganos judiciales nacionales. En efecto, la *duración del proceso prejudicial* ha aumentado enormemente, desde los seis meses que se tardaba en resolver una cuestión prejudicial en 1975 se pasó a la de 21 meses en el año 2000 y, según la estadística de fines de junio de 2003, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio del presente año, solo en un asunto prejudicial se ha tardado menos de 12 meses en resolverlo, pero se ha llegado en 29 casos a tardar más de 27 meses en la resolución. Respecto del volumen de cuestiones prejudiciales recibidas basta con comparar las 69 cuestiones que fueron introducidas en el Tribunal en 1975 con las 225 introducidas en el año 1999, las 224 introducidas en el año 2000 y las 237 introducidas en el año 2001. En los seis primeros meses del año 2003 se han introducido 108 asuntos. El temor a verse desbordada la capacidad de recepción y de asimilación del propio Tribunal ha hecho que se intente, por todos los medios, evitar llegar a una situación límite.

Para conseguir salir del callejón prácticamente sin salida en que el Tribunal se encontraba metido se estudiaron diversos procedimientos como llegar a una serie de filtrados, a ejemplo del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (procedimiento de «cerciorari») o a limitar solo a los Tribunales superiores el planteamiento de cuestiones prejudiciales. Esta posibilidad ha sido rechazada de plano y se ha llegado a una tercera posible solución, que ya fue planteada por el propio Tribunal de Justicia en la nota que en 1999 presentó a la Comisión. Se ha abierto en Niza la posibilidad de conferir al Tribunal de Primera Instancia competencia prejudicial en aquellos asuntos que el Tribunal «considere que no suscitan una cuestión de principio que afecte a la

unidad o la coherencia del Derecho Comunitario» y que excepcionalmente puedan ser incluso reexaminadas» por el Tribunal de Justicia determinadas resoluciones prejudiciales del Tribunal de Primera Instancia que pongan en peligro los dos grandes principios de unidad y coherencia.

Respecto a los *aspectos organizativos*, el Tribunal, según el Acuerdo de Niza, tendrá tantos Jueces como Estados partes en la Unión Europea. Imagínense lo que puede llegar a ser difícil el trabajo en un Tribunal de 25 o 30 jueces y por ello para mantener el principio, a mi juicio equivocado, de un Juez por cada Estado miembro, se pretende modificar la organización interna del Tribunal de forma que funcione a base de Salas y de Pequeños plenos mediante la modificación del Estatuto y del Reglamento. Seguramente se llegará en la práctica a una solución parecida a la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en donde solo excepcionalmente el Tribunal de Justicia trabajará en Pleno. Total que dicho en otras palabras, habrá que funcionar normalmente a base de una Gran Sala y garantizar al mismo tiempo un núcleo estable de Jueces para mantener la tan deseable unidad y coherencia de la jurisprudencia. Esto es lo que se ha recogido en el proyectado artículo 221, párrafo 2º del Tratado de Niza en el que se dice que el Tribunal se reunirá en Salas o en Gran Sala, manteniéndose, según se preceptúa en el artículo 16 del Estatuto, Salas de 3 y 5 Jueces. Los Jueces elegirán de entre ellos los Presidentes de Sala. Los Presidentes de Sala de 5 Jueces serán elegidos por 3 años, siendo su mandato renovable. La Gran Sala estará compuesta por 11 Jueces y presidida por el Presidente del Tribunal, formando parte además de dicha Gran Sala los Presidentes de las Salas de 5 Jueces y otros Jueces designados en las condiciones establecidas en Reglamento del Procedimiento. El Tribunal actuará en esta composición cuando lo pida un Estado miembro o una Institución comunitaria que sea parte en el procedimiento. Finalmente, el *Pleno formado por todos los jueces* está contemplado con carácter excepcional ya que solamente está prevista su actuación en los casos de cese del Defensor del Pueblo, de los Miembros de la Comisión, de los del Tribunal de Cuentas o cuando sea el propio Tribunal, o el Abogado General, quien considere que el asunto reviste importancia excepcional.

Las competencias reservadas al Tribunal de Justicia son con carácter general y las prejudiciales, sin perjuicio de las que hayan sido transferidas al Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal continúa con la competencia de algunos recursos directos y de los recursos de casación.

Los redactores del Tratado de Niza han querido que el Tribunal quede como Tribunal Constitucional de la Comunidad, entendiéndolo

por «Constitución» de la Unión Europea las cuestiones que tengan como objeto la interpretación del Tratado que, *mutatis mutandi*, cumple la función de Norma Fundamental Suprema o Constitución y en el futuro la proyectada Constitución Europea. Cabe preguntarse también si debe cumplir las funciones constitucionales en lo que se refiere sólo al Derecho Primario o también al Derecho Comunitario Derivado, por las solas vías extraordinarias de la casación y del reexamen, o cabe examinar la constitucionalidad de las decisiones del Tribunal de Primera Instancia en todas las situaciones.

B) *El Tribunal de Primera Instancia* está contemplado en el Tratado de Niza como el órgano preferentemente competente en las materias de derecho común, en los recursos directos, según se estipula en el artículo 225 del Tratado de Niza reformado ya que, dice textualmente que «el Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer, en primera instancia, de los recursos contemplados en los artículos 230 (recursos de anulación), 232 (recursos de inacción), 235 (recursos para obtener una indemnización), 236 (los relativos a función pública) y 238 (los sometidos a través de una cláusula compromisoria). No obstante se exceptúan aquellos que se atribuyen a una Sala jurisdiccional, a los que nos referimos más tarde. El Estatuto podrá establecer nuevas competencias, por lo que la cuestión de la competencia del Tribunal de Primera Instancia queda abierta en el Tratado de Niza.

Desde el punto de vista organizativo, el Tribunal de Primera Instancia hasta la ampliación, estará compuesto por 15 jueces y no tiene Abogados Generales permanentes, aunque podrá ser llamado uno de sus miembros a desempeñar las funciones de Abogado General en los casos que lo requiera.

La forma de aligerar los procedimientos está recogida en el artículo 50 del Estatuto que prevé que actúe en Salas de 3 o 5 Jueces, siendo los Presidentes de Sala de 5 Jueces elegidos por 3 años, y siendo su mandato renovable una sola vez. Prosigue el referido artículo 50 diciendo que «la composición de las Salas y la atribución de asuntos a las mismas se regulará por el Reglamento de Procedimiento. En determinados casos, previstos en el Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá actuar en pleno o como órgano unipersonal». También podrá actuar en Gran Sala en determinados casos y en las condiciones que se estipule.

c) Las *Salas Jurisdiccionales* especiales es otra innovación del Tratado de Niza. La jurisdicción comunitaria puede ser completada por una nueva figura jurídica que está prevista en dicho Tratado de Niza, en su artículo 225 A) que dice así: «El Consejo, por unanimidad, a

propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia o a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, podrá crear *salas jurisdiccionales* encargadas de conocer en Primera Instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas».

Las futuras salas jurisdiccionales tienen como misión juzgar sobre cuestiones especiales bien delimitadas y en la Decisión que las cree «se precisará el alcance de las competencias que se le atribuyen y la composición de dichas salas».

Respecto del personal de las mismas deberá ser elegido «entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales». Ello quiere decir que deberán ser normalmente peritos o buenos conocedores de la materia específica en la que han de juzgar y, por otro lado, que sean independientes. Ambas condiciones deberá tenerlas en cuenta el Consejo que es el órgano encargado de designar a los miembros de las salas por unanimidad. Por el contrario solamente se requerirá la mayoría cualificada para aprobar el Reglamento de Procedimiento que deberá ser establecido de acuerdo con el Tribunal de Justicia.

Es de prever que se creen salas de recurso especial para las cuestiones relativas a marcas y, por otra parte, se contempla la eventualidad de que las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, instaladas en Alicante, puedan convertirse en Salas jurisdiccionales.

Como puede observarse, si se lleva a efecto la puesta en marcha de lo previsto en el Tratado de Niza, el poder judicial comunitario habrá cambiado de una manera radical superándose, entre otras cosas, la unidad o el monopolio de dicho poder ha venido ejercido por el Tribunal de Justicia.

d) Finalmente, el proyecto de Constitución Europea preparado por la «Convención» a la que ya nos hemos referido, se ocupa en su Artículo 28, en su versión presentada en el Consejo de la UE en su reunión de julio de 2003, del Tribunal de Justicia en los siguientes términos:

1. El Tribunal de Justicia comprenderá el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en el ámbito del Derecho de la Unión.

2. El Tribunal de Justicia Europeo estará compuesto por un juez por Estado Miembro y estará asistido por abogados generales. El Tribunal de Gran Instancia dispondrá al menos de un juez por Estado miembro: el número de sus jueces se fijará en el Estatuto del Tribunal de Justicia.
Los jueces y los abogados generales del Tribunal de Justicia Europeo y los jueces del Tribunal de Gran Instancia, elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas en los artículos III-260 y III-261 serán designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros para un mandato renovable de seis años.
3. El Tribunal de Justicia:
 - resolverá sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una Institución o por personas físicas o jurídicas con arreglo a lo dispuesto en la Parte III;
 - se pronunciará con carácter prejudicial a petición de órganos jurisdiccionales nacionales sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;
 - resolverá sobre todos los demás casos contemplados en la Constitución.

IV. Como conclusiones de futuro manifestamos las siguientes:

A) Pese a las orientaciones que derivan de la modificación de los Acuerdos de Niza, el Tribunal de Justicia sigue siendo el órgano jurisdiccional supremo de la Unión, que ha de resolver en Primera y única instancia algunos de los recursos directos. Además, debe responder de determinadas cuestiones prejudiciales y le queda aún competencia de reexaminarlas, de solucionar los oportunos recursos contra las mismas del Tribunal de Primera Instancia o incluso de las Salas jurisdiccionales. Tanto los previstos recursos de casación, como la competencia abierta de reexamen, en los casos excepcionales, hacen que el Tribunal de Justicia continúe con la última palabra de su misión esencial y que además le corresponda, cada vez más, ver ampliadas las funciones de Tribunal Constitucional, intérprete del derecho primario de manera exclusiva, en última instancia.

B) Al Tribunal de Primera Instancia se le amplían, sin duda alguna, sus funciones, en el sentido siguiente:

a') es Tribunal de Primera Instancia en los recursos directos, salvo en los que, como hemos expresado, al Tribunal de Justicia se le reservan aquellos recursos directos en que sea parte el Estado, una Institución o el Banco Central Europeo; b) quedará, normalmente, salvo unos casos excepcionales, como Tribunal de última instancia en los contenciosos de carácter especial y los procedentes de las salas especiales y generalmente en lo relativo a las cuestiones de personal; c) Conocerá recursos prejudiciales que en la versión de los Tratados anteriores lo tenía especialmente vedado.

C) Finalmente la creación de las salas especiales supone una especialización de la justicia, cosa lógica dada la ampliación de competencias en materias también especiales que la Unión Europea está recibiendo.

D) Una reflexión final se impone y con ella termino: nos encontramos ante una jurisdicción internacional de características especiales y que, como la Unión Europea de las que son órganos judiciales, está a medio camino entre un sistema propiamente internacional y un embrión de sistema federal, cuya evolución dependerá de los avances hacia una deseable integración política más amplia como la concibieron los «Padres Fundadores de la Comunidad»; pero que la incorporación de algunos Estados alejados de esta idea básica de una Unión política han sustituido o pretendido sustituir por una Unión exclusivamente económica o simplemente aduanera puede poner en peligro lo que pretendieron como fin último aquellos que dieron el paso inicial de dar vida a la Europa Comunitaria.