

EL SISTEMA JUDICIAL COMUNITARIO Y LAS EXIGENCIAS DE EFICACIA Y UNIFORMIDAD DEL DERECHO COMUNITARIO*

Marta Sobrido Prieto

Sumario. 1.-Introducción. 1.1.El sistema jurisdiccional comunitario: organización de acuerdo con el principio de subsidiariedad. 1.2.El sistema jurisdiccional comunitario: ampliación y profundización de las Comunidades. 2.-Situación procesal de Instituciones y particulares. 2.1.Antes del Tratado de Niza. 2.2.Modificaciones del Tratado de Niza. 2.3.Jurisprudencia del TPI. 3.-Composición del TJCE; modificaciones del Tratado de Niza. 3.1.El TJCE: Jueces y Abogados Generales. 3.2.El TPI: Jueces. 4.-Reorganización del TJCE y del TPI. 4.1.Creación del TPI. 4.2. Modificaciones del Tratado de Niza. 5.-Conclusión.

1.- INTRODUCCIÓN

El sistema jurisdiccional comunitario está integrado tanto por un tribunal propiamente comunitario, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE), como por los jueces nacionales que, cuando les corresponde, actúan también como jueces comunitarios. Una estructura que responde al principio de subsidiariedad y que en esencia ha permanecido estable a lo largo de los años, pudiendo distinguirse como cambio más significativo la creación en 1989 de otra “instancia” dentro del TJCE, de modo que desde entonces el TJCE comprende tanto al TJCE propiamente dicho, como al Tribunal de Primera Instancia (en adelante, TPI).

Sin duda, el reto no era fácil: organizar un sistema de control judicial que operase sobre todo el territorio comunitario (las dimensiones exigían una estructura descentralizada) en relación con el Derecho comunitario (normas comunes que, como tales, exigían una misma interpretación y validez). Pero el modelo diseñado sí se ha revelado eficaz para garantizar ambos objetivos: eficacia y uniformidad.

Un modelo que en esencia ha permanecido invariable pero que, como el lógico, ha ido evolucionando y se ha ido perfeccionando a lo largo de los años; y ello tanto como consecuencia de modificaciones en el Derecho aplicable (Derecho comunitario originario y derivado), como por las precisiones de la propia jurisprudencia del TJCE. Una evolución que recientemente ha conocido una nueva etapa marcada por el posible cambio que puede producirse en relación con la jurisprudencia comunitaria sobre el acceso de los particulares al TJCE (2002) y, sobre todo, por la última revisión de la que

* Este trabajo constituye, básicamente, la versión escrita de la ponencia presentada bajo el título “El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas” en las Primeras Jornadas de Derecho Internacional: “La Unión Europea, presente y futuro”, que tuvieron lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña los días 3-5 de abril de 2002.

han sido objeto los Tratados constitutivos: el Tratado de Niza¹ (2001). Un Tratado cuya entrada en vigor es todavía incierta² pero que ha incidido de manera importante en el sistema jurisdiccional comunitario³, interesándonos a nosotros fundamentalmente el modo en que se ha decidido seguir garantizando ese doble objetivo de eficacia y uniformidad en una Unión que actualmente ya está desbordada pero que, sobre todo, amenaza con bloquearse en el futuro con las próximas ampliaciones⁴.

1.1.- El sistema jurisdiccional comunitario: organización de acuerdo con el principio de subsidiariedad

El proyecto comunitario se basa en el principio de subsidiariedad, un principio que no es exclusivo del Ordenamiento comunitario y que puede concretarse de maneras muy distintas pero que siempre gira en torno a una misma idea: si varias unidades (poder público/ciudadanos; autoridades centrales/regionales...) nos garantizan los mismos resultados, prima la más cercana. Se entiende que el ejercicio de las “competencias” (las competencias, la autoridad, el poder...) debe corresponder a las unidades más pequeñas (las más cercanas a los ciudadanos, a los individuos...a los miembros de la unidad que tomemos como referencia); y, sólo en la medida en que exista una razón (que sea imprescindible, que garantice mejores resultados...), podrán asignarse tales competencias a unidades superiores. Lo que puedan resolver los ciudadanos por sí mismos, que no lo organice el Estado; aquéllas de lo que pueden ocuparse las autoridades locales, que no lo asuman las regionales, etc.

Y, como decíamos, el proyecto de integración europea responde a esta idea: este principio explica tanto la existencia de ámbitos comunitarios, como la organización

1 La Conferencia intergubernamental se abrió el 14 de febrero de 2000 y se cerró en diciembre de 2000 con la aprobación del Proyecto de Tratado de Niza por el Consejo Europeo reunido en Niza (*Bol.* 12-2000, punto 1.1.3). El Tratado de Niza fue finalmente firmado en Niza por todos los Estados miembros el 26 de febrero de 2002 (*Bol.* 1/2-2001, punto 1.1.1). El texto del Tratado fue publicado en el *DOCE* C 80, de 10 de marzo de 2001.

2 El Tratado de Niza entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado miembro que haya cumplido dicha formalidad; en cuanto a cuándo pueda ser esa fecha parece depender de Irlanda. Y es que la tercera parte de los Estados depositaron el instrumento de ratificación durante el 2001 (Dinamarca, Luxemburgo, Francia, España y Holanda) y el resto lo han hecho (Austria, Portugal, Suecia, Finlandia, Alemania) o está previsto que lo hagan (Bélgica, Grecia, Italia) durante el primer semestre del 2002 (datos del 14 de mayo de 2002). El único Estado que presenta dificultades es Irlanda, tras el resultado negativo (53,87%) del referéndum convocado el 7 de junio de 2001; en otoño de 2002 podría convocarse un segundo referéndum.

3 Sobre las repercusiones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario, entre otros: LOPEZ ESCUDERO, M.: “Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, suplemento n.ºs 7/8, 2001, pp. 27-40. RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C.: “El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea”, abril de 2000, disponible en la página web del TJCE. ROLDAN, J.: “La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º9, 2001, pp. 77-116. RUIZ-JARABO, D.: “La réforme de la Cour de Justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º4, 2001, pp. 705-725. SOBRINO HEREDIA J. M.: “El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas tras el Tratado de Niza”, en ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.): *El Tratado de Niza*, Bilbao, 2001. TAMBOU, O.: “Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le Traité de Nice”, *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, 446, 2001, pp. 164-170.

4 Nos proponemos exponer lo que son los grandes rasgos del sistema jurisdiccional comunitario, de modo que al referirnos al Tratado de Niza prescindiremos de interesantes cuestiones que han rodeado a esta reforma, como la contribución del propio TJCE a esta reforma (así, RUIZ-JARABO: “La réforme...”, *cit.*, pp. 709-716). Asimismo, dejaremos a un lado algunas de las reformas introducidas como la reordenación del Derecho originario aplicable al TJCE o la organización en salas (así, LOPEZ ESCUDERO: “Modificaciones...”, *cit.*, pp. 30-31 y 32-34, respectivamente).

(centralización / descentralización) a la que se procede en los mismos. En efecto, en primer lugar los Estados se unieron y formaron una comunidad⁵ convencidos de que en una serie de ámbitos conseguirían conjuntamente mejores resultados que cada uno de ellos por separado; pero, además, a la hora de organizarse esta Comunidad aplicó de nuevo el principio de subsidiariedad. Así, incluso en esos ámbitos en los que se entendió que la actuación conjunta podría reportar ventajas (ámbitos comunitarios), no todas las funciones se asignaron a las Instituciones comunitarias, sino sólo aquéllas que se consideró que podrían ejercitar con más éxito ellas (centralización) que los Estados (descentralización).

¿Y cuáles son esas competencias que se asignaron a las Instituciones? Ante todo, la configuración primera de las normas; pero también la aplicación normativa y, más excepcionalmente, administrativa de tales normas⁶. De modo que a los Estados miembros (en adelante, EE.MM.) les corresponde actuar cuando no esté justificada la intervención comunitaria. Esto es, excluidos -como es lógico- del momento inicial⁷, los EE.MM. sí suelen responsabilizarse de la aplicación normativa y, sobre todo, de la aplicación administrativa del Derecho comunitario.

Pues bien, esto es lo que algunos autores denominan subsidiariedad estructural⁸. Frente al principio de subsidiariedad que incorpora con el Tratado de Maastricht⁹ y que

5 En realidad, tres Comunidades: en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); y en 1957 la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

6 *Configuración primera de la norma*: con independencia de si el acto elaborado por las Instituciones se integra directamente en los Ordenamientos nacionales (Reglamento) o no (Directiva), puede afirmarse que las normas comunitarias (Reglamento; norma nacional que transpone la Directiva) siempre han sido concebidas por las Instituciones. *Aplicación normativa*: entendiendo por aplicación normativa el desarrollo normativo que se haga de un primer acto normativo (acto de base), las Instituciones comunitarias proceden a ello mediante Reglamentos o Directivas de desarrollo. Competencia cuya titularidad ostenta el Consejo pero cuya ejecución "debe" delegar: el Consejo no sólo puede sino que está obligado a delegar el ejercicio de esta competencia en favor de la Comisión; sólo si circunstancias excepcionales así lo aconsejan podrá proceder el Consejo a la aplicación normativa puede (tercer guión del art. 202 CE). *Aplicación administrativa*: entendiendo por aplicación administrativa del Derecho comunitario la aplicación que de él se haga a un caso concreto, las Instituciones comunitarias proceden a ello mediante Decisiones. Así sucede en el ámbito del Derecho de la competencia (arts. 81-89 CE), donde la Comisión -y excepcionalmente el Consejo (art.88.1 CE)- es la autoridad a la que le corresponde declarar la compatibilidad o incompatibilidad y sus consecuencias (multa, devolución de ayudas...) de las actuaciones de empresas y Estados en este ámbito.

7 En la medida en que nos movemos en el terreno *comunitario* debe haber algún elemento *común*: la actuación nacional comunitaria parte necesariamente, por su condición de actuación comunitaria, de una previa actuación centralizada; la descentralización presupone la existencia, en mayor o menor medida, de cierta centralización.

8 Autores como CONSTANTINESCO se refieren acertadamente a esta subsidiariedad *estructural* como subsidiariedad *implícita*. Por nuestra parte, y dado que vamos a apoyarnos en este principio para señalar las grandes líneas de la estructura comunitaria en general y de la estructura judicial comunitaria en particular, optamos por la terminología utilizada por TRAIN: subsidiariedad *estructural*, frente a subsidiariedad *institucional*. CONSTANTINESCO, V.: "Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union européenne?", *L'Europe et le droit (Mélanges en hommage à Jean Boulois)*, Paris, 1991, pp. 35-45. TRAIN, F.: "Le renvoi préjudiciel et le subsidiarité", *Revue des Affaires Européennes-Law & European Affairs*, nº5 1-2, 1998, pp. 102-107. Sobre la existencia y alcance de esta subsidiariedad estructural pueden consultarse, además: BARNES VAZQUEZ, J.: "El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas", en MOLINA DEL POZO, C.F. (coord.): *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Madrid, 1995, pp. 117-148. BOIXAREU, A.: "El principio de subsidiariedad", *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, nº3, pp. 771-807.

9 En realidad, la primera referencia explícita aparece con el Acta Unica Europea, en materia de medio ambiente (aptado. 4º del entonces art. 130 R TCEE, actual art. 174 CE). Pero su consagración con carácter general tuvo lugar con el TUE, tanto en las *Disposiciones comunes* (arts. A, B, F.1 y F.3 TUE; actuales arts. 1,2, 6.1 y 6.3 UE) como en las *Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea* (art. G TUE, actual art. 8 UE, por el que se añade el art. 3 B TCE, actual art. 5 CE).

lo introduce tanto en el ámbito de la UE, a modo de principio informador, como en el ámbito de la CE, a modo de principio jurídico que regula el ejercicio de las competencias compartidas (subsidiariedad institucional)¹⁰, esta subsidiariedad estructural está presente desde el primer momento: podría decirse que es la filosofía que inspira el nacimiento, organización y evolución del proyecto comunitario.

Y, en este juego “centralización-descentralización”: ¿cómo se organiza el sistema judicial?, ¿existe también una subsidiariedad estructural?

En primer lugar, y puesto que las normas comunitarias se integran en los Ordenamientos jurídicos nacionales formando un todo, no tenía sentido crear tribunales exclusivamente comunitarios, de modo que se asignó este papel a los jueces nacionales. Es decir, el control judicial ordinario del Derecho comunitario corresponde a los jueces nacionales (descentralización).

En segundo lugar, y para garantizar que la descentralización no desvirtúe la exigencia de uniformidad inherente a un proyecto como éste, el control judicial final sí se asignó a un único tribunal: el TJCE (centralización). Y es que el ámbito de aplicación de las normas comunitarias es el territorio de todos los EEMM., de modo que éstas han de desplegar el mismo efecto siempre y en todo lugar: control a quienes crean (Instituciones) el Derecho comunitario, pero también a quienes lo aplican, tanto normativa y administrativamente (Instituciones y EE.MM.) como judicialmente (jueces nacionales). Resulta por tanto que ese control final que corresponde al TJCE es el que se ejerce sobre las Instituciones¹¹, sobre los Estados¹² y sobre los jueces nacionales¹³.

En definitiva, dado que el control judicial ordinario es descentralizado y el control judicial final es centralizado, y que ello se debe a que para el TJCE sólo se han reservado las funciones que se ha entendido no pueden o no deben ser ejercidas por los jueces nacionales, parece que sí puede hablarse de una organización judicial acorde con el principio de subsidiariedad.

10 Sobre esta aplicación *institucional* del principio de subsidiariedad pueden consultarse, entre otros: BARNES VAZQUEZ: “El principio...”, *cit.*; BOIXAREU: “El principio...”, *cit.* “Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, nº45, pp. 53-93. CHICHARRO LAZARO, A.: *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Navarra, 2001. ESTELLA DE NORIEGA, A.: *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Madrid, 2000. FERAL, P. A.: “Le principe de subsidiarité progrès ou statu quo après le traité d’Amsterdam?”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº1, 1998, pp. 95-113. FRAGA IRIBARNE, M.: *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Santiago de Compostela, 1997. GAUTRON, J.-C.: “Subsidiarité ou néo-subsidiarité”, *Revue des Affaires Européennes-Law & European Affairs*, nºs 1-2, 1998, pp. 3-8. MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J.: “La incidencia del principio de subsidiariedad en el modus operandi de la Comunidad Europea”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1995, nº1, pp. 95-125. OLESTI RAYO, A.: *Los principios del Tratado de la Unión Europea*, Barcelona, 1998, pp. 79-97. PEREZ GONZALEZ, M.: “La subsidiariedad”, en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam*, Madrid, 1998, pp. 167-184. RIDEAU, J.: “Compétences et subsidiarité dans l’Union Européenne et les communautés européennes”, en *Annuaire européen d’Administration publique*, nºXV-1992; París, 1993, pp. 615-661. SOBRINO HEREDIA, J. M.: “El principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”, *Noticias UE*, nº145, 1997, pp. 85-99. VAN HERVEN, W.: “Les principes de subsidiarité, proportionnalité et cooperation en droit communautaire européen” en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Estudios en homenaje al Prof. D. Manuel Díez de Velasco)*, 1993, pp. 1281-1292.

11 Este control es posible a través de los recursos de anulación (arts. 230 CE; 146 CEEA; 33 y 38 CECA) y omisión (arts. 232 CE; 148 CEEA; 35 CECA), puesto que permite enjuiciar las actuaciones y omisiones de las Instituciones a la luz del Derecho comunitario. Pero tampoco debemos olvidar el recurso por responsabilidad extracontractual (art. 288 CE; 188 CEEA; 34 y 40 CECA), así como los dictámenes consultivos sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales que tenga previsto concluir la CE (art. 300.6 CE).

12 Así sucede a través de los recursos de incumplimiento (arts. 226-227 CE; 141-142 CEEA; 88-89 CECA).

13 Nos referimos a las cuestiones prejudiciales (arts. 234 CE; 150 CEEA; 41 CECA).

1.2.- El sistema jurisdiccional comunitario: ampliación y profundización de las Comunidades

Por supuesto, en la práctica este esquema no es tan exacto como lo estamos describiendo pero sí es cierto que ésta es la filosofía con la que empezó el proceso y que ha venido marcando su evolución. Una evolución que ha supuesto no sólo un progresivo proceso de profundización sino también la ampliación de una Comunidad de seis EE.MM. a los quince actuales. Y ambas, profundización y ampliación, pueden llegar a afectar al sistema jurisdiccional comunitario.

La profundización puede afectarle en un triple sentido. En primer lugar, porque puede suponer un *aumento de la carga de trabajo*: se amplía el campo de actuación y ello puede suponer que el TJCE sea competente en más ámbitos. Así, la asunción de nuevas competencias que tuvo lugar con ocasión del Tratado de la Unión Europea en materia de educación supuso tanto la facultad de las Instituciones para actuar en ese ámbito como del TJCE para controlar tales actos. En segundo lugar, puede comportar un *mayor protagonismo o protección de determinados sujetos*. Nos referimos a las Instituciones/órganos comunitarios, ya que un cambio en sus competencias puede repercutir en su situación procesal. Así, la mayor intervención del Parlamento Europeo (en adelante, PE) en el procedimiento legislativo terminó forzando -como veremos más adelante- la admisión de su legitimación activa en los recursos de anulación. Pero también nos referimos a otros sujetos: los particulares; ya que en un intento de perfeccionar el derecho a la tutela judicial que debe ofrecerles el Ordenamiento comunitario por su condición de destinatarios, podrían suavizarse las condiciones que actualmente les exigen los Tratados para admitir su participación. Así, una nueva línea jurisprudencial en relación con el requisito de la afectación individual y sobre la que volveremos más adelante. Y, en tercer lugar, la profundización puede modificar el *procedimiento de nombramiento* de los miembros del TJCE. Y ello porque una mayor integración puede suponer que los EE.MM. tengan menos control sobre el nombramiento de los Jueces y Abogados Generales. Así, si en relación con los Abogados Generales actualmente se acepta que determinados Estados no cuenten con la facultad de que uno de los Abogados sea de su nacionalidad, un paso más sería descartar totalmente los criterios de nacionalidad o, incluso, que esto o algo parecido sucediese con los Jueces.

Por su parte, la ampliación le afecta en un doble sentido. En primer lugar, porque conlleva, necesariamente, un *aumento en la carga de trabajo*: el TJCE debe controlar no sólo a más sujetos (más EE.MM. y más jueces nacionales) sino que, además, en su faceta de “juez ordinario” el TJCE tendrá más asuntos como consecuencia del incremento de la actuación de las Instituciones, puesto que la Comisión -y el Consejo- tendrán más empresas y EE.MM. que controlar en relación con el Derecho de la competencia. Y en segundo lugar, la ampliación puede modificar los criterios de representación nacional en la *composición del TJCE*. Por razones de eficacia, un Tribunal no debe superar un determinado número de miembros. De modo que podría llegar a determinarse -no ha sido así en Niza- que los EE.MM. no se pueden ver representados con el mismo número de jueces en una Comunidad de quince miembros como la actual que en una Comunidad mucho más ampliada.

En definitiva, la evolución a la que se ve sometida el proyecto comunitario puede afectar al sistema judicial en un triple sentido: modificando la situación procesal de Instituciones, órganos o particulares; modificando el procedimiento de nombramiento de los miembros del TJCE o sus criterios de representación nacional; y modificando la propia organización del TJCE para hacer frente a una mayor carga de trabajo. Pues bien, en mayor o menor medida el Tratado de Niza ha tocado los tres puntos. Y además lo ha hecho, sobre todo en lo que respecta a la organización interna, con modificaciones importantes.

2.- SITUACIÓN PROCESAL DE INSTITUCIONES Y PARTICULARES

Recordemos que el TJCE es ese juez exclusivamente comunitario al que se le asigna el “control final”: control sobre Instituciones, EE.MM. y jueces nacionales. Pero, ¿qué posibilidades de acceso existen?, ¿quiénes pueden acudir a este tribunal?

2.1.- Antes del Tratado de Niza

Dado que la función del TJCE es, como decíamos, la de asumir sólo el control final, se excluyó de su competencia el control sobre la aplicación administrativa descentralizada del Derecho comunitario; reservándole sólo el “control sobre el control”: mediante las cuestiones prejudiciales el TJCE controla el control que los jueces nacionales ejercen sobre la aplicación administrativa del Derecho comunitario por parte de las autoridades nacionales¹⁴. Pero todo lo demás, sí cayó bajo su competencia: tanto la creación (Instituciones) y aplicación general del Derecho comunitario (Instituciones y EE.MM.), como la aplicación administrativa centralizada (Instituciones). Control sobre Instituciones (recursos de anulación y omisión; solicitud de Dictamen conforme) y EE.MM. (recurso de incumplimiento) que, a diferencia del que ejerce sobre los jueces nacionales (cuestiones prejudiciales), tiene lugar mediante la presentación de recursos directos. Recursos a disposición, en distinta medida, de EE.MM., Instituciones y personas físicas y jurídicas y que nos permite distinguir entre lo que se ha dado en llamar demandantes privilegiados (EE.MM. e Instituciones) y no privilegiados (personas físicas o jurídicas).

En efecto, en estos procedimientos en los que debe pronunciarse sobre la actuación de Instituciones y EE.MM., el TJCE sólo reconoce una capacidad procesal plena, precisamente, a estos sujetos: EE.MM. e instituciones Y, aun a riesgo de simplificar demasiado, podríamos decir que ello es reflejo de la posición comunitaria que ocupan. Así, a los EE.MM. en su condición de *miembros* se les permite: por un lado, defenderse contra los actos que se le imponen de manera obligatoria, esto es, las normas comunitarias (impugnación de los actos de las Instituciones); y, por otro lado, denunciar el hecho de que otro miembro no cumpla con esas obligaciones (impugnación de los actos u omisiones de otros EE.MM.). Mientras a las Instituciones se les permite, por su condición de *autoras* del Derecho comunitario, la impugnación de “ese” Derecho: el Derecho emanado no de los EE.MM. (por ejemplo, ley nacional que transpone una Directiva) sino de las Instituciones (la Directiva); situación que refleja muy bien una Institución en concreto: el PE, pues como avanzamos ya -y volveremos sobre ello a continuación- su situación procesal ha ido mejorando a medida que ha ido ganando peso en la elaboración del Derecho comunitario. A lo que hay que añadir la especial posición de la Comisión, que además de autora del Derecho comunitario (posibilidad de impugnar los actos de las otras Instituciones) es la *guardiana de los Tratados*. Significando esto que la facultad de toda Institución se convierte para ella en deber: el deber de perseguir todas las infracciones que cometan las Instituciones. Obligación que se extiende, además, a los EE.MM.: la Comisión tiene la obligación de perseguir todas las infracciones que cometan los EE.MM.

¹⁴ Las cuestiones prejudiciales, además de constituir una valiosa ayuda a los jueces nacionales, sirven también como mecanismo para su control. *Ayuda*: el TJCE ayuda a los jueces nacionales a ejercer como verdaderos jueces comunitarios “resolviéndoles” las cuestiones para las que no son competentes (interpretación y juicio de validez del Derecho comunitario) y que, sin embargo, sí necesitan para el ejercicio de sus funciones: aplicación judicial ordinaria del Derecho comunitario. *Control*: El hecho de centralizar la interpretación y juicio de validez del Derecho comunitario (TJCE), responde a la idea de garantizar que la aplicación judicial descentralizada (jueces nacionales) sea uniforme.

Por el contrario, la situación de las personas físicas o jurídicas es muy diferente: por su condición de *administrados*, de particulares, sólo se les ofrece acceso a las vías judiciales para “protegerse”. Significando esto que se les aparta tanto de los recursos contra los EE.MM.¹⁵, pues ya cuentan con la posibilidad de hacerlo a nivel nacional (pudiendo acudir el juez, llegado el caso, al TJCE: cuestión prejudicial de interpretación), como de los recursos contra los actos generales de las Instituciones¹⁶ pues, a pesar de que se haya agotado el plazo para su impugnación, siempre podrán impugnar la aplicación particular que un Estado (impugnación ante el juez nacional: cuestión prejudicial de validez) o una Institución (impugnación ante el TJCE: excepción de ilegalidad) hagan de esa norma general.

Por su condición de particulares, a las personas físicas o jurídicas sólo se les permite impugnar la aplicación “particular” del Derecho comunitario. Es decir, parece partirse de la idea de que el derecho de las personas físicas y jurídicas a una tutela judicial sólo exige dotarlos de protección judicial frente a los actos que les afecten: no tiene por qué incluir las normas generales sino sólo la aplicación concreta que ellos reciban de esas normas generales. Y esa aplicación concreta suele correr a cargo de los EE.MM.: son los propios Estados los que aplican el Derecho comunitario en su territorio; aplicación descentralizada (EE.MM.) a la que corresponde una tutela judicial también descentralizada (jueces nacionales). De ahí el carácter excepcional de la tutela judicial centralizada, pues los particulares sólo acudirán al TJCE en esos supuestos excepcionales en que sean las Instituciones las que aplican el Derecho comunitario (aplicación centralizada). Sólo en tales casos el TJCE pasa a ejercer el papel de juez ordinario de los particulares.

Es decir, la propia estructura judicial comunitaria, que no se agota en el TJCE sino que incluye también a los jueces nacionales, es la que explica las restricciones que se imponen al acceso de los particulares ante el TJCE.

2.2.- Modificaciones del Tratado de Niza

En cuanto a la situación procesal de los particulares, el Tratado de Niza no ha aportado ningún cambio; de hecho, ha sido denunciado por algunos autores como una de las deficiencias de Niza en cuanto a la revisión del sistema judicial. Pero respecto a las Instituciones, y más exactamente el PE, sí ha habido novedades; tanto en relación con el recurso de anulación como con el control de los Acuerdos internacionales. Y es que, como avanzamos ya con anterioridad, la situación procesal del PE ha ido mejorando con el tiempo como consecuencia de su progresivo protagonismo en el proceso normativo; de modo que el Tratado de Niza ha supuesto el paso que faltaba por dar.

Empezando por el recurso de anulación, podemos recordar cómo en su primera formulación -la de los Tratados fundacionales- sólo se pensó en dos Instituciones; en un

15 No pueden participar en un recurso contra un EM ni como partes principales ni como partes coadyuvantes.

16 No pueden participar en un recurso contra un acto general (o su omisión) de una Institución, ni como partes principales ni como partes coadyuvantes. *Actuación como partes principales*: un particular sólo puede impugnar un acto de una Institución si él mismo es el destinatario de ese acto o si, aun no siéndolo, le afecta de manera directa e individual. *Actuación como partes coadyuvantes*: un particular sólo podrá actuar como coadyuvante en los recursos presentados por otro particular. Es decir, en recursos contra actos dirigidos a otro particular o que afecten directa o individualmente a otro particular.

momento en el que la entonces Asamblea Parlamentaria tenía un peso menor, sólo se abrió el recurso de anulación contra (legitimación pasiva) y en favor de (legitimación activa) las verdaderas autoras del Derecho comunitario: Consejo y Comisión. Situación que el TJCE “reinterpretaría” a finales de los años ochenta, principios de los noventa al admitir tanto la legitimación pasiva como la legitimación activa del PE. En efecto, en 1986 el TJCE admite un recurso de anulación presentado contra el PE¹⁷ y en 1990, tras un intento fallido en 1987¹⁸, acepta por fin un recurso presentado por el PE¹⁹. Reconocimiento éste de la legitimación activa y pasiva en relación con el recurso de anulación que -junto con otras novedades procesales que también ponían de manifiesto el peso normativo del PE²⁰- se incorporó a los Tratados en la reforma que éstos sufrieron dos años después, en 1992, con el TUE. Sin embargo, la nueva redacción dada por el TUE al entonces art. 173 TCE (actual art. 230 CE) limitaba la legitimación activa a la defensa de sus prerrogativas: el PE sólo podía impugnar un acto comunitario si éste había sido adoptado violando su derecho a participar en el proceso de elaboración de dicho acto; legitimación que también se reconoció al Banco Central Europeo y -tras la modificación operada por el Tratado de Amsterdam- al Tribunal de Cuentas. Es lo que

17 Partiendo del silencio de los Tratados sobre una eventual legitimación del PE en los recursos de anulación, el primer paso se dio en 1986 en relación con la legitimación pasiva. El TJCE demostró entonces que este silencio del Derecho originario no debía considerarse un obstáculo insalvable al reconocer la legitimación pasiva del PE en sede de nulidad en la sentencia recaída en el asunto *Los Verdes* (St. de 23 de abril de 1986, *Partido ecologista “Los Verdes”/ PE*, 294/83, *Rec.* p. 1339); pronunciamiento que confirmaría pocos meses después (St. de 3 de julio de 1986, *Consejo/PE*, 34/86, *Rec.* p. 2155).

18 Descartando la invocación del principio de igualdad entre las Instituciones a estos efectos, el TJCE insistió en negar todo vínculo entre, por un lado, la legitimación para interponer recursos (que es lo que demandaba el PE) y, por el otro, tanto el derecho a intervenir en ellos (del que el PE disfrutaba, como todas las Instituciones, según el art. 37 del Estatuto del TJCE) como la condición de demandado (reconocida, como vimos, en 1986). Asimismo, entiende que el recurso de omisión (respecto al cual el PE sí tiene reconocida legitimación activa) no guarda relación con el de anulación, y que las competencias que pueda tener en materia presupuestaria no son un argumento válido. Por todo ello, y entendiendo que la defensa de las prerrogativas del PE queda en manos de la Comisión y de los particulares, se limita a una lectura literal del art. 173 TCEE. St. de 27 de septiembre de 1988, *PE/Consejo*, 302/87, *Rec.* p. 5615.

19 En 1988 el PE, volvió a interponer un recurso de anulación (St. de 22 de mayo de 1990, *PE/Consejo*, 70/88, *Rec.* p. I-2067) alegando que este nuevo asunto presentaba una nueva situación. Si entonces el TJCE había entendido que las prerrogativas institucionales del PE quedaban garantizadas con la legitimidad activa del PE en recursos de omisión y con las posibilidades de la Comisión y de los particulares (asunto 302/87), ahora el PE presentaba con este asunto un supuesto en que tal “sistema” fallaba y ello porque la Comisión compartía la misma postura que el Consejo, el recurso de omisión no era posible y la actuación por parte de los particulares no era sino una posibilidad que, en modo alguno, podía asegurarse que fuera a ponerse en marcha. Como señala PALACIO GONZALEZ (*Derecho procesal...*, cit., pp. 138-139) este nuevo asunto ponía en evidencia los límites de la doctrina contenida en la St. sobre el asunto 302/87 ya que demostraba que el PE no debía confiar demasiado en el “altruismo de otros sujetos de derecho”. El TJCE, rendido ante la evidencia de que “por útiles y variadas que puedan ser, las distintas vías procesales previstas en el Tratado CEEA y en el Tratado CEE pueden revelarse ineficaces o inciertas” no dudó en reconocer que “el hecho de que en los Tratados no exista una disposición que confiera al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación puede constituir una laguna de orden procesal”. De modo que, entendiendo que las prerrogativas del PE “constituyen uno de los elementos del equilibrio institucional creado por los Tratados” y que a él mismo -al TJCE- le corresponde garantizar el mantenimiento del equilibrio institucional, concluye que “esta laguna no puede prevalecer contra el interés fundamental en que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas”. Razones, todas ellas, que le llevaron a admitir la legitimación activa del PE.

20 Nos referimos tanto a la legitimación pasiva en los recursos de omisión en el ámbito del TCE (modificación del entonces art. 175 TCE, actual art. 232 CE) como a la posibilidad de presentar observaciones en las cuestiones prejudiciales de validez o interpretación cuando el acto que se cuestionase hubiese sido adoptado por el conjuntamente con el Consejo (arts. 20 TJCE y 21 TJCEEA).

se conoce como legitimación semi-privilegiada²¹ y que ahora por fin ha sido sustituida por una legitimación privilegiada²². De este modo, con la entrada en vigor del Tratado de Niza el PE pasará a disfrutar de la misma legitimación que Consejo y Comisión en relación con los recursos de anulación.

Y en cuanto al control de los Acuerdos internacionales, el cambio todavía ha sido más claro: frente al total olvido del PE, pues no se reconoció una legitimación semi-privilegiada, el Tratado de Niza incorpora al PE en pie de igualdad con la Comisión y el Consejo. Y es que este tipo de control consiste en que tanto los EE.MM. como el Consejo y la Comisión pueden solicitar (legitimación activa)²³ al TJCE que se pronuncie sobre la compatibilidad con los Tratados de un Acuerdo internacional que prevea concluir la Comunidad Europea; reconociéndoseles además la facultad de intervenir en los procedimientos que están en marcha (presentación de observaciones)²⁴. Posibilidades (legitimación activa y presentación de observaciones) de las que en un principio se excluyó al PE en atención a su papel -mínimo- en este campo, y que con el tiempo sólo han cambiado en cuanto a la presentación de observaciones; primero en la práctica²⁵ y más tarde en el propio Reglamento de procedimiento²⁶. Será con el Tratado de Niza cuando el PE pueda ya, no sólo opinar (observaciones) sino, además, poner en marcha el proceso (legitimación activa)²⁷.

21 El entonces art. 173 TCE y, más tarde, el actual art. 230 CE reconocen la legitimación pasiva del PE en el párrafo primero y la legitimación pasiva en el párrafo tercero. Párrafo primero art. 230 CE (legitimación pasiva): “El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Párrafo segundo art. 230 CE (legitimación activa privilegiada): “A tal fin será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión”. Párrafo tercero art. 230 CE (legitimación activa semi-privilegiada): “El Tribunal será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo, por el Tribunal de Cuentas y por el BCE con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos (...)”.

22 Apto. 34 del art. 2 del Tratado de Niza por el que se modifican los párrafos segundo y tercero del ahora art. 230 CE. Párrafo segundo (legitimación activa privilegiada): “A tal fin será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado 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”.

23 Antiguo art. 228.6 TCE, actual art. 300.6 CE.

24 Párrafo 1º del apartado 1 del art. 107 del Reglamento de Procedimiento del TJCE.

25 Antes de que se produjese la modificación en el Reglamento de Procedimiento, el PE presentó sus observaciones en 4 ocasiones, los dictámenes 1/92, 1/94, 2/92 y 2/94. 1/92, de 10 de abril de 1992, *Rec. p. 2821* 1/94, de 15 de noviembre de 1994, *Rec. p. 5267*. 2/92, de 24 de marzo de 1995, *Rec.p. 1-521*. 2/94, de 28 de marzo de 1996, *Rec.p. 1-1759*. Pueden consultarse, entre otros: CASTILLO DE LA TORRE, F.: *El control judicial de los Acuerdos internacionales de la Comunidad Europea*, Madrid, 2001; *vid. pp. 46-50*. SOBRINO HEREDIA, J. M.: “El control de los acuerdos internacionales por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, 1993, pp. 83-156; *vid. pp. 118-120*.

26 TJCE: “Modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”; *DOCE L*, de 19 de abril de 1997, p.1. Art. 1.9: “El párrafo primero del apartado 1 del artículo 107 se sustituye por el texto siguiente: Las solicitudes de dictamen previo a que se refiere el artículo 228 del Tratado CE, presentadas por el Consejo, se notificarán a la Comisión y al Parlamento Europeo; las presentadas por la Comisión se notificarán al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros. Las presentadas por uno de los Estados miembros se notificarán al Consejo, a la Comisión, al Parlamento Europeo y a los demás Estados miembros”. La letra negrilla, con la que destacamos el alcance de la modificación, es nuestra.

27 Art. 2. 46.b del Tratado de Niza: “el apartado 6 (del artículo 300) se sustituye de la siguiente forma: 6. El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado (...)”. La letra negrilla, con la que destacamos el alcance de la modificación, es nuestra.

2.3.- Jurisprudencia del TPI

Tal y como hemos explicado ya, la idea que parece haber guiado la organización procesal comunitaria en relación con las personas físicas y jurídicas es la de ofrecerles protección judicial, no ante los actos generales, sino ante los actos concretos por los cuales se les aplican tales actos generales; protección de la que se encargarán los jueces nacionales y, sólo en caso de que el autor de tales actos particulares sea una Institución, el TJCE. Pero entonces ¿qué sucede si el acto general es aplicado sin mediación de un acto particular? Hasta ahora, la persona física o jurídica se veía obligada a buscar ese acto particular: incumplir la norma comunitaria y alegar su invalidez en el proceso civil o penal seguido en su contra por haber violado la norma comunitaria. Se trata de una solución poco satisfactoria, ampliamente denunciada por la doctrina e incluso por miembros del propio TJCE a título individual²⁸ y que en estos momentos está siendo revisada por el TJCE y el TPI.

En efecto, esta cuestión se ha planteado recientemente en el recurso UPA/Consejo del que está conociendo el TJCE en casación²⁹ y en el cual, frente a la jurisprudencia que abre o no la legitimación de los particulares ante el TJCE de acuerdo con la distinción acto concreto/acto general³⁰, el Abogado General en este asunto -el Sr. Jacobs- se ha pronunciado ya en el sentido de denunciar que el modelo según el cual los particulares pueden defenderse de los actos comunitarios generales contrarios a Derecho acudiendo a los jueces nacionales falla cuando el acto general comunitario no requiere ningún acto de ejecución de las autoridades nacionales. No se trata de suplir las insuficiencias que puedan existir en el nivel judicial nacional (poder acudir al TJCE cuando falle el juez nacional³¹), sino de suplir las comunitarias, las derivadas del planteamiento general (poder acudir al TJCE cuando, según el Ordenamiento comunitario, el juez nacional no es competente). Una situación frente a la cual, el Abogado general no apuesta por ampliar la competencia del juez nacional: que el Ordenamiento comunitario les reconozca competencia para conocer de los recursos en los que los particulares impugnan actos de las Instituciones, aun cuando sobre la validez continúe siendo el TJCE el único competente³². Sino que propone ampliar el acceso de los particulares al

28 *Vid.* pies de página 5 y 6 de las Conclusiones del Abogado General en el asunto C-50/00 P, al que nos referiremos a continuación.

29 Asunto C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* por el que se recurre el auto del TPI por el que éste declara la inadmisibilidad manifiesta del recurso de anulación presentado por esta asociación contra el Reglamento (CE) n°1638/98, por el que se modificaba sustancialmente la OCM del aceite de oliva (Auto de 23 de noviembre de 1999, *Unión de Pequeños Agricultores /Consejo*, T-173/98, *Rec. p. II-3357*).

30 “...la Comisión señala que si bien el derecho a una tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, ello no significa que la salvaguarda de dicho principio exija su comprobación cada vez que un particular presente directamente ante el Juez comunitario un recurso contra un acto de alcance general. El Tratado ha establecido un sistema completo de recursos que permite a los particulares impugnar los actos de alcance general mediante recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (que pueden plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia) tanto si dichos actos son aplicados por las autoridades nacionales como por las Instituciones comunitarias. Así pues, el hecho de negar legitimación a los particulares para impugnar directamente un acto de alcance general con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, no viola en sí mismo el principio de tutela judicial efectiva”. Conclusiones del Sr. Jacobs, punto 28; aun no publicado en la *Rec.*

31 El Abogado general lo descarta por considerar que el TJCE establece sus condiciones de acceso en relación con los particulares (párrafo cuarto del art. 230 CE: afectación directa e individual) de manera objetiva, con total independencia de la concreta situación judicial nacional de esos demandantes. De lo contrario, tendría que asumir una función (examen de la organización judicial nacional) que los Tratados no le atribuyen; además de conducir a situaciones desiguales para los nacionales de los distintos EE.MM. Puntos 50-53; asunto C-50/00 P, *cit.*

32 Puntos 54-58; asunto C-50/00 P, *cit.*

TJCE; olvidando el número (que, llegado el caso, sería un argumento a favor y no en contra), se busca el daño: que la condición de afectación individual no persiga diferenciar al sujeto (*individualización* frente a una categoría genérica) sino identificar a los verdaderamente perjudicados (lesionados en su condición *individual*).

Es decir, frente a la consolidada jurisprudencia del TJCE según la cual un demandante sólo resulta individualmente afectado por un acto si su posición jurídica se ve afectada en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que lo caracteriza frente a cualquier otra persona y lo individualiza de manera análoga a la de un destinatario; el Abogado general propone admitir que una persona resulta individualmente afectada por un acto comunitario si, debido a sus circunstancias particulares, el acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial³³.

No hay duda de que esta propuesta constituye un cambio, pero ¿en qué medida se ha seguido? En estos momentos, cuando el TJCE todavía no ha resuelto el asunto UPA/Consejo, el TPI³⁴ ha dictado ya una sentencia en la que, remitiéndose expresamente a las Conclusiones del Sr. Jacobs, acoge esta nueva interpretación. Se trata del asunto Jeco-Quéré, en el cual el TPI admite el recurso aun cuando declara expresamente que el acto impugnado es un acto general y que tomando como base los criterios establecidos hasta ahora por la jurisprudencia comunitaria para interpretar el art. 230 CE no puede considerarse que el demandante queda individualmente afectado³⁵. Y admite el recurso de anulación precisamente porque es la única manera de garantizar el derecho a un recurso efectivo que debe ofrecer el Ordenamiento comunitario; derecho que en este caso no se ve cubierto con las otras vías, nacional (prejudicial) y estrictamente comunitaria (responsabilidad extracontractual), por las que en principio un particular puede cuestionar la legalidad de normas comunitarias generales que afecten directamente a su situación jurídica. En efecto, no cabe pensar en el procedimiento prejudicial porque no existen medidas nacionales de ejecución que permitan que el particular tenga acceso al juez nacional³⁶; y con una acción de indemnización basada en la responsabilidad extracontractual el TPI no buscará la ilegalidad del acto recurrido, sino la existencia de una violación suficientemente caracterizada³⁷ que haya causado un perjuicio al demandante.

33 Puntos 59-81; asunto C-50/00 P, *cit.*

34 Hasta ahora hemos hablado del TJCE para referirnos, indistintamente al TJCE, propiamente dicho, y al TPI. Pero ahora, a estos efectos, es importante diferenciarlos por cuanto el único que realmente se ha pronunciado sobre esta cuestión es el TPI, cuyas sentencias son recurribles en casación ante el TJCE.

35 St. de 3 de mayo de 2002, *Jégo-Quere y Cie SA/Comisión*, T-177/01, aun no publicada en la *Rec.*

36 “...no existen medidas de ejecución susceptibles de ser recurridas ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El hecho de que un particular afectado por un acto comunitario pueda impugnar su validez antes los órganos jurisdiccionales nacionales infringiendo las normas establecidas en dicho acto y alegando la invalidez de tales normas como medio de defensa en procesos civiles y penales seguidos con él no constituye un medio de tutela judicial adecuado para dicho particular. En efecto, no puede exigirse a los particulares que infrinjan la ley para poder tener acceso a la justicia”. Aptado. 45, asunto T-177/01, *cit.*

37 “La vía de la acción de indemnización basada en la responsabilidad extracontractual de la Comunidad no aporta, en un caso como el de autos, una solución satisfactoria a los intereses del justiciable (...) no puede llevar a que se elimine del ordenamiento jurídico comunitario un acto que sin embargo se considera, por hipótesis, ilegal. Aun suponiendo que se haya producido un daño directamente causado por la aplicación del acto impugnado, está sometida a requisitos de admisibilidad y de fondo distintos de los que se aplican al recurso de anulación y, por tanto, no coloca al juez comunitario en situación de ejercer, en toda su dimensión, el control de legalidad que constituye su misión. En particular, cuando una medida de alcance general, como las disposiciones impugnadas en el presente asunto, se pone en entredicho en el contexto de una acción de ese tipo, el control ejercido por el juez comunitario no se extiende a todos los elementos que pueden afectar a la legalidad de dicha medida, sino que se limita a sancionar las violaciones suficientemente caracterizadas de normas jurídicas que tienen por objeto conferir derechos a los particulares”. Aptado. 46, asunto T-177/01, *cit.*

Resulta así que ante la necesidad de garantizar el derecho de los justiciables a un recurso efectivo y la imposibilidad tanto de atribuir al juez nacional competencia para juzgar la legalidad de los actos de las Instituciones como de modificar las condiciones establecidas en el art. 230 CE para el acceso de los particulares (afectación directa e individual), el TPI -siguiendo las conclusiones en el asunto UPA/Consejo- opta por una nueva interpretación de la condición de afectación individual al declarar que tal condición se encuentra satisfecha si la disposición afecta de manera cierta y actual a su situación jurídica restringiendo sus derechos o imponiéndole obligaciones.

Se trata, como decíamos al comentar las Conclusiones del Sr. Jacobs, de un cambio de planteamiento muy importante, pues supone acabar con la idea según la cual los particulares no pueden impugnar los actos comunitarios generales³⁸. De todas formas, la sentencia del TPI no ha ido tan lejos como el Abogado general; ya que mientras para el TPI esta nueva interpretación de la afectación individual parece ser sólo la respuesta a aquellos casos en que se produce una denegación de justicia porque el supuesto acto comunitario ilegal no requiere ningún acto de ejecución por parte de las autoridades nacionales, el Abogado general en el asunto UPA/Consejo parece proponerlo con carácter general. Y ello porque además de denunciar y tratar de ofrecer la solución a esa laguna concreta, el Sr. Jacobs pone en tela de juicio el propio sistema al declarar que el procedimiento prejudicial no proporciona una tutela judicial plena y efectiva frente a los actos comunitarios generales³⁹.

En efecto, en sus Conclusiones señala que la vía natural para impugnar un acto comunitario no es un recurso en el que la validez de ese acto se estudia de manera incidental (cuestión prejudicial de validez) sino un recurso directo (recurso de anulación) ya que unifica lo que en definitiva es un acto común, pues se da una misma respuesta (medidas cautelares y declaración de invalidez) a todos los EE.MM. Ofreciendo además mayores garantías, tanto de seguridad jurídica, porque permite que los actos generales sean controlados lo antes posible y no después de que se hayan adoptado medidas de

38 Aunque al comienzo lo anuncia como una cuestión de principio realmente importante (punto 3), lo cierto es que a la hora de concretar su propuesta -y probablemente para evitar su rechazo- el Abogado General la presenta como una "flexibilización de los requisitos relativos al concepto de persona individualmente afectada" (punto 79) que no es contraria al art. 230 CE (puntos 73-77), sino que se sitúa en la misma línea de otras interpretaciones flexibles que a lo largo de los años ha recibido el art. 230 CE (puntos 67-71). Pues bien, aunque esto es cierto, también lo es que esta "flexibilización" no sólo supone un cambio de planteamiento sino que, incluso, lo busca: la impugnación de actos generales por parte de los particulares no es, según esta propuesta, un efecto no buscado sino, precisamente, el objetivo que se pretende.

39 Sobre las cuestiones prejudiciales pueden consultarse, entre otros: BOULOIS, J.; DARMON, M.; HUGLO, J.-G.: "La coopération des juges nationaux avec la Cour de Justice", en *Contentieux communautaire*, París, 2001, pp. 11-83. CHEVALLIER, R.-M.; MAIDANI, D.: *Guide pratique article 177*, Luxemburgo, 1982. CIENFUEGOS MATEO, M.: *Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados Miembros*, Barcelona, 1998. JIMENO BULNES, M.: *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Barcelona, 1996. ISAAC, G.: "Cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales", en *Manual de Derecho comunitario general*, Barcelona, 2000, pp. 403-426. PALACIO GONZALEZ, J.: "Órganos jurisdiccionales nacionales y tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario", *Cuadernos europeos de Deusto*, 1994, nº10, pp. 61-100. PESCATORE: "Las cuestiones prejudiciales. Artículo 177 del Tratado CEE", en RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑAN NOGUERAS, D. J. (dirs.), en *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1993, pp. 527-571. SOBRINO HEREDIA, J. M. y SOBRIDO PRIETO, M.: "Procedimiento prejudicial", en MANGAS MARTIN, A. (coord.): *Derecho comunitario europeo*; libro electrónico (iustel.com), Lección 4.4.5, 2001. WELBROECK, M.: "L'article 177", en LOUIS, J.-V.; VANDERSANDEN, G.; WELBROECK, D.; WELBROECK, M.: *La Cour de Justice. Les actes des institutions. Commentaire Megret*, nº10, Bruselas, 1993, pp. 197-278. RUIZ JARABO, D. y LOPEZ ESCUDERO, M.: "La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales", *Revista del Poder Judicial*, 1997, nº47, pp. 83-113. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, M.: *La cuestión prejudicial en el Derecho comunitario europeo*; Madrid, 1994.

ejecución, como de tipo procesal, puesto que -al contrario del prejudicial- este procedimiento se abre de principio a fin a todos los interesados y, de manera especial, a la Institución autora del acto.

Argumentos basados en la exigencia de uniformidad y las garantías de seguridad jurídica y defensa procesal que en general compartimos y que por ello deseamos diferenciar de otro argumento más delicado: el hecho de que las cuestiones prejudiciales no son un mecanismo al servicio de los particulares, sino de los jueces nacionales. Delicado, no porque no sea cierta esta afirmación, que lo es plenamente, sino porque supone cuestionar una de las bases de la organización judicial: el juez nacional como juez comunitario.

Dejando a un lado lo que es el propio lenguaje que utiliza, pues se refiere al TJCE como Juez comunitario y a los jueces nacionales como órganos jurisdiccionales nacionales, el Abogado general empieza por advertir que los jueces nacionales sólo merecen la consideración de tribunales ordinarios de Derecho comunitario cuando plantean cuestiones de interpretación pero no cuando plantean cuestiones de validez, y ello debido a la incompetencia de los jueces nacionales para declarar la invalidez de los actos comunitarios⁴⁰; consideración que en realidad también puede hacerse -aunque resulte menos obvia- en relación con la interpretación⁴¹. Y a partir de ahí, de esa visión de los jueces nacionales como intermediarios de un recurso (de validez) que sólo le compete al TJCE juzgar, el Sr. Jacobs parece señalar como errores del sistema esos supuestos en que el juez nacional no desempeña bien ese papel, ya sea por no saber o por no querer transmitir de forma adecuada las pretensiones de los particulares⁴².

Pues bien, como decíamos antes es verdad que la impugnación directa y centralizada (recurso de anulación) presenta una serie de ventajas respecto a la impugnación indirecta y descentralizada (cuestión prejudicial de validez); ventajas que, efectivamente, pueden llevar a aconsejar el recurso de anulación como vía natural de impugnación a disposición de aquellos particulares que vean afectada su situación jurídica “en ese momento”; esto es, en el momento de la publicación del acto general de cuya validez se duda y durante un período de dos meses⁴³. Pero, ¿qué sucede con quienes se verán afectados tiempo después?; e incluso, ¿qué sucede cuando las autoridades nacionales disponen, para su aplicación, del suficiente margen de apreciación como para entender que el particular no se encuentra directamente afectado?

40 Punto 41; asunto C-50/00 P, *cit.*

41 El TJCE tiene competencia exclusiva no sólo para declarar la validez del Derecho comunitario sino también para interpretarlo. Pero mientras la frontera entre aplicación e interpretación está más difusa, entre aplicación y declaración de validez la confusión no es posible.

42 “...el principio de tutela judicial efectiva requiere que los demandantes tengan acceso a un órgano jurisdiccional que sea competente para adoptar decisiones que puedan protegerlos frente a los efectos derivados de actos contrarios a Derecho. El acceso al Tribunal de Justicia a través del artículo 234 CE no es, sin embargo, una vía de recurso de la que dispongan los particulares como derecho propio. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden **rehusar** plantear una cuestión prejudicial, y si bien los órganos jurisdiccionales que conocen en última instancia están obligados a hacerlo, con arreglo al artículo 234 CE, párrafo tercero, las vías de recurso existentes en los ordenamientos jurídicos nacionales pueden provocar grandes retrasos que en sí mismos pueden ser incompatibles con el principio de tutela judicial efectiva y con la exigencia de seguridad jurídica. Los órganos jurisdiccionales nacionales -incluso los superiores-también pueden **errar** al efectuar su apreciación preliminar sobre la validez de actos comunitarios generales y negarse, en consecuencia, a plantear cuestiones prejudiciales de validez al Tribunal de Justicia. Además, cuando se plantea una cuestión prejudicial corresponde en principio al órgano jurisdiccional nacional formular las preguntas a las que debe responder el Tribunal de Justicia. Así, las preguntas planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales pueden **reformular** las pretensiones de los particulares y pueden, por ejemplo, **limitar** el número de actos comunitarios que un demandante haya impugnado los motivos de invalidez en los que se haya basado”. Punto 42; asunto C-50/00 P, *cit.* La letra negrilla es nuestra.

43 El tiempo que reconoce el art. 230 TCE para la presentación de los recursos de anulación.

Es decir, en la medida en que una tutela judicial directa y centralizada no protege de manera suficiente a los particulares contra la ilegalidad de los actos comunitarios generales, continua siendo necesaria una tutela judicial indirecta y descentralizada; de modo que si en esta última se detectan fallos, habrá que ponerles solución. Desde el momento en que el control directo no puede sustituir plenamente al control indirecto, por mucho que mejoremos el primero nos encontraremos con que el segundo continuará necesitando sus propias soluciones. Por tanto, si -como denuncia el Sr. Jacobs- el hecho de que las cuestiones prejudiciales sean un instrumento al servicio no de los particulares sino de los jueces puede llevar en ocasiones a que los particulares se vean privados de su derecho a una tutela judicial efectiva y plena⁴⁴, habrá que proteger a los particulares de tales violaciones.

De este modo, sin tener por qué transformar las cuestiones prejudiciales en un mecanismo al servicio de los particulares (a modo de una excepción de ilegalidad), y permitiendo por tanto que los jueces nacionales desempeñen un verdadero papel de jueces comunitarios (no porque juzguen la validez del acto comunitario sino porque filtran el acceso al TJCE), se conciliarían todos los intereses:

- Por un lado, *la gestión cotidiana* de una “comunidad jurídica” tan amplia que - en aplicación del principio de subsidiariedad- queda en manos del nivel judicial más próximo; pues, de qué sirve establecer un sistema de filtrado ante el TJCE (imprescindible si efectivamente fuesen los particulares los que decidiesen el planteamiento de las cuestiones prejudiciales) cuando en principio eso mismo pueden hacerlo los propios jueces nacionales. Debiendo añadir a ello que ambas soluciones (filtrado a nivel nacional y en el propio TJCE) no son incompatibles, de modo que el hecho de que los jueces nacionales puedan ser demasiado flexibles no sería un problema.
- Y por otro lado, *la protección de los particulares*. Previendo una situación opuesta a la anterior, esto es, pensando no en que los jueces nacionales sean muy flexibles con la formulación de cuestiones prejudiciales sino en todo lo contrario, parece deseable que el Ordenamiento comunitario reconozca el derecho de los particulares a que el mecanismo prejudicial funcione bien, a que los jueces nacionales cumplan con sus obligaciones (la obligación en determinados supuestos, de plantear una cuestión prejudicial). De la misma manera que en relación con los Ordenamientos nacionales se ofrecen garantías a los particulares respecto a su protección judicial, lo mismo debería suceder respecto al Ordenamiento comunitario: puesto que los jueces nacionales son jueces del Ordenamiento nacional y del Ordenamiento comunitario, el derecho a una tutela judicial efectiva que a nivel constitucional se reconoce a los justiciables debería garantizar una correcta (que no necesariamente acertada) utilización del mecanismo prejudicial por parte de los jueces nacionales⁴⁵: de las obligaciones de los jueces nacio-

44 Puntos 40 y 42; asunto C-50/00 P, *cit.*

45 En relación con los Ordenamientos nacionales nos encontramos con que aunque la protección judicial de los derechos conferidos a los particulares no se confía a un único juez sino a muchos, el riesgo a la diversidad trata de controlarse con una organización jerárquica (unificación de jurisprudencia a cargo de los jueces superiores); y aunque se reconoce a los jueces un cierto margen de maniobra como condición necesaria para el ejercicio de sus funciones (derecho a equivocarse de las autoridades públicas) existen unos límites que los propios Ordenamientos constitucionales se encargan de salvaguardar. Un esquema que en relación con el Ordenamiento comunitario se reproduce en la primera parte, pero no en la segunda. Se reproduce en la primera parte porque al fin y al cabo se trata de la misma estructura judicial (el juez nacional como juez comunitario). Pero no en la segunda porque mientras ciertos Tribunales constitucionales no acaban de ver clara su función en relación con el Derecho comunitario, desde el Ordenamiento comunitario tampoco se ha enunciado esta obligación.

nales debería derivarse un derecho para los justiciables⁴⁶. Sin embargo, la prevención de ciertos Tribunales constitucionales⁴⁷ y el silencio del TJCE⁴⁸ hacen que, por el momento, no sea así.

En definitiva, la situación de los particulares parece haberse visto modificada en lo que respecta a los recursos de anulación (aunque aun no se trate de una jurisprudencia consolidada), mientras la situación de los particulares en relación con las cuestiones prejudiciales continúa -desde la perspectiva del Ordenamiento comunitario- pendiente.

3.- COMPOSICIÓN DEL TJCE: MODIFICACIONES DEL TRATADO DE NIZA

Si hasta ahora hemos hablado del TJCE como un único Tribunal, es momento de precisar que junto al TJCE propiamente dicho, existe desde 1989 el TPI⁴⁹. Ambos con-

46 Las cuestiones prejudiciales son un mecanismo de ayuda y control a los jueces nacionales. Por su condición de mecanismo de ayuda, los jueces nacionales *pueden* presentar una cuestión prejudicial siempre que duden sobre la validez o interpretación de una norma de Derecho comunitario. Y por su condición de mecanismo de control, esta facultad se convierte -en determinados supuestos- en una *obligación*. Así sucede cuando están en peligro la uniformidad del Derecho comunitario: jueces nacionales de última instancia (a excepción de la teoría del acto claro); jueces nacionales que no están de acuerdo con una previa sentencia prejudicial del TJCE; jueces que están convencidos de la ilegalidad de una norma comunitaria.

47 Dado que los jueces nacionales tienen no sólo la *facultad* sino también la *obligación* de presentar cuestiones prejudiciales, el hecho de que falten a tal obligación supone una vulneración del derecho constitucional del justiciable a una tutela judicial efectiva. Así ha sido reconocido en Alemania y Austria, donde sí se han estimado una serie de recursos de amparo por entender que al negarse *arbitrariamente* a plantear una cuestión prejudicial, los jueces de última instancia habían violado el derecho constitucional de las partes a un juez legal. (*vid.* ROLDAN BARBERO, J. y HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.: “La aplicación judicial del Derecho comunitario en España (1996)”, *Revista de Derecho comunitario Europeo*, 1997-2, p. 556). En cuanto a España, el TC ha declarado que basta con que el juez estime razonadamente que no alberga dudas. Partiendo de la consideración de que el incumplimiento del Derecho comunitario no es en sí mismo una violación constitucional, nuestro TC ha declarado que no le corresponde juzgar si el juez nacional incurre en una violación del art. 234 CE; y por ello entiende que basta con que el juez estime razonadamente que no alberga dudas para considerar que no se ha vulnerado el derecho a una tutela judicial efectiva que proclama el art. 24.2 de la Constitución española. Parece por tanto que sólo se entenderá violado el art. 24.2 de la Constitución española si la denegación de planteamiento de una cuestión no es razonada (*vid.* SOBRINO HEREDIA y SOBRIDO PRIETO: “Procedimiento prejudicial”, *cit.*).

48 Relación: Estado-particulares Mientras el reconocimiento de derechos de los particulares frente a la acción/omisión de las Instituciones comunitarias no despierta sensibilidades nacionales, el reconocimiento de tales derechos frente a la acción/omisión de las autoridades nacionales sí lo hace. Pero que sea una cuestión más delicada no significa que no se produzca. Así ha sucedido con el efecto directo: si un EM tiene la obligación de reconocer unos determinados derechos a ciertos particulares, transcurrido el plazo para ello los particulares podrán exigirselo aunque el EM no haya adoptado las medidas necesarias (efecto directo vertical de las Directivas). Y más recientemente con la responsabilidad extracontractual: si un EM viola el Derecho comunitario de manera suficientemente caracterizada causando un perjuicio a un particular, éste podrá exigir a dicho Estado que le repare el perjuicio. Relación: juez nacional-justiciable Aunque el TJCE sí se ha pronunciado en el sentido de limitar las posibilidades de los justiciables, concretamente para advertir que las cuestiones prejudiciales no son una especie de excepción de ilegalidad; lo que no ha hecho ha sido reconocer que de la obligación del juez (aquellos supuestos en que el juez está obligado a plantear una cuestión prejudicial) se deriva para el justiciable un derecho: el derecho a que el juez cumpla con sus obligaciones. Y, por supuesto, no ha reconocido que tal derecho forme parte del derecho a una tutela judicial efectiva, o equivalentes, reconocido por las Constituciones nacionales. La ocasión para tal pronunciamiento podría darse si un Tribunal constitucional que tuviese que resolver en un asunto así se lo plantease a modo de cuestión prejudicial de interpretación: en virtud del Derecho comunitario, ¿los tribunales constitucionales están obligados, en su condición de valedores del derecho a una tutela judicial efectiva, a proteger a los particulares de aquellos jueces que faltando a sus obligaciones deciden no plantear una cuestión prejudicial?

49 Sobre ambos pueden consultarse, entre otros: BACIGALUPO, M: *La Justicia comunitaria*, Madrid, 1995. BOULOIS, J.; DARMON, M.; HUGLO, J.-G.: *Contentieux communautaire*, París, 2001. DA CRUZ VILAÇA, J. L.: “The Court of First Instance of the European Communities: A significant Step towards the

forman una Institución única pero son dos Tribunales diferentes. Y, por eso, nos vamos a referir por separado a cada uno de ellos.

3.1.- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Jueces y Abogados Generales

El TJCE se compone de una serie de Jueces nombrados de común acuerdo por los EE.MM. y cuyo número siempre ha estado condicionado por dos circunstancias: por un lado, el número de EE.MM.; y, matizando lo anterior, la necesidad de alcanzar un número impar.

En efecto, aunque en los Tratados nada se dispone acerca de la nacionalidad de los Jueces, de modo que incluso podría serlo un tercer Estado, lo cierto es que los EE.MM. consideraron que era importante contar con representantes de todos los sistemas jurídicos nacionales. O, dicho de otro modo: todos los EE.MM. querían que hubiese un juez de su nacionalidad; de modo que existe un compromiso que así lo garantiza. Significando esto que siempre habrá, como mínimo, tantos jueces como EE.MM. Pero además, dado que el Presidente no tiene voto de calidad, la necesidad de evitar los empates exige que el Pleno cuente con un número impar de miembros. Por ello, en aquellas ocasiones en que ha existido un número par de EE.MM., se ha asignado -por rotación- un segundo Juez a los EE.MM. grandes: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y -a estos efectos- también España⁵⁰.

Pues bien, el Tratado de Niza no ha incorporado modificaciones en relación con el procedimiento de nombramiento de jueces⁵¹ pero sí respecto a la nacionalidad y el

Consolidation of the European Community Governed by the Rule of Law”, *Yearbook of European Law*, 1990, pp. 1-56. DA CRUZ VILAÇA, J.L.: “Le système juridictionnel communautaire”, en MATTERA, A. (dir.): *La Conférence intergouvernementale sur l’Union Européenne: répondre aux défis du XXI siècle*, 1996, pp. 219-234. DEHOUSSE, R.: *La Cour de Justice des Communautés européennes*, París, 1997, 2ª ed. DIAZ JIMENEZ, M. C.: *Principios del Derecho procesal comunitario*, Madrid, 1996. RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. y LOPEZ ESCUDERO, M.: “El Tribunal de Justicia”, en DIEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 2002, 12ª ed., pp. 597-606. FUENTEAJA PASTOR, J. A.: *El proceso judicial comunitario*, Madrid, 1996. GALMOT, Y.: “Le Tribunal de première instance des Communautés européennes”, *Revue Française de droit Administratif* 5 (4), 1989, pp. 567-578. JACQUE, J.-P. y WEILER, J.H.H.: “Sur le voie de l’Union européenne, une nouvelle architecture juridictionnelle européenne”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°26, 1990, p. 441. JUNG, H.: “El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas: aspectos de la ampliación a dos órganos de la jurisdicción comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1989-2, pp. 339-374. MEHDI, R.: *L’avenir de la justice communautaire, enjeux et perspectives*, París, 1999. PALACIO GONZALEZ, J.: *Derecho procesal y del Contencioso Comunitario*, Navarra, 2000. RIGAUX, A.: “Tribunal de Première Instance”, fasc. 300 (pp. 1-22) y 301 (pp. 1-18) de *Juris-Classeurs-Europe*, 1993. SCHERMERS, H.G. y WAELEBROECK, D.: *Judicial protection in the European Communities*, Deventer, 1992, 5ª ed. SILVA DE LAPUERTA, R.: *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1993. SOBRINO HEREDIA, J. M.: “El tribunal de Justicia” y “Tribunal de Primera Instancia”, en MANGAS MARTIN, A. (coord.): *Derecho comunitario europeo*; libro electrónico (iustel.com), 2001. VANDERSANDEN, G. y BARAV, A.: *Contentieux communautaire*, Bruselas, 1977. VANDERSANDEN, G. (dir.): *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Bruselas, 1994. WAELEBROECK, M., *La Cour de Justice*, en LOUIS, J. V.; VANDERSANDEN, G.; WAELEBROECK, D.; WAELEBROECK, M.: *La Cour de Justice. Les actes de institutions, Commentaire Megret*, n°10, Bruselas, 1993, pp. 1-473.

50 Así, cuando en 1986 se incorporaron España y Portugal, la Comunidad pasó a tener 12 miembros y por ello el TJCE contó con 13 jueces. Con la siguiente –y por el momento última- ampliación (1995, Suecia, Finlandia, Austria), el número de miembros pasó a ser impar: 15; por eso, en este momento hay sólo un juez por EM.

51 Esta ausencia de modificaciones ha sido criticada por quienes lo compararan con el nombramiento de la Comisión, donde no es necesaria la unanimidad (basta con la mayoría cualificada) y, además, participa el PE; así, TAMBOU: “Le système...”, *cit.*, pp. 169-170. Pero lo cierto es que un Juez y un Comisario cumplen funciones muy distintas; un Comisario tiene una función más política y ello sí justifica el control del PE.

número, puesto que –aunque sin referirse al problema de la paridad- se recoge ya en los Tratados el compromiso político que durante todos estos años ha garantizado que siempre existiese un juez de cada EM.⁵² Una decisión que inevitablemente tendrá sus consecuencias en el futuro: seguir como ahora (un juez por EM) cuando la situación sea distinta (prácticamente el doble de EE.MM.) supondrá un cambio en la organización del TJCE (funcionamiento en Salas) y, en consecuencia, en su trabajo (menores garantías de uniformidad).

Pero además de Jueces, el Tribunal de Justicia cuenta con una figura que es la del Abogado General, cuya misión es la de asistir al TJCE presentando unas conclusiones motivadas sobre el asunto del que esté conociendo el TJCE⁵³. La necesidad de estos Abogados generales es menor que la de jueces y, por ello, no hay Abogados de todas las nacionalidades, sino que los EE.MM. han tenido que articular un sistema de reparto. Sistema que es el resultado de un acuerdo político y que, como es de imaginar, favorece a los Estados grandes; así, actualmente se les reconoce el derecho a contar con un Abogado general, mientras que entre todos los demás EE.MM. se asignan tres por rotación⁵⁴.

Pues bien, acerca del número de Abogados Generales nada dice el Tratado de Niza. Y sin embargo sí cabe esperar que aumente con las futuras ampliaciones, ya que la mayor carga de trabajo que comportará contar con más miembros previsiblemente se terminará traduciendo en un aumento de Abogados Generales; o, al menos, así ha sucedido hasta el momento pues si para la Comunidad inicial de seis EE.MM. se nombraron dos Abogados, la actual de quince EE.MM. cuenta con ocho. De todas formas, este aumento posiblemente no vaya a ser proporcional a las nuevas incorporaciones; o así nos parece a la luz de dos cuestiones directamente relacionadas con las modificaciones que, como veremos más adelante, ha sufrido el Tribunal con el Tratado de Niza. En primer lugar, la posibilidad de prescindir del Abogado general cuando no se plantee una cuestión nueva de Derecho⁵⁵. Y, en segundo lugar, la reorganización que descarga al TJCE en favor del TPI⁵⁶; un tribunal que, en principio, no tiene Abogados Generales.

3.2.- Tribunal de Primera Instancia : Jueces

En cuanto a este tribunal, creado en 1989, desde un principio se estableció el mismo compromiso político que respecto al TJCE en relación con la procedencia nacional de los Jueces . Y al igual que ha sucedido con el TJCE, el Tratado de Niza también lo ha incorporado a los Tratados, pero con una fórmula algo distinta: si respecto al TJCE se dispone que habrá un juez por EM; en relación con el TPI se establece que habrá al

52 Apto. 27 del art. 2 del Tratado de Niza por el que se modifica el art. 221: “*El Tribunal de Justicia estará compuesto por un Juez por Estado miembro (...)*”. Puesto que se dispone que habrá un juez por EM pero no se decide qué sucederá cuando ese número sea par, habrá que esperar a que se plantee tal situación para ver cómo se resuelve.

53 Art. 222 CE.

54 Estados grandes: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y, a estos efectos, también España. Estados a los que actualmente les corresponde contar con un Abogado General de su nacionalidad: Austria; Holanda; Luxemburgo.

55 Protocolo sobre el Estatuto del TJCE (anejo al Tratado de Niza).

56 El TPI pasa a tener competencia para conocer todos los recursos presentados contra las Instituciones y no sólo los presentados por particulares (nuevo art. 225.1 CE); aunque el Estatuto del Tribunal de Justicia lo vacía de contenido (nuevo art. 51 del Estatuto). Además, se prevé que el TPI pueda convertirse en: Tribunal prejudicial, respecto a determinadas materias (nuevo art. 225.3 CE); y en Tribunal de casación, respecto a las decisiones de las salas jurisdiccionales especializadas que pueden llegar a crearse (nuevo art. 225. 2 CE).

menos un juez por EM⁵⁷. Esta diferencia se debe a la nueva situación del TPI ya que, como veremos a continuación, el Tratado de Niza carga con más trabajo –o prevé la manera de hacerlo– al TPI y es por eso por lo que a la hora de determinar su composición se ha elegido una fórmula que posibilita ampliar el número de jueces cuando se necesite. De todas formas, y a pesar de las propuestas lanzadas en sentido contrario por el TJCE y el TPI⁵⁸, por el momento es coincidente⁵⁹.

En cuanto a la figura del Abogado General, y como avanzamos ya en otro momento, en principio el TPI no cuenta con ellos de forma estable (nadie ejerce esa función de manera indefinida), aunque sí prevé que un Juez pueda pasar a asumir esa labor en relación con un asunto concreto⁶⁰. Una posibilidad que ha evitado el problema de la paridad que se plantea en el TJCE –de modo que el TPI siempre ha tenido el mismo número de jueces que de EE.MM.– y que, aunque hasta ahora no lo ha sido, sí puede manifestarse de utilidad en el futuro (configuración del TPI como juez de última instancia y asunción de ciertas competencias prejudiciales); hasta el punto de que hay quien considera que en vez de forzar a los Jueces a actuar como Abogados Generales hubiese sido preferible designar algunos Abogados Generales como miembros del TPI⁶¹.

4.- REORGANIZACIÓN DEL TJCE Y DEL TPI

Por último, pasamos a tratar la reorganización a la que se han visto sometidos el TJCE y el TPI para hacer frente a tanto trabajo. Y nos referimos no sólo a la multiplicación de asuntos sino también a la situación de estos momentos, ya que la organización judicial actual se ve superada por la cantidad de asuntos que tiene que resolver.

4.1.- Creación del TPI

El inicio del TJCE está en la primera Comunidad, la CECA. El Tratado CECA es de 1951, y el tribunal de justicia que en él se preveía empezó a trabajar en 1953. Poco después, se crearon las otras dos comunidades (1957: CEE y EURATOM) y, aunque cada una de ellas disponía la creación de su propio tribunal, en realidad nunca llegó a haber tres tribunales sino uno sólo –para las tres Comunidades– que empezó a trabajar

57 Aptado, 30 del art. 2 del Tratado de Niza por el que se modifica el art. 224 CE: “*El Tribunal de Justicia contará con al menos un juez por Estado miembro (...)*”

58 Propuesta del TJCE y del TPI al Consejo para el nuevo contencioso relativo a la propiedad intelectual. Disponible en: www.curia.eu.int/es/txts/propositions/intelcourt.pdf

59 Aptado, 30 del art. 2 del Tratado de Niza por el que se modifica el art. 224 CE: “*(...)El número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia (...)*”. Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (anejo al Tratado de Niza.); art. 48: “*El Tribunal de Primera Instancia estará compuesto por quince Jueces*”.

60 Art. 2.3 de la Decisión por la que se crea el TPI: “*Los miembros del Tribunal de Primera Instancia podrán ser llamados a desempeñar las funciones de abogado general*”; se trata de la Decisión 88/591/CECA/CEE/Euratom de 24 de octubre de 1988 y será derogada con la entrada en vigor del Tratado de Niza (art. 10).

61 Así, LOPEZ ESCUDERO (“*Modificaciones del Tratado...*”, *cit.*, pp. 33-34) entiende que actualmente el TPI, ni necesita Abogados Generales (pues es un tribunal de primera instancia), ni es adecuado que tal función la ejerzan los Jueces (eso les obliga a alterar su trabajo ordinario y a adoptar posiciones personales sobre una cuestión). Sin embargo, dado que con la entrada en vigor del Tratado de Niza (configuración como juez de última instancia y asunción de competencias prejudiciales) sí podrían llegar a ser convenientes, este autor considera que hubiese sido deseable nombrar algunos Abogados generales.

en 1958. Este tribunal (TJCE) cada vez tenía más trabajo y, por ello, a finales de los años 80 se planteó la creación de un segundo tribunal comunitario.

¿Por qué un nuevo tribunal *centralizado*? En efecto, en este momento nosotros nos podríamos acordar de lo que decíamos acerca de la organización comunitaria en general y de cómo ésta responde al principio de subsidiariedad. Podríamos pensar que si la acumulación de trabajo era tal y prima (según el principio de subsidiariedad) la descentralización, entonces, quizá en aquellos casos en que las Instituciones proceden no a la elaboración sino a una aplicación concreta del Derecho comunitario, en esos casos podrían ser los jueces nacionales quienes controlasen la legalidad de estos actos; al fin y al cabo ya sucedía así cuando esos mismos actos de aplicación eran de un EM. Es decir, que de los actos generales sí se encargase el TJCE pero que de los actos individuales (tanto de EE.MM. como de Instituciones), se encargasen los jueces nacionales. Sin embargo, posiblemente a ello se opone la misma razón que justifica esa aplicación centralizada del Derecho comunitario. Es decir, si por su importancia se ha considerado que en determinados ámbitos la aplicación concreta del Derecho comunitario debe corresponder a la Comisión, probablemente esa misma importancia es la que aconseja que el juez sea el TJCE y no los jueces nacionales.

Por esta razón, la descarga de este trabajo (es decir el control de los actos individuales de las Instituciones) se asignó a un Tribunal exclusivamente comunitario: el Tribunal de Primera Instancia. Mientras que el TJCE, propiamente dicho, se reservaba el control principal: control de los actos generales de las Instituciones (hasta ahora se encargaba tanto de los generales como de los concretos); control de los actos de los EE.MM.; control de los jueces nacionales; y ahora se añadía, podríamos decir, “el control sobre el TPI”, ya que contra las decisiones del TPI se puede presentar ante el TJCE un recurso de casación.

El TPI empezó a trabajar en 1989 y desde entonces han tenido lugar dos reformas (1992, Maastricht; 1997, Amsterdam) y una ampliación (1995, Austria, Suecia y Finlandia). Y en este sentido debemos recordar que tanto la profundización como las ampliaciones pueden suponer un aumento de trabajo. Pues bien, éste ha sido el caso tanto para el TJCE como para el TPI.

Y así, aunque en 1999 se puso un “parche” permitiendo que el TPI dicte resoluciones como órgano unipersonal cuando ni los hechos ni las cuestiones de derecho en juego revistan dificultad o importancia⁶², estaba claro que la perspectiva de una Unión ampliada exigía una revisión mayor. Y esto es, precisamente, lo que ha sucedido en Niza.

4.2.- Modificaciones del Tratado de Niza

¿Cómo ha quedado todo? Podría decirse que hay cambios (efectivos con la entrada en vigor del Tratado) pero, sobre todo, posibilidades de cambio (dependen, además, de otros actos).

Empezando por el TPI, porque las variaciones que experimenta el TJCE son consecuencia de las que afectan al TPI, nos encontramos con que se ha modificado tanto su organización como su competencia.

Su organización porque se ha abierto la posibilidad de crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia determinadas categorías de recursos

62 Decisión 1999/291/CECA,CE, Euratom, de 26 de abril de 1999, por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom por la que se crea el TPI, al objeto de permitir a dicho Tribunal dictar resoluciones actuando como órgano unipersonal. DOCE L 114, de 1 de mayo de 1999.

interpuestos en materias específicas⁶³ (posibilidad de cambio), entre las que aparece como muy probable la función pública comunitaria⁶⁴. Estas salas establecerán su propio reglamento de procedimiento y, por supuesto, sus miembros no son los jueces del TPI, sino otras personas que, de todas formas, también serán nombradas por unanimidad por el Consejo. Es decir, estas salas vienen a ser, en cierto modo, como tribunales comunitarios especializados.

Y en relación con su competencia, tres son las novedades que se introducen. Nos referimos -siguiendo el orden del Tratado de Niza- a la configuración del TPI como tribunal de última instancia (posibilidad de cambio), como tribunal competente para enjuiciar la validez de los actos generales de las Instituciones (cambio) y como tribunal con competencia prejudicial (posibilidad de cambio):

- En primer lugar, y en la medida en que efectivamente se creen tales salas jurisdiccionales, la configuración del TPI como tribunal de última instancia; y ello porque será al TPI a quien le corresponda conocer de los recursos que se interpongan contra tales salas jurisdiccionales. De este modo, pasará a jugar un papel de tribunal de casación (revisión limitada a las cuestiones de derecho) o, incluso, si así lo dispone la decisión de creación de la sala jurisdiccional, podría jugar el papel de Tribunal de apelación (revisión de las cuestiones de hecho o de derecho).
- En segundo lugar, se establece que el TPI será competente para conocer de todos los recursos directos (anulación; omisión; responsabilidad extracontractual; función pública; cláusula compromisoria), salvo los que se atribuyan exclusivamente a cualquiera de las otras dos "instancias": las salas jurisdiccionales, en la Decisión por la que se crea dicha Sala; y el TJCE, en su Estatuto⁶⁵. Parece pues que, en principio, se reconoce la competencia del TPI para enjuiciar la legalidad de los actos comunitarios generales, hasta ahora reservada al TJCE. Sucede, sin embargo, que el Estatuto del TJCE le reserva a éste precisamente los recursos interpuestos por EE.MM., Instituciones y BCE⁶⁶; de modo que la situación se mantiene: antes y después del Tratado de Niza el TPI sólo tiene competencia sobre los recursos presentados por particulares.

¿El cambio se ha visto frustrado?, ¿ha quedado en nada esa competencia general del TPI para los recursos directos? La modificación que introduce el Tratado de Niza en este punto por el momento -y hasta que se produzca un nuevo cambio del Estatuto TJCE- sí ha sido neutralizada, pues la situación será la misma antes y después del Tratado de Niza. Sin embargo, hemos explicado ya que parece abrirse una nueva línea jurisprudencial que permite la impugnación de actos generales por particulares; esto es, la impugnación de actos generales ante el TPI. Si esta jurisprudencia se consolida sí podrá afirmarse (aunque el Tratado de Niza no tenga nada que ver con ello) que el TPI tiene competencia para conocer no

63 Aptado. 32 del art. 2 del Tratado de Niza por el que se inserta el artículo 225 A CE.

64 Así, la Declaración relativa al art. 225 del TCE, adoptada por la CIG'2000 dispone: "*La Conferencia solicita al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen, cuanto antes, un proyecto de decisión por la que se cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes*".

65 Nuevo art. 225.1 CE: *vid.* aptado. 31 del art. 2 del Tratado de Niza .

66 Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (anexo al Tratado de Niza); art. 51: "*No obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 225 del Tratado CE y en el apartado 1 del artículo 140 A del Tratado CEEA, los recursos interpuestos por los Estados miembros, por las instituciones de las Comunidades y por el Banco Central Europeo serán competencia del Tribunal de Justicia*".

sólo de los actos comunitarios individuales, como sucedía hasta ahora, sino también de los actos comunitarios generales⁶⁷.

- Y en tercer lugar, se dispone que el TPI será competente en las cuestiones prejudiciales planteadas en materias específicas determinadas por el Estatuto⁶⁸. Esta es, sin duda, una gran modificación ya que hasta ahora el TJCE siempre había ostentado el monopolio de la competencia prejudicial.

Y en cuanto al TJCE podríamos decir que hay dos novedades: lo que pierde y lo que gana. Lo que pierde es la exclusividad en todo aquello que, en su caso, puede pasar a compartir con el TPI: la configuración como tribunal de casación; el control de los actos generales de las Instituciones en primera instancia (aunque esto será, en su caso, gracias a la nueva jurisprudencia); la competencia en procedimientos prejudiciales. Y, a cambio, gana un mecanismo destinado a asegurar que la nueva situación del TPI como juez contra el que no cabe recurso de casación (así, tanto en su condición de tribunal de casación/apelación como de tribunal prejudicial) no ponga en riesgo la unidad y coherencia del Derecho comunitario: reexamen de un asunto ya resuelto por el TPI⁶⁹. Y es que cuando existe riesgo grave de que ello sea así, el primer Abogado General podrá solicitar al TJCE que examine la resolución del TPI.

5.- CONCLUSIÓN

Ante una situación de tanto trabajo como la actual -y sobre todo la futura- y en la que se planteaba la necesidad de conciliar equilibradamente las exigencias de eficacia (que parecen apuntar por una organización descentralizada) y uniformidad (en principio mejor resguardada con un sistema centralizado), parece que el Tratado de Niza ha optado por fortalecer el nivel central (creación de salas jurisdiccionales); reorganizando, eso sí, este tribunal centralizado con el objeto tanto de asumir esas nuevas funciones (configuración del TPI como tribunal de casación/apelación) como de equilibrar las actuales (transferencia de competencias del TJCE al TPI y consiguiente asunción de competencias de control en favor del TJCE).

Una reforma que ha tenido como principal protagonista al TPI (Tribunal especializado; Tribunal de casación/apelación; Tribunal prejudicial), sobre todo si tenemos en cuenta la más reciente jurisprudencia (competencia del TPI para conocer de actos comunitarios generales). Pero todo ello responde, al fin y al cabo, a la necesidad de permitir que el TJCE continúe ejerciendo su papel de tribunal constitucional; razón que parece explicar también la nueva situación de los Abogados Generales, quienes en un primer momento nos puede parecer que pierden peso pero que, en realidad, continúan como pieza clave del sistema⁷⁰.

67 Además, en el Tratado de Niza también se dispone que el Estatuto TJCE podrá fijar la competencia del TJCE en otro tipo de recursos (nuevo art. 225.1 CE: *vid.* aptado. 31 del art. 2 del Tratado de Niza). De modo que parece abrirse la posibilidad a que el TPI llegue a controlar los actos de los EE.MM. Aunque por el momento no hay nada de esto, ni parece que vaya a verlo a corto plazo.

68 Nuevo art. 225.3 CE: *vid.* aptado. 31 del art. 2 del Tratado de Niza.

69 Protocolo del Estatuto TJCE (anexo al Tratado de Niza); art. 62.

70 La presencia del Abogado General es menor (numéricamente menor) porque dejará de conocer todos aquellos asuntos que pasen al TPI y, además, en los supuestos en que no se presenta una cuestión nueva de derecho se puede prescindir de sus Conclusiones. Pero precisamente será el Abogado General el encargado de controlar que esta nueva situación no afecte la unidad del Derecho comunitario.

En fin, de la misma manera que al final de los años ochenta se planteó la necesidad de asumir el control de los actos de las Instituciones que no tuviesen un alcance general y se resolvió optando no por la descentralización (reconocimiento de tal competencia a los jueces nacionales) sino por la centralización (creación de otra instancia dentro del TJCE: el TPI), ahora en cierto modo se vuelve a repetir el mismo problema (desbordamiento del TJCE) y la misma solución (trasvase de competencias a la instancia -TPI- cuyo número de jueces está limitado en el Estatuto pero no en los Tratados; y creación de otra nueva instancia dentro del TJCE: las salas jurisdiccionales especializadas del TPI). Al igual que en los años ochenta, se ha fortalecido el nivel central.

Por último, destacar que en las reformas del Tratado de Niza puede apreciarse algo más que el remedio a un problema de trabajo excesivo ya que el tipo de soluciones aportadas (menor intervención del TJCE y, sobre todo, del Abogado General) revelan, además, la madurez que a estas alturas vive ya el Ordenamiento comunitario. Algo que debería tener su reflejo también en las instancias descentralizadas; nos referimos a la situación de los justiciables ante los jueces nacionales en relación con las cuestiones prejudiciales.