

## Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Es para nosotros motivo de especial satisfacción que la presentación de Cátedra Cantabria del curso 1997-1998 sea hecha por el profesor Rodríguez Iglesias, Juez desde 1986 y además Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, elegido en octubre de 1994 para este último cargo.

Antes de iniciar su presentación quiero agradecerle, no solamente en mi nombre sino en el de la Universidad de Cantabria que haya aceptado dictar la primera lección, con la que inauguramos las tareas de la Cátedra.

El profesor Rodríguez Iglesias es ante todo un universitario ejemplar Doctorado de Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid con una excelente tesis doctoral, que yo tuve el honor de dirigir, al que hay que añadir los Doctorados Honoris Causa por las Universidades de Turín, por la de Cluj-Napoca y la del Sarre.

Asturiano por nacimiento y familia, nació en Gijón pero creció en Langreo, donde su padre ejercía la medicina, e inició su formación de jurista en la Universidad de Oviedo, en la que se licenció en Derecho.

Ha ejercido el profesorado, en sus diversos grados en las Universidades de Oviedo, Friburgo de Brisgovia, en la Autónoma de Madrid, en la Complutense de Madrid, en la Universidad de Cáceres y finalmente en la Universidad de Granada, de la cual es actualmente Catedrático de Derecho Internacional Público.

Desde el 31 de enero de 1986 es Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Presidente desde el 7 de octubre de 1994, como ya anteriormente he indicado.

Su *Curriculum Vitae* es limpio y aleccionador; no solamente en el orden académico de la enseñanza sino en materia de investigación. Es suficientemente conocido como para no ser necesario ni siquiera un esquema sobre sus actividades científicas, su participación en Congresos como ponente y sus Títulos Honoríficos, premios, etc.

Por lo que se refiere al contenido concreto de la Conferencia que va a pronunciar, me permito poner de relieve su condición de Director de la Revista de Instituciones Europeas hoy llamada Revista de Derecho Comunitario Europeo, haber sido el impulsor de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, de la que fue, desde su fundación hasta 1986 Secretario y Vicepresidente a posteriori, y la dirección de Cursos de Derecho Comunitario en las Universidades de Granada y en el Centro de Estudios Constitucionales entre otros.

Es además miembro del Curatorium del Instituto Max-Planck de Derecho Internacional Público y Comparado de la Universidad de Heidelberg desde 1990.

Sería insensato por mi parte reducir el tiempo de su intervención como consecuencia de una amplia presentación. Quiero finalmente expresar que ante ustedes tienen un profesor y un Juez europeo con auténtica autoridad, y que es un honor para la Cátedra Cantabria que haya aceptado pronunciar la Conferencia inaugural y que le debemos por ello nuestro especial agradecimiento.

## EL PODER JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA\*

***Gil Carlos Rodríguez Iglesias***

*Catedrático de Derecho Internacional Público*

*Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

### 1. Introducción

El título elegido requiere algunas precisiones conceptuales referidas de un lado a la noción de "Poder Judicial" y, por otro, a la de "Unión Europea".

En realidad, debería referirme más bien a la Comunidad Europea que a la Unión Europea, ya que, si bien el Tribunal de Justicia es, de conformidad con el Tratado de Maastricht, una institución de la Unión Europea, de hecho sus competencias actuales están fundamentalmente limitadas al llamado "Pilar comunitario" es decir al ámbito de la Comunidad Europea, en tanto que los dos pilares intergubernamentales —el de la cooperación en materia de justicia e interior y el de la PESC—, están sustraídos a todo control jurisdiccional, con determinadas excepciones.

Utilizo, sin embargo, la noción de Unión Europea, puesto que, nos guste o no nos guste, ésta es hoy la expresión que está cada vez más consagrada. Además, como veremos el nuevo Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, amplía las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Justicia a determinados elementos del "Tercer pilar", con lo que probablemente, cuando

dicho Tratado entre en vigor, se justificará que el Tribunal se denomine Tribunal de Justicia de la Unión Europea y no, como en la actualidad, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Mi segunda precisión se refiere a la noción de "Poder Judicial". A este respecto me gustaría destacar que las Comunidades Europeas, que no son un Estado, y que tienen una estructura institucional que se aparta del modelo del Estado, no pueden ser explicadas a la luz de la clásica división de poderes de Montesquieu: el Parlamento Europeo no dispone de las competencias clásicas del poder legislativo, el Consejo es una institución híbrida entre el ejecutivo y el legislativo, la Comisión es un órgano que no puede ser asimilado a un gobierno, etc. En cambio, en la Comunidad Europea existe un auténtico poder judicial, constituido por órganos jurisdiccionales independientes encargados de las mismas funciones que corresponden al poder judicial dentro de un Estado.

\* Versión ligeramente revisada de la conferencia inaugural, de Cátedra "Cantabria 1997/98", Santander, 30 de octubre de 1997.

## 2. La organización judicial comunitaria

De acuerdo con el artículo 164 del Tratado CE, el Tribunal de Justicia tiene la misión de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

Ahora bien, esta función no corresponde con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia, sino que éste la comparte no solamente con el nuevo órgano jurisdiccional comunitario existente desde 1989 –el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas– sino además y sobre todo con los órganos jurisdiccionales del conjunto de los Estados miembros.

En efecto, cabe afirmar que, desde sus orígenes, la Comunidad Europea ha estado organizada en el ámbito judicial sobre la base del llamado principio de subsidiariedad –principio que solo ha sido previsto por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993– en el sentido de que solo se ha reservado al órgano jurisdiccional propio de la Comunidad el mínimo de competencias que no podían ser atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales.

De este modo el poder judicial en la Comunidad Europea aparece distribuido entre los órganos jurisdiccionales propios de la Comunidad, esto es el Tribunal de Justicia y, más recientemente, el Tribunal de Primera Instancia, y los órganos jurisdiccionales nacionales. Son estos órganos jurisdiccionales nacionales los que, de forma congruente con la ejecución administrativa preferentemente descentralizada del Derecho Comunitario, están encargados de aplicar el Derecho Comunitario en su ámbito de competencia territorial y funcional.

Las principales competencias jurisdiccionales atribuidas al Tribunal de Justicia por el Tratado CE (y por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Car-

bón y del Acero y de la Comunidad Europea de Energía Atómica) son, en síntesis, las siguientes:

– Control de los incumplimientos del Derecho Comunitario por parte de los Estados miembros sobre la base de recursos de la Comisión o de otros Estados miembros.

– Control de la legalidad de la actividad o inactividad de los órganos comunitarios sobre la base de recursos de nulidad (o por omisión) de las instituciones, de los Estados y, en determinadas condiciones, de los particulares.

– Competencia prejudicial para la interpretación del Derecho Comunitario o para el examen de la validez de los actos de las instituciones sobre la base de cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales.

– Responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas (en tanto que, en principio, la responsabilidad contractual está sometida a la competencia de los tribunales nacionales de los Estados miembros, salvo que una cláusula compromisoria atribuya competencia al Tribunal de Justicia).

– Litigios entre las Comunidades y el personal a su servicio.

– Dictámenes relativos a la compatibilidad con el Tratado de un proyecto de acuerdo entre la Comunidad y uno o varios terceros Estados o una organización internacional. Esta competencia, comparable a la que el Tribunal Constitucional Español tiene en relación con los Tratados internacionales, ha sido ejercida con intensidad variable a lo largo del tiempo: en los años 70 hubo una serie de dictámenes importantes, en los ochenta el procedimiento casi cayó en desuso, y en la actual década ha vuelto a adquirir una enorme vitalidad: mencionaré simplemente los dictámenes 1/91<sup>1</sup> y 1/92<sup>2</sup>, relativos al proyecto de

1 Dictamen de 14 de diciembre de 1991 (1/91, Rec. p. I-6079).

2 Dictamen de 10 de abril de 1992 (1/92, Rec., p. I-2821).

acuerdo entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio sobre la creación del espacio económico europeo; el dictamen 2/91 sobre el convenio 170 de la OIT relativo a la seguridad de la utilización de sustancias químicas en el trabajo<sup>3</sup>; el dictamen 2/92 sobre la competencia de la Comunidad para participar en la tercera decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional<sup>4</sup>; el dictamen 1/94, sobre la competencia de la Comunidad para concluir el acuerdo constitutivo de la organización mundial del comercio<sup>5</sup> y el dictamen 2/94 sobre la compatibilidad de la protección de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>6</sup>. Esta relación no es exhaustiva.

### 2.1 Recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia

El enunciado de esta última competencia me lleva a poner de relieve que, si bien el Tratado sigue refiriéndose en sus disposiciones básicas exclusivamente a las competencias del Tribunal de Justicia, algunas de estas competencias han sido transferidas al Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas creado por decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988 sobre la base de las previsiones del artículo 168 A del Tratado CE, artículo introducido por el Acta Única Europea. La creación de este Tribunal ha perseguido la doble finalidad de mejorar la protección judicial para los recursos que requieren un examen profundo de hechos complejos y de permitir que el Tribunal de Justicia se concentre en su labor esencial, que es la de velar por la interpretación uniforme del Derecho Comunitario, según se indica en la exposición de motivos de la referida decisión.

El Tribunal de Primera Instancia, cuyas competencias han sido objeto de sucesivas ampliaciones, es actualmente competente para conocer en primera instancia todos los recursos interpuestos por particulares (personas físicas y jurídicas). Las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia pueden ser recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia.

A continuación, haré algunas observaciones sobre los aspectos de la competencia del Tribunal de Justicia que me parecen más significativos: el control jurisdiccional de los incumplimientos de Estado, el control de la legalidad comunitaria y la competencia prejudicial.

### 2.2 La declaración judicial de los incumplimientos de Estado

Los procesos dirigidos a obtener la declaración judicial de un incumplimiento de Estado, previstos en los artículos 169 y 170 del Tratado, se inician sobre la base de recursos presentados por la Comisión o por un Estado miembro.

De ordinario, los Estados prefieren solucionar sus diferencias por vías políticas o a través de recursos planteados por la Comisión, por lo que la iniciación de un proceso judicial en el que un Estado miembro demanda a otro por incumplimiento de sus obligaciones es algo totalmente excepcional. Hasta ahora solo en una ocasión llegó el Tribunal de Justicia a dictar una sentencia en un litigio de este tipo: la sentencia de 4 de octubre de 1979 (Francia/Reino Unido)<sup>7</sup>. En 1992 el Reino de España introdujo una demanda por incumplimiento contra el Reino

3 Dictamen de 19 de marzo de 1993 (2/91, Rec., p. I-1.061).

4 Dictamen de 24 de marzo de 1995 (2/92, Rec. p. I-521).

5 Dictamen de 15 de noviembre de 1994 (1/94, Rec. p. 5.267).

6 Dictamen de 28 de marzo de 1996 (2/94, Rec. I-1.759).

7 Sentencia de 4 de octubre de 1979, Francia/Reino Unido (Rec. p. 2.923).

Unido de Gran Bretaña, pero posteriormente desistió del procedimiento al haber llegado a un compromiso con el Estado demandado (el tema era el relativo a la imposición de los vinos de Jerez)<sup>8</sup>. Actualmente está pendiente un procedimiento en el que Bélgica demanda a España en razón de la obligación de embotellar en la región de origen los vinos con una denominación de origen calificada<sup>9</sup>.

Son, en cambio, frecuentes los procesos por incumplimiento promovidos por la Comisión en cumplimiento de su misión de velar por la aplicación del Derecho Comunitario.

La declaración judicial de la existencia de un incumplimiento obliga al Estado interesado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. No existen, en cambio, medios de ejecución forzosa de las sentencias dictadas en proceso de incumplimiento. Tradicionalmente solo cabía un nuevo proceso ante el Tribunal de Justicia dirigido a declarar un nuevo incumplimiento en razón de la inejecución de la sentencia.

La relativa proliferación de estos procesos explica la modificación, introducida por el Tratado de la Unión Europea, en el sentido de que si un Estado no ha adoptado las medidas suficientes para ejecutar una sentencia que ha declarado su incumplimiento, la Comisión, tras haber dado al mencionado Estado la posibilidad de presentar sus observaciones, emitirá un dictamen motivado y, si el Estado en cuestión no tomase las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, la Comisión estará facultada para someter el asunto al Tribunal de Justicia, que podrá imponer al Estado afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

La Comisión ha introducido ya algunos recursos dirigidos a obtener una sanción de ese tipo. En algún caso los ha retirado al conformarse los Estados demandados a sus exigencias. Aún no ha sido dictada ninguna sentencia en un proceso de este tipo.

Una última observación para evitar transmitir la impresión falsa de que las sentencias del Tribunal de Justicia son generalmente incumplidas.

A mi juicio, suelen cumplirse las sentencias del Tribunal cuando ponen fin a una controversia jurídica, es decir, en aquellos casos en los que el Estado demandado discute la posición de la Comisión y afirma que no existe incumplimiento. En estos casos, si la sentencia del Tribunal rechaza los argumentos del Estado demandado, éste suele revisar consecuentemente su posición y adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

La inejecución afecta mas bien a aquellas sentencias que declaran incumplimientos con respecto a los cuales no existía previamente ninguna duda razonable. En estos casos, en los cuales la sentencia del Tribunal simplemente declara un incumplimiento que resulta notorio y que el Estado demandado no discute o no discute seriamente, las circunstancias que han motivado el incumplimiento previo de la norma no quedan alteradas por la existencia de una declaración judicial de incumplimiento y pueden motivar que la sentencia que declara el incumplimiento sea así mismo incumplida. Quizás en relación con este tipo de incumplimientos pueda resultar disuasorio el nuevo procedimiento de sanciones que, como he dicho, hasta ahora no ha llevado a ninguna sentencia.

### 2.3 *El control jurisdiccional de la legalidad comunitaria*

Este control constituye asimismo un aspecto esencial de la función del Tribunal de Justicia.

<sup>8</sup> Asunto C-349/92, Diario Oficial C 256, de 3 de octubre de 1992, p. 14.  
<sup>9</sup> Bélgica/España, asunto C-388/95, Diario Oficial, C 46, de 17 de febrero de 1996, p. 5.

La expresión "control de la legalidad" debe ser entendida en un sentido amplio.

De un lado, dicha expresión cubre tanto un control de la legalidad en sentido estricto —es decir de la conformidad de los actos comparables a los actos administrativos nacionales con las normas que les sirven de fundamento— como un control de constitucionalidad, que tiene por objeto revisar la conformidad de los actos normativos de carácter general con los tratados constitutivos, tratados que, no obstante su naturaleza jurídico-formal de instrumentos internacionales, han sido interpretados y aplicados por el Tribunal como una auténtica constitución comunitaria. En este sentido cabe recordar que en distintas ocasiones el Tribunal ha caracterizado al Tratado como la "Carta constitucional de una comunidad de derecho". Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

De otro lado, la noción de legalidad comunitaria no solo incluye el respeto de las normas escritas, sino también los principios generales de derecho, que comprenden, junto a los del derecho internacional y a los principios básicos de los tratados, la categoría de los principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, a los que el artículo 215 del Tratado CE remite expresamente en materia de responsabilidad extracontractual, y que el Tribunal de Justicia considera aplicables con carácter general en el ámbito del ordenamiento comunitario, por ejemplo en materia de derechos fundamentales de la persona.

El control de la legalidad comunitaria se efectúa sobre la base de una pluralidad de vías procesales: el recurso de nulidad o de anulación, el recurso por omisión, el control incidental de legalidad de actos normativos generales, el examen prejudicial de validez de los actos e incluso las acciones indemnizatorias, que, si bien tienen por objeto la declaración y determinación de la respon-

sabilidad extracontractual de la Comunidad, también dan lugar al control de la legalidad de los actos u omisiones que generan el daño.

### 2.4. *La competencia prejudicial*

Esta competencia está atribuida al Tribunal en virtud del artículo 177 del Tratado CE y constituye quizás el elemento más importante del conjunto del sistema judicial comunitario.

En efecto, son los órganos jurisdiccionales nacionales los que están encargados de la aplicación judicial del Derecho Comunitario en su respectivo ámbito de competencia territorial y funcional. Ahora bien, es evidente que semejante descentralización lleva consigo un riesgo potencial para la uniformidad de la interpretación de las normas comunes. El fenómeno es bien conocido en relación con las llamadas leyes uniformes, adoptados por vía de convenio internacional, cuya uniformidad quiebra con frecuencia en razón de las divergencias de las interpretaciones que de las mismas normas dan los jueces de los distintos Estados.

El sistema de cuestiones prejudiciales organizado por los tratados comunitarios tiene precisamente por objeto hacer posible una interpretación uniforme del Derecho Comunitario no obstante su aplicación por los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros. Su función es pues la de un instrumento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, encargados de la aplicación de las normas, y el órgano jurisdiccional propio de la Comunidad, el Tribunal de Justicia, encargado de su interpretación, interpretación que debe ser uniforme para el conjunto de la Comunidad.

El proceso prejudicial tiene carácter incidental en relación con el proceso principal que se desarrolla ante el

órgano jurisdiccional nacional. El sistema se base en una estricta separación de funciones entre el juez nacional, encargado de juzgar el litigio entre las partes y de aplicar el Derecho Comunitario al caso concreto, y el Tribunal de Justicia, cuya función se limita a interpretar el Derecho Comunitario o, en su caso, a examinar la validez de un acto.

A pesar de ello, en la práctica el proceso prejudicial se ha convertido en un instrumento de identificación de incumplimientos no perseguidos por la Comisión: aunque el Tribunal de Justicia no declara incumplimientos por vía prejudicial, de hecho, al interpretar las cuestiones que le plantean los Tribunales nacionales, permite a éstos establecer la incompatibilidad de normas de Derecho Interno con normas de Derecho Comunitario.

En el proceso prejudicial pueden presentar observaciones escritas y orales no solamente las partes en el proceso principal, sino también todos los Estados miembros y la Comisión de las Comunidades Europeas, así como el Consejo y el Banco Central Europeo (en particular cuando se discuta la validez de uno de sus actos) y el Parlamento Europeo, cuando el acto cuya validez o interpretación se cuestiona haya sido adoptado conjuntamente con el mismo.

Hay finalmente que recordar que la relación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales es una relación de cooperación y no de jerarquía. Ciertamente las sentencias prejudiciales son vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales y éstos, en la medida en que sus decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso de Derecho Interno, están obligados (y no meramente facultados) a plantear cuestión prejudicial.

Sin embargo el cumplimiento de estas obligaciones no es susceptible de control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia, ya que no es posible interponer an-

te éste recurso contra las resoluciones de los tribunales nacionales. Cabría únicamente la posibilidad de un proceso por incumplimiento contra el Estado cuyos tribunales hubiesen incumplido alguna de estas obligaciones, pero esta vía nunca ha sido utilizada, a mi juicio afortunadamente, ya que en la práctica plantearía graves problemas de relaciones entre los distintos poderes del Estado y probablemente tendría un efecto perturbador sobre la cooperación entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia.

### 3. La contribución de la jurisprudencia al desarrollo y a la consolidación del proceso de integración

Es algo generalmente admitido que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha resultado determinante para el avance del proceso de integración.

Por una parte, la jurisprudencia ha consagrado una interpretación amplia de las libertades económicas reconocidas por el Tratado y ha favorecido de este modo la realización del *mercado común* previsto en el Tratado de Roma -Mercado común, por cierto, que el Tribunal había caracterizado como un espacio "que funcione como un mercado interior" mucho antes de que la noción de mercado interior fuese introducida por el Acta Única Europea.

Como ejemplo, basta pensar en la jurisprudencia relativa a la libre circulación de mercancías. Esta jurisprudencia ha consagrado una interpretación del artículo 30 del Tratado según la cual cualquier producto legalmente comercializado en un Estado miembro debe circular sin trabas en todo el mercado común sin necesidad de cumplir los requisitos establecidos por cada legislación nacional, a menos que un Estado pueda invocar exigencias imperativas que justifiquen las condiciones particulares establecidas por su legislación nacional.

Esta jurisprudencia ha supuesto una reducción considerable de la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales en orden a la realización de la libre circulación.

Por otra parte la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido de forma decisiva a la *configuración del ordenamiento jurídico comunitario* como un sistema jurídico de nuevo cuño, con repercusiones mucho más amplias sobre la vida de los ciudadanos que las del Derecho Internacional tradicional.

Ha sido, en efecto, la jurisprudencia la que ha consagrado algunos principios básicos que son generalmente considerados como los rasgos más característicos del ordenamiento comunitario.

Se trata de los principios de efecto directo, primacía y responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares como consecuencia de la violación del Derecho Comunitario. Mientras que los dos primeros han sido reconocidos por la jurisprudencia desde los comienzos de los años 60 el principio de responsabilidad del Estado ha sido reconocido y desarrollado a partir de la sentencia Francovich de 1991<sup>10</sup>.

El principio del *efecto directo* ha sido considerablemente desarrollado y matizado, pero su contenido esencial, identificado en la sentencia Van Gend en Loos, de 1963<sup>11</sup>, radica en la posibilidad de que los particulares invoquen ante los tribunales nacionales los derechos que les confieren las normas comunitarias sin ningún elemento complementario de derecho interno, a condición de que dichas normas sean suficientemente precisas e incondicionales.

La sentencia Van Gend en Loos consagró una opción interpretativa que ha resultado determinante para la evolución del sistema comunitario. Según esta concepción, el principio del efecto directo no es una mera técnica de inserción de las normas comunitarias en el derecho in-

terno, sino la expresión de la naturaleza de la Comunidad Europea como una comunidad jurídica de Estados, de pueblos y de ciudadanos.

Al formular esta opción interpretativa, el Tribunal de Justicia no ha hecho prueba de activismo judicial sino que ha consagrado una concepción coherente con el contenido y los objetivos de los tratados. De este modo ha cumplido su misión de asegurar el respeto del Derecho en la interpretación y en la aplicación del Tratado y ha hecho posible que la Comunidad Europea haya podido consolidarse como Comunidad de derecho.

### 4. La posición institucional del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia ha podido aportar su decisiva contribución a la consolidación de la Comunidad Europea como una Comunidad de derecho y al progreso del proceso de integración gracias a una sólida posición institucional que no puede ser plenamente encuadrada en ninguno de los modelos jurisdiccionales tradicionales, del mismo modo que el derecho comunitario no es reducible a ningún modelo clásico de sistema jurídico internacional o interno.

Aunque el Tribunal de Justicia tiene indudablemente carácter internacional, son manifiestas sus diferencias con los distintos modelos de justicia internacional que se han conocido, incluido el de la jurisdicción internacional permanente que hoy encarna la Corte Internacional de Justicia. A este respecto cabe destacar sobre todo el carácter obligatorio que tiene para los Estados miembros de la Comunidad la jurisdicción del Tribunal de Justicia sin

10 Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5.357).

11 Sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos (26/62, Rec. p. 3).

ninguna exigencia adicional de consentimiento y sin ninguna posibilidad de limitaciones o reservas.

El Tribunal de Justicia tampoco puede identificarse plenamente con ningún modelo jurisdiccional nacional, sino que presenta elementos mixtos. Es sin embargo patente la influencia del modelo de la jurisdicción contencioso-administrativa en la organización del control de legalidad, pero dicho control de legalidad cumple al mismo tiempo una función de control de constitucionalidad a la que después aludiré separadamente.

Desde la creación del Tribunal de Primera Instancia el Tribunal ejerce la función de Tribunal de Casación en relación con las resoluciones del nuevo Tribunal Comunitario.

Finalmente, en relación con los Tribunales nacionales, el Tribunal tiene asimismo una función análoga a la de un Tribunal de casación en la medida en que debe garantizar la unidad de criterios interpretativos y unificar la doctrina jurisprudencial, pero esta función se ejerce sin ningún tipo de relación jerárquica, fundamentalmente a través del instrumento de cooperación que constituyen las cuestiones prejudiciales.

La función del Tribunal de Justicia como *Tribunal Constitucional* de la Comunidad merece ser especialmente destacada.

Entre las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Justicia, tienen claramente naturaleza constitucional el control de la conformidad con los Tratados del derecho comunitario derivado, la garantía del equilibrio institucional, la delimitación de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, la protección de los derechos fundamentales y el control preventivo de la constitucionalidad —es decir de la conformidad con los Tratados— de los acuerdos de la Comunidad con terceros.

El control de la constitucionalidad del derecho comunitario derivado se lleva a cabo a través del recurso

de anulación previsto en el artículo 173 del Tratado, a través del control del examen prejudicial de la validez de los actos de las Instituciones de la Comunidad previsto en el artículo 177 y también mediante el control incidental de la legalidad de las disposiciones generales previsto en el artículo 184.

La concepción del “control de legalidad” previsto en estas disposiciones como control de constitucionalidad aparece con especial claridad en la sentencia “*Los Verdes*”<sup>12</sup>, en la que el Tribunal de Justicia, apartándose del texto del artículo 173, que sólo preveía el control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión, declaró que los actos del Parlamento Europeo que producen efectos jurídicos para terceros también están sujetos a dicho control. Esta conclusión se basa fundamentalmente en la consideración de que “*la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*”.

Ahora bien, las mismas vías procesales son utilizadas para efectuar un control de constitucionalidad y un control de la legalidad de los actos administrativos y, dadas las peculiaridades de la “división de poderes” en la Comunidad así como la identidad de dichas vías procesales, resulta imposible establecer una clara línea de separación entre uno y otro aspecto. A este respecto resulta significativa la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Foto-Frost*<sup>13</sup>, en la que el Tribunal afirmó su exclusiva competencia para pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios sin establecer distinción alguna entre

12 Sentencia de 23 de abril de 1986, “I es Verts”/ Parlamento Europeo (294/83, Rec. p. 1.339).

13 Sentencia de 22 de octubre de 1987 (314/85, Rec. p. 4.199).

el control de la validez de los actos normativos y el control de la validez de los actos administrativos.

La garantía del “equilibrio institucional” —noción que tiene en el sistema comunitario una significación semejante a la de la división de poderes en los Estados miembros y que ya es utilizada en la jurisprudencia de los primeros años del Tribunal en el marco de la CEEA— cobra especial importancia en los conflictos interinstitucionales que han ocupado cada vez más al Tribunal de Justicia en los últimos años.

Los conflictos interinstitucionales carecen de una vía procesal específica, por lo que se substancian fundamentalmente sobre la base de los recursos de anulación y por omisión, lo que pone de manifiesto como unas vías procesales inspiradas por el modelo de la jurisdicción contencioso-administrativa constituyen un cauce idóneo de ejercicio de una jurisdicción de carácter constitucional.

Son especialmente significativos a este respecto los conflictos relativos a la base jurídica de los actos comunitarios. En efecto, en un sistema de competencias de atribución la elección del fundamento jurídico de los actos tiene importantes consecuencias jurídicas, ya que dicha elección determina el órgano u órganos competentes y las modalidades de adopción del acto por el Consejo (unanimidad, mayoría simple o mayoría cualificada), así como la necesidad y las modalidades de la intervención del Parlamento Europeo.

La larga serie de sentencias que solucionan conflictos interinstitucionales en relación con la base jurídica de los actos se inicia con la sentencia dictada en el asunto llamado de las *preferencias arancelarias generalizadas*<sup>14</sup>. En esta sentencia se reconoce implícitamente la adecuación del recurso de nulidad como vía procesal para la solución de conflictos de competencias entre Instituciones comunitarias, aún en el supuesto de que no exista entre éstas con-

troversia alguna acerca del contenido material del acto impugnado. El Consejo sin embargo había expresado dudas acerca de la admisibilidad de la demanda en razón de la ausencia de una auténtica controversia jurídica y de falta de interés procesal por parte de la Comisión.

El Tribunal se limitó a observar al respecto brevemente que la Comisión y los Estados miembros están legitimados en virtud del artículo 173 del Tratado para impugnar los Reglamentos del Consejo sin que el ejercicio de este derecho esté subordinado a la demostración de ningún tipo de interés procesal. Sin embargo el Abogado General Lenz había examinado en sus conclusiones más ampliamente la cuestión de la existencia de un auténtico interés procesal, subrayando expresamente el carácter constitucional de estos conflictos, que comparó a los procesos constitucionales que tienen por objeto determinar el alcance de los derechos y obligaciones de los distintos órganos del Estado en los ordenamientos jurídicos de Alemania, España, Francia e Italia.

También debe ser destacado en este contexto el control jurisdiccional del ejercicio, por parte del Parlamento Europeo, de sus competencias en el ámbito presupuestario. Merece mencionarse la sentencia de 3 de julio de 1986<sup>15</sup>, en la que el Tribunal de Justicia estimó un recurso del Consejo y anuló el acto del Presidente del Parlamento Europeo por el que éste había declarado concluido el proceso de adopción del presupuesto para el año 1986. En esta sentencia el Tribunal de Justicia rechazó la excepción de inadmisibilidad invocada por el Parlamento Europeo, subrayando que, si los actos de la autoridad presupuestaria estuviesen sustraídos al control jurisdic-

14 Sentencia de 26 de marzo de 1987 (45/86, Rec. p. 1.493).

15 Sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, Rec. p. 2.155).

cional, las Instituciones que conjuntamente constituyen la autoridad presupuestaria podrían invadir las competencias de los Estados miembros o de las otras Instituciones o bien exceder los límites de sus propias competencias. Se trata, pues, de una motivación especialmente relevante desde la perspectiva del equilibrio institucional.

Una de las sentencias más importantes desde la perspectiva del equilibrio institucional es la dictada en el asunto *Chernobil*<sup>16</sup>. En esta sentencia el Tribunal de Justicia reconoció por vía jurisprudencial al Parlamento Europeo una legitimación activa para impugnar los actos del Consejo limitada a la medida necesaria para la defensa de las propias competencias del Parlamento. El Tribunal, que, menos de dos años antes, en el asunto llamado de la *comitología*<sup>17</sup> había considerado que las disposiciones aplicables en su estado actual no le permitían reconocer legitimación activa al Parlamento Europeo por vía jurisprudencial, rectifica ahora su propia jurisprudencia sobre la base de una motivación en la que aparece especialmente subrayada su propia función como garante del equilibrio institucional dentro de la Comunidad.

Debe destacarse que el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea consagró expresamente la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo en los mismos términos que se desprenden de la jurisprudencia previendo asimismo una legitimación activa del mismo tipo —es decir dirigida a la defensa de las propias competencias— para el futuro Banco Central Europeo y, durante la segunda fase de realización de la Unión Económica y Monetaria, para el Instituto Monetario Europeo.

Aún más clara que en relación con los conflictos interinstitucionales es la naturaleza constitucional de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la *delimitación de las competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros*. Esta función se lleva a cabo a

través de los procesos por incumplimiento, de los incidentes prejudiciales —que, en su doble vertiente de examen de validez de los actos comunitarios y de interpretación de las normas comunitarias, son adecuados para plantear problemas de competencia—, de recursos de nulidad (planteados sobre todo por los Estados miembros en relación con actos del Consejo, normalmente en relación con el fundamento jurídico elegido) y también de los Dictámenes contemplados en el artículo 228 del Tratado, que pueden tener por objeto no solamente la cuestión de la compatibilidad material de un proyecto de acuerdo con el Tratado, sino también el control de la extensión de la competencia de la Comunidad y de las Instituciones comunitarias para la conclusión de un determinado Tratado.

Se ha dicho que el Tribunal de Justicia tiende a considerar su propia función más bien como la de un “Motor de la integración” que como guardián de la legalidad, y que favorece más la extensión de las competencias de la Comunidad que el respeto de las competencias de los Estados.

A mi juicio esta apreciación es inexacta. Es cierto que, en el pasado, el Tribunal ha tenido que defender la posición de la Comunidad frente a los Estados miembros, pero probablemente ello se explica porque, entonces, la Comunidad era la “parte débil”. Entre tanto, la evolución de la Comunidad ha hecho que el Tribunal cada vez con mayor frecuencia esté llamado a hacer respetar no sólo el equilibrio institucional entre las instituciones, sino también la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, y ello no sólo para salvaguardar las competencias de la Comunidad, sino también para

16 Sentencia de 22 de mayo de 1990 (C-70/88, Rec. p. I-2.041).

17 Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Parlamento/Consejo (302/87, Rec. p. 5.615).

salvaguardar el respeto de las competencias de los Estados miembros por la acción de la Comunidad.

Hay dos ejemplos relativamente recientes que me parecen especialmente significativos: se trata, por una parte, del dictamen sobre la Organización Mundial del Comercio<sup>18</sup> y, por otra, del dictamen sobre la competencia de la Comunidad para la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>19</sup>. Tanto en uno como en otro caso el Tribunal ha interpretado estrictamente el alcance de las competencias comunitarias derivadas del Tratado y ha rechazado la concepción extensiva de las competencias comunitarias tanto en materia de relaciones económicas internacionales como en materia de protección de los Derechos Humanos.

Especial interés tiene la interpretación del artículo 235 —disposición según la cual “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”—. El Tribunal ha interpretado esta disposición en el sentido de que no permite vulnerar el principio básico de competencias de atribución y por tanto no puede constituir un fundamento válido para ampliar el ámbito de las competencias de la Comunidad más allá del marco general resultante del conjunto de las disposiciones del Tratado y en especial de las que definen las misiones y las acciones de la Comunidad.

Estos dos dictámenes ponen bien de manifiesto que el Tribunal no está dispuesto a sustituir al poder constituyente, es decir a los Estados, en las opciones que corresponden a éste. Aunque haya modificaciones de los tratados que puedan parecer deseables, éstas han de rea-

lizarse a través del procedimiento prescrito con el propio Tratado y no mediante construcciones jurisprudenciales voluntaristas.

##### 5. La función de los jueces y tribunales nacionales en la aplicación judicial del Derecho Comunitario

La función de asegurar el respeto del Derecho Comunitario no sólo incumbe al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia, sino además —y principalmente, me atrevería a decir— al conjunto de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, que son los jueces de derecho común a los que corresponde la aplicación del Derecho Comunitario en su ámbito de competencia territorial y funcional.

Esta función esencial del juez nacional se desprende en gran medida de algunos principios generales fundamentales del Derecho Comunitario que han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal y a los que ya he hecho referencia: los principios de efecto directo, primacía y responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares en razón de una violación del Derecho Comunitario. Son los tribunales nacionales los que tienen que poner en práctica estos principios.

El efecto directo no es una mera técnica de inserción de la norma comunitaria en el ordenamiento jurídico interno, sino el resultado de una concepción del Derecho Comunitario como un ordenamiento cuyos sujetos no son sólo los Estados miembros, sino también los particulares, titulares de situaciones jurídicas subjetivas —derechos y obligaciones— creados directamente por el ordenamiento jurídico comunitario. Pues bien, son los órga-

18 Antes citado, nota 5, supra.

19 Antes citado, nota 6, supra.

nos jurisdiccionales nacionales los que deben salvaguardar esos derechos subjetivos creados por las normas de efecto directo, normas que según la expresión consagrada por la jurisprudencia, se caracterizan precisamente porque "Crean derechos que los particulares pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales".

También corresponde al juez nacional hacer respetar el principio de la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno, principio consagrado por la sentencia Costa/Enel de 1964<sup>20</sup> y precisado por la sentencia Simmenthal de 1978<sup>21</sup>. El Tribunal de Justicia ha deducido del principio de la primacía la obligación de todos los jueces nacionales de aplicar plenamente el Derecho Comunitario en su ámbito de competencia y de proteger los derechos atribuidos a los particulares, dejando sin aplicar cualquier disposición eventualmente contraria del Derecho Interno, sea ésta anterior o posterior a la norma comunitaria.

Finalmente, también es el juez nacional el encargado de la aplicación del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares en razón de la violación del Derecho Comunitario. Este principio ha sido reconocido por la sentencia de 19 de noviembre de 1991 en el asunto Francovich<sup>22</sup> y precisado, entre otras sentencias, en la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame de 5 de marzo de 1996<sup>23</sup>. En virtud de este principio, los particulares perjudicados tienen un derecho a reparación —que encuentra su fundamento en el propio Derecho Comunitario— si se dan las siguientes condiciones: que la norma incumplida tenga por objeto conferirles derechos, y que la infracción sea "suficientemente caracterizada" (lo cual implica que el Estado haya desconocido manifiestamente los límites de sus competencias) y que exista un vínculo directo de causalidad entre la infracción y el perjuicio sufrido. Es el órgano jurisdiccional nacional el que debe comprobar si

se dan o no estas condiciones en un caso concreto y el que debe juzgar sobre la responsabilidad del Estado en el caso concreto de acuerdo con las normas procesales del Derecho Interno.

Todos estos principios implican una articulación del Derecho Comunitario y del Derecho Interno que alcanza un grado de intensidad sin precedente en las relaciones entre el clásico Derecho Internacional y el Derecho Interno de los Estados. La intensidad de la inserción del Derecho Comunitario en el orden interno choca con concepciones dogmáticas profundamente ancladas en algunos sistemas jurídicos nacionales. Así, el efecto directo resulta especialmente difícil de asimilar a partir de una concepción dualista de las relaciones entre el ordenamiento internacional y el Derecho Interno.

La primacía del Derecho Comunitario lleva a cuestionar la jerarquía normativa tradicional y la responsabilidad del Estado supone una modificación sensible en relación con los regímenes tradicionales de la responsabilidad de los poderes públicos que existen en muchos Estados miembros. Se pone así de manifiesto la función eminente y a menudo difícil que corresponde a los Tribunales nacionales cuando tienen que poner en práctica de forma concreta la articulación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno.

No cabe desconocer a este respecto el hecho de que los jueces nacionales ejercen su función de juez comunitario en cuanto jueces nacionales y su actuación de los órganos jurisdiccionales nacionales se efectúa en el marco de las reglas de organización y de procedimiento del

20 Sentencia de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL (6/64, Rec. p. 1.141).

21 Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629).

22 Sentencia Francovich, citada en la nota 10, supra.

23 Sentencia de 5 de marzo de 1996 (C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1.029).

Derecho Interno. Es esto lo que a veces se denomina principio de autonomía procesal (e institucional) de los Estados miembros, principio cuyo interés más bien radica en sus límites que en su contenido.

El principio de la autonomía procesal y sus límites esenciales han sido enunciados en muchas sentencias, entre las cuales cabe destacar las sentencias Rewe<sup>24</sup> y San Giorgio<sup>25</sup>: en ausencia de reglamentación comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos competentes y establecer los procedimientos oportunos para asegurar los recursos destinados a salvaguardar los derechos que los justiciables disfrutaban en virtud del efecto directo del Derecho Comunitario, en el bien entendido de que estas modalidades no pueden ser menos favorables que las relativas a recursos similares de naturaleza interna y que no pueden conducir a que el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil.

El principio de la autonomía institucional y procesal de los Estados miembros ha sufrido una cierta erosión en el sentido de que el Derecho Comunitario parece limitar progresivamente el ámbito de la autonomía procesal nacional en virtud de exigencias derivadas del principio de tutela judicial efectiva. El ejemplo más espectacular es probablemente el de la tutela judicial cautelar (sentencias Factortame<sup>26</sup>, Zuckerfabrik<sup>27</sup> y Atlanta<sup>28</sup>).

El análisis de esta jurisprudencia pone de manifiesto que los límites importantes de la autonomía procesal de los Estados miembros no son en definitiva sino manifestaciones de la doble reserva expresada ya en las sentencias Rewe y San Giorgio: "No discriminación" de las acciones destinadas a salvaguardar los derechos basados en el Derecho Comunitario en relación con recursos internos comparables y prohibición de reglas procesales que de hecho hagan imposible o excesivamente difícil el ejer-

cicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario.

## 6. Las innovaciones del Tratado de Amsterdam

El sistema descrito queda básicamente inalterado por el nuevo Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 y ello constituye un motivo de satisfacción, ya que al iniciarse la C.I.G. y durante su desarrollo se manifestaron algunas ideas o propuestas que, de haber sido recogidas en el nuevo Tratado, habrían significado un daño importante para la posición institucional del Tribunal de Justicia, para la efectividad de la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario y, en definitiva, para el imperio del derecho.

Me refiero, sobre todo, a la idea lanzada desde medios gubernamentales alemanes de mutilar la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia y a las distintas propuestas —algunas realmente aberrantes— formuladas en el memorándum del Gobierno británico.

Frente a la importancia del mantenimiento de los rasgos esenciales del sistema judicial comunitario —que constituía la exigencia principal formulada por el Tribunal de Justicia en su informe para el grupo de reflexión<sup>29</sup>— tiene una importancia menor que el Tratado no

24 Sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz (33/76, Rec. p. 1.989).

25 Sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3.595).

26 Sentencia de 19 de junio de 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2.433).

27 Sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen (C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415).

28 Sentencia de 9 de noviembre de 1995, Atlanta (C-466/93, Rec. p. I-3799).

29 "Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea-Contribución del Tribunal de Primera Instancia con vistas a la conferencia intergubernamental de 1996". Publicado en "Actividades del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas", n 15/95.

recoja las dos únicas modificaciones pedidas por el Tribunal de Justicia: participación de los Abogados Generales en la elección del Presidente y flexibilización de las condiciones de modificación del reglamento de procedimiento (que, según el régimen vigente, han de ser aprobadas por el Consejo por unanimidad).

Las principales modificaciones afectan a los ámbitos siguientes:

1) Se establece una competencia limitada del Tribunal de Justicia en el ámbito del "tercer pilar" (cooperación en asuntos de justicia e interior), concretamente en relación con la cooperación judicial y policial en materia penal. En este ámbito, el Tribunal de Justicia tendrá tres tipos de competencias:

– Competencia prejudicial para pronunciarse sobre la validez y la interpretación de las decisiones-marco y de las decisiones; sobre la interpretación de los convenios, y sobre la validez y la interpretación de las medidas de aplicación.

Esta competencia está subordinada, para cada Estado miembro, a una declaración previa de aceptación en la que el Estado especificará si pueden plantear cuestión prejudicial todos los órganos jurisdiccionales o sólo aquellos cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso. Además, el planteamiento de estas cuestiones prejudiciales es en cualquier caso facultativo, nunca obligatorio.

Por otra parte se excluye expresamente la competencia del Tribunal de Justicia para controlar la validez o proporcionalidad de operaciones de policía y para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades de los Estados miembros en materia de mantenimiento de orden público y de seguridad interior.

– Control de la legalidad de las decisiones-marco y de las decisiones sobre la base de recursos de los Estados miembros o de la Comisión.

– Solución de diferencias entre Estados miembros o entre Estados miembros y la Comisión.

Además las competencias del Tribunal de Justicia según el modelo general del Tratado CE se aplicarán a las disposiciones relativas a la "cooperación reforzada" entre determinados Estados miembros en materia de justicia e interior.

2) En segundo lugar, en materia de libre circulación de personas, seguridad y justicia, áreas a las que se extendía el tercer pilar, se ha producido una cierta "comunitarización", con una correspondiente extensión de la competencia del Tribunal de Justicia.

Los aspectos comunitarizados se refieren, en particular, a la libre circulación de personas en relación con los controles fronterizos, el asilo y la inmigración; a determinadas parcelas del asilo, la inmigración y la protección de derechos de los nacionales de países terceros; a la cooperación judicial en materia civil y a la cooperación administrativa. El Tribunal de Justicia ejercerá en estos ámbitos las competencias que le confiere el Tratado CE –competencia, por tanto, para pronunciarse con carácter prejudicial y conocer de recursos directos–, con algunas limitaciones impuestas por el Tratado, en particular, la no atribución de competencia sobre las medidas relativas al mantenimiento del orden público y salvaguardia interior adoptadas por el Consejo en relación con el cruce de fronteras interiores de la Unión.

Además, y respecto de la competencia prejudicial, el Tribunal tiene competencia sólo en relación con cuestiones planteadas por tribunales cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso. El planteamiento de cuestiones prejudiciales tiene, para estos tribunales, carácter obligatorio.

En fin, también está previsto un "recurso en interés de ley", consistente en el planteamiento de cuestiones interpretativas por un Estado miembro o por la Comisión. En estos casos las resoluciones del Tribunal no afectarán a las sentencias firmes. Este "recurso en interés de la ley" ha sido establecido para compensar la limitación del planteamiento de cuestiones prejudiciales a los tribunales superiores, limitación que se explica por la urgencia de los procedimientos y la necesidad de evitar eventuales suspensiones masivas de procesos en esta delicada materia de asilo e inmigración.

3) Se prevén competencias en relación con la incorporación del acervo de Schengen al marco de la Unión Europea.

En relación con la incorporación del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, que se efectuará por decisiones del Consejo, la competencia del Tribunal de Justicia vendrá determinada por la base jurídica de cada decisión.

4) Se menciona expresamente la competencia en materia de derechos fundamentales.

En materia de derechos fundamentales se ha producido un cambio significativo al preverse la modificación del artículo L del Tratado de la Unión Europea, disposición relativa a las competencias del Tribunal de Justicia, a fin de atribuir a éste de forma expresa jurisdicción en materia de derechos fundamentales.

Recordemos el texto del artículo L del vigente Tratado sobre la Unión Europea: "*Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al*

*ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las siguientes disposiciones del presente Tratado:*

a) *disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;*

b) *tercer párrafo de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3;*

c) *artículos L a S".*

Este artículo consagra la exclusión de todo tipo de competencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de los dos pilares intergubernamentales de la Unión Europea con excepciones puntuales<sup>30</sup>.

Semejante exclusión resulta especialmente paradójica en materia de derechos humanos al sustraer a la competencia del Tribunal de Justicia la disposición del artículo F, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, según la cual "*la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario*".

El sentido de la exclusión de competencia del Tribunal sobre esta disposición resulta problemático. A mi

<sup>30</sup> Debe tenerse sin embargo en cuenta la sentencia de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo (acción común sobre el régimen de tránsito aeroportuario), en la que el Tribunal ha declarado que es competente para velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del tercer pilar del Tratado de la Unión Europea no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad (C-170/96, pendiente de publicación).

juicio, dicho sentido no puede ser el de prohibir al Tribunal tomar en consideración el carácter vinculante que, en virtud de esta disposición, tienen los derechos fundamentales para la Unión Europea, entre otros ámbitos, en *el ámbito del Derecho comunitario*, para cuya interpretación y aplicación el Tribunal es plenamente competente. Ahora bien, en este ámbito una disposición que se limita sustancialmente a confirmar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que, además, está sustraída formalmente a su competencia, difícilmente podrá tener por efecto jurídico modificar la situación existente tal y como ésta resulta de la jurisprudencia del Tribunal.

A mi juicio la significación jurídica del artículo L en relación con el artículo F, apartado 2, radica en excluir la posibilidad de que esta última disposición pueda ser interpretada en el sentido de que extiende la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia en materia de protección de derechos fundamentales a aquellos ámbitos de la Unión Europea en los que el Tribunal carece de competencia.

Ahora bien, si esta es la significación del vigente artículo L, cabe preguntarse acerca de las consecuencias jurídicas de la modificación prevista por el Tratado de Amsterdam, que, al atribuir competencia al Tribunal en relación con el artículo F, apartado 2, precisa que dicha atribución se realiza *"con respecto a la actuación de las Instituciones y en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado"*.

De estas limitaciones parece deducirse, por una parte, que la nueva disposición no constituirá un título autónomo de competencia jurisdiccional en materia de derechos humanos y, por otra, que la competencia del Tribunal en esta materia no se extenderá a las actuaciones de los Estados miembros.

No parece, sin embargo, que esta limitación pueda tener por efecto reducir el ámbito de protección de los derechos fundamentales que, según la jurisprudencia existente, abarca las acciones de los Estados miembros en todo el ámbito cubierto por el Derecho comunitario.

Lo que me parece indudable es que éstas y otras cuestiones habrán de ser dilucidadas en el futuro por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

\* \* \*

Desde el comienzo del proceso de integración los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han establecido un poder judicial que se ha revelado eficaz para configurar a las Comunidades Europeas y, en especial, a la Comunidad de carácter general (antigua Comunidad Económica Europea, hoy simplemente Comunidad Europea) como una Comunidad de derecho.

Ahora bien, no cabe afirmar lo mismo de los pilares intergubernamentales de la Unión Europea, aunque es cierto que el Tratado de Amsterdam consagra progresos significativos en orden a la sumisión de la cooperación en asuntos de justicia e interior al imperio del Derecho.

II

## CONFERENCIAS