

Una reforma urgente para el Tribunal de Justicia Europeo

Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

Abogado General del
Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

SUMARIO

LA ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LA CREACIÓN DE
UN CERTIORARI EUROPEO

EL MOMENTO DE LA REFORMA

Desde su creación en el año 1952, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha velado por la unidad y la coherencia del derecho comunitario, convirtiéndose en el motor de la integración; la primacía y el efecto directo, la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros, la protección de los derechos fundamentales de la Unión y otros muchos principios han transformado un sistema normativo de corte continental en «un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional». Respetado por las demás Instituciones europeas y por los Estados miembros, el Tribunal de Justicia ha servido con frecuencia de refugio a los particulares.

Tras cincuenta y cinco años de historia fructífera y exitosa, esta admirada Institución sufre actualmente graves dolencias. A finales de la década de los ochenta, el crecimiento constante de la litigiosidad mermó su capacidad operativa y los Estados miembros, conscientes de ese escollo, crearon un Tribunal de Primera Instancia en 1989 y un Tribunal de la Función Pública en 2006. La multiplicación de asuntos alteró también el significado de la cuestión prejudicial, auténtica clave de bóveda del sistema jurisdiccional comunitario, pues a partir del asunto *CILFIT* los tribunales nacionales de última instancia, obligados a plantear la cuestión, redujeron su compromiso de remitir cualquier duda interpretativa. Una tendencia reforzada aún más con el asunto *Telemarsicabruzzo*, que inauguró, de forma pretoriana, una causa de inadmisión de los reenvíos prejudiciales por defecto en la motivación.

La carga de trabajo ha ayudado a que el Tribunal de Justicia haya centrado su atención, quizás en exceso, en el análisis de su organización. Un ejemplo de esta introversión lo brinda la preocupación por la oportunidad de que los abogados generales elaboren conclusiones, a raíz de la reforma del artículo 20.5 del Estatuto por el Tratado de Niza. Esta modificación ha acelerado la tramitación de algunos asuntos, pero, igualmente, ha reducido la participación del abogado general en la tarea jurisdiccional, con la consiguiente merma de garantías, abriendo un debate adicional sobre los asuntos que encierran algún elemento jurídico «nuevo». El Tribunal de Justicia, víctima de su propia notoriedad, se esfuerza por buscar soluciones para agilizar su actuación, pero a un alto precio, prescindiendo de una pausada reflexión, así como de la contribución, meditada y siempre ilustrativa, de los abogados generales.

Las sucesivas ampliaciones de la Unión han determinado importantes cambios. Cuando un tribunal casi duplica el número de jueces en apenas tres años, pasando de quince a veintisiete, la dinámica interna y los equilibrios en el proceso de toma de decisiones se resienten, aunque se vislumbren algunas repercusiones positivas, ya que el Tribunal de Justicia dicta resoluciones para una población de quinientos millones de personas, al tiempo que su doctrina se enriquece con la aportación de otros ordenamientos y

de otras tradiciones jurídicas. Esta realidad convierte al Tribunal de Justicia en un actor de extraordinaria trascendencia en el panorama político y judicial, pero requiere instrumentos y estructuras sólidos, que refuercen su situación institucional y preserven la ejecución de sus sentencias en un espacio territorial cada vez más extenso y complejo. Con veintisiete jueces aumenta la dificultad para adoptar acuerdos y surgen tensiones a la hora de asegurar la coherencia de la jurisprudencia, incrementándose el riesgo de sentencias contradictorias o de escaso contenido, para esquivar extremos conflictivos o para demorar sus pronunciamientos a un momento ulterior.

Un tribunal que elude los problemas y que depende, a su vez, del planteamiento de cuestiones por los jueces nacionales, se condena a la irrelevancia en el discurso judicial europeo, fortalecido con veintisiete órganos jurisdiccionales constitucionales y/o supremos, perfectamente al corriente de sus prerrogativas y de los límites de la jurisdicción del Tribunal de Justicia. Tras la expansión de la Unión Europea a ámbitos más sensibles, como el derecho penal, el derecho de familia o la lucha contra el terrorismo internacional, no cabe descartar que las últimas instancias nacionales pretendan conservar con especial ardor los espacios proverbialmente reservados a la soberanía estatal. En este contexto, el Tribunal de Justicia no debe caer en una dialéctica vacua y ambigua, so pena de erosionar su posición institucional en el conjunto de los sistemas judiciales nacionales y en el ordenamiento jurídico comunitario.

En esta tesitura, parece inevitable abordar el futuro del Tribunal de Justicia en aras de un correcto entendimiento de su función esencial en el seno de la Unión, conciliando su autoridad con la autonomía del juez nacional, la eficacia del ordenamiento comunitario con la salvaguarda de la identidad constitucional de los Estados miembros. Convendría, pues, exponer las medidas estructurales que el Tribunal de Justicia podría asumir para después volcarse en los criterios competenciales y en el reparto de poderes entre el Tribunal de Justicia, por un lado, y el Tribunal de Primera Instancia, los tribunales comunitarios especializados y los jueces nacionales, por otro lado. Finalmente, procedería hacer algunas reflexiones sobre la oportunidad de una reforma de esta naturaleza en el estado actual de la integración europea, una vez culminado en el Tratado de Lisboa el proceso de reconstrucción judicial iniciado en Niza, con la mira puesta en la agilización de los trámites para acortar los plazos de resolución de los asuntos, extremo ciertamente importante, pero que no puede empañar la visión de otros aspectos fundamentales.

LA ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Todo tribunal constitucional es de reducidas dimensiones. Su autoridad no reside en la cantidad de miembros de que consta; tampoco en la extensión territorial de su jurisdicción ni en la deferencia o severidad con la que trate a otros actores institucionales. La experiencia de estos últimos cien años de tribunales constitucionales en Europa muestra que la autoridad de un má-

ximo intérprete de la Constitución radica en el fundamento de sus decisiones, en su capacidad para coordinar la audacia con la prudencia y en un consenso coherente nacido de una intensa deliberación en su seno, tras un diálogo profundo entre sus miembros, que sólo se produce entre un número reducido de jueces.

La regla de un juez por cada Estado en el Tribunal de Justicia podría ser lógica en una Unión Europea integrada por pocos países, en la que la composición del Tribunal se adaptaría con cierta naturalidad a la configuración de los Estados, amparando simultáneamente la idiosincrasia de cada nación. Sin embargo, cuando una organización internacional como la Unión Europea agrupa a veintisiete, treinta o treinta y cinco Estados miembros, la mencionada regla de un juez por cada Estado se pervierte. Desgraciadamente hay precedentes en este sentido, atestiguando que la masificación de los miembros de un alto tribunal socava su personalidad y su prestigio, al preocuparse más por poner orden en una cacofonía imposible de armonizar, que por adoptar sentencias claras, bien motivadas y de acreditada solvencia.

El Tribunal de Justicia debería evitar esa caótica situación. Nadie niega que la incorporación de una veintena de jueces prestigie la justicia europea y consolide su legitimidad democrática, pero resulta muy complicado emitir resoluciones de principio cuando la discusión se multiplica por treinta y sólo se alcanzan acuerdos de compromiso, con frecuencia incomprensibles o de difícil interpretación. La ceremonia de la confusión llega a su apogeo si se pondera que el sistema depende notoriamente de las cuestiones prejudiciales que dirigen a Luxemburgo las instancias nacionales, pues las sentencias que no despejan la duda dejan insatisfecho y a veces perplejo al remitente, erosionando la credibilidad del Tribunal de Justicia.

Parece, por tanto, que la Unión ha de asumir con rigor este reto, aceptar la cruda realidad y erradicar la regla de un juez por cada Estado miembro. No sólo razones de eficacia justificarían tal supresión, sino también otras de índole práctica, pues el interés de los Estados por destacar un peón en el Tribunal de Justicia no se sostiene en la actualidad, ya que cada juez, a excepción del presidente del Tribunal y de los presidentes de salas de cinco jueces, participa sólo en un tercio de los asuntos importantes que dilucida el Tribunal de Justicia y en menos de un cuarto de los más sencillos. Además, dada la escasa atribución a los jueces de los casos en los que el Estado de su nacionalidad interviene o es parte, la capacidad de influencia de los Gobiernos se vuelve cada vez más difusa. De hecho, mis trece años de trayectoria como abogado general me han proporcionado suficiente experiencia para comprobar que los miembros del Tribunal de Justicia siempre han acreditado la independencia que les exige el Tratado.

En mi opinión, la reiterada regla de un juez por cada Estado debería erradicarse del Tribunal de Justicia, a cambio de fortalecer al Tribunal de Primera Instancia, transformándolo en un auténtico tribunal general europeo, con competencias plenas para conocer de la mayoría de los asuntos jurisdiccionales suscitados en la Unión. Con un Tribunal de Primera Instancia refor-

zado, los Estados podrían contar con varios jueces según su respectivo tamaño. El Tribunal de Primera Instancia actuaría en salas de siete jueces y englobaría en su seno los denominados tribunales especializados, suprimiendo los recursos de apelación y casación, que han desvirtuado su nombre, además del reexamen ante el Tribunal de Justicia, con lo que se produciría una simplificación del sistema sin merma alguna de garantías, pues todos los recursos se residenciarían en el Tribunal de Justicia en los términos que expongo más adelante. Se conservaría así la denominación de los dos históricos tribunales comunitarios, lo que supone un respaldo evidente a su pasado y una ventaja añadida para su identificación.

Siempre es arriesgado aventurar un número de jueces que se avenga a las características de un órgano jurisdiccional, pero me atrevería a auspiciar un Tribunal de Justicia con quince jueces y ocho abogados generales. Para compensar esta reducción de miembros, habría que suprimir las cuotas nacionales a la hora de los nombramientos, introduciéndose algún elemento corrector a favor de los Estados grandes o de los medianos, atendiendo a los criterios políticos que se pudieran decantar en foros de ese tipo.

Un Tribunal de Justicia con quince jueces recuperaría una formación imprescindible para todo órgano jurisdiccional de su categoría: el plenario. La Gran Sala, que hoy desempeña ese cometido, devolvería sus atribuciones al pleno de quince jueces, un número suficientemente equilibrado para desarrollar la deliberación con garantías, tanto en el plano organizativo como en el sustancial.

Estas modificaciones se acompañarían de otros retoques en el ámbito de las competencias. La jurisdicción del Tribunal de Justicia, así como sus límites, constituyen el siguiente capítulo de este análisis sobre el futuro de la justicia europea. Adelanto mi apuesta por un régimen de competencias discrecionales. Algo que, empleando la nomenclatura angloamericana, se designa con el vocablo *certiorari*.

LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LA CREACIÓN DE UN *CERTIORARI* EUROPEO

Es evidente que el éxito del Tribunal de Justicia deriva singularmente de sus atribuciones competenciales: el recurso por incumplimiento y su correspondiente procedimiento de ejecución, la cuestión prejudicial, el recurso de anulación abierto a los Estados y a las Instituciones o la acción de responsabilidad prueban la valentía de los fundadores de la Comunidad Europea, cuando diseñaron el andamiaje jurisdiccional que habría de dar sentido a las actuaciones del Tribunal de Justicia. Este esquema es válido hoy, pues la jurisprudencia comunitaria se ha encargado a lo largo de los años de adaptar las peculiaridades de cada recurso a las necesidades del tiempo. Pero semejante régimen ha quedado, en el momento actual, desubicado. El Tribunal de Primera Instancia debería asumir la mayoría de los recursos enumerados en los artículos 220 a 245 del Tratado de la Comunidad Europea,

así como de los correspondientes al título IV de dicho Tratado. De esta transferencia *in totum* sólo se excluiría la cuestión prejudicial y tal vez el recurso de incumplimiento.

El Tribunal de Primera Instancia se convertiría así en el verdadero tribunal general de la Unión, con la mayoría de las competencias encomendadas por los Tratados a la justicia europea, a excepción de la cuestión prejudicial. Esta transferencia avalaría duplicar la dimensión del Tribunal de Primera Instancia.

Cuando menciono el *certiorari*, me refiero a una competencia discrecional, cuyo ejercicio comprende una fase esencial de admisión del recurso, con una motivación sucinta a cargo del Tribunal de Justicia. El *certiorari* se modularía como una casación contra las decisiones del Tribunal de Primera Instancia, con la salvedad de que la interposición del recurso se condicionaría a la fase, absolutamente determinante, de admisión. Con este mecanismo el Tribunal de Justicia obtendría dos ventajas: por un lado, casaría las sentencias del Tribunal de Primera Instancia que estimara contrarias a derecho, guareciendo así la coherencia y la unidad del ordenamiento comunitario; por otro lado, marcaría el ritmo de los asuntos cuya resolución estimara imprescindible para el desarrollo del derecho comunitario. El Tribunal de Justicia se situaría así en una atalaya privilegiada para dirimir con audacia y serenidad los asuntos más significativos; sólo resolvería una vez los casos, obligándose a redactar pronunciamientos de principio, coherentes y exhaustivos, pero también útiles para las partes litigantes.

Con la disminución del número de sus miembros, el constante aumento de asuntos por las sucesivas ampliaciones de la Unión y la extensión de sus competencias, el *certiorari* no sólo será una medida adecuada, sino absolutamente inevitable. El Tribunal de Justicia no estará en condiciones de asumir una carga de trabajo cada día más intensa con las competencias vigentes y con la regla de un juez por cada Estado. Con un sistema discrecional se garantizará un equilibrio entre la calidad y la cantidad de resoluciones que haya de dictar el Tribunal de Justicia, que podrá ser dueño de su trabajo, al tiempo que otorgará al Tribunal de Primera Instancia un contenido más acorde con su propio destino.

En cualquier hipótesis imaginable, la cuestión prejudicial seguiría en manos del Tribunal de Justicia, ya que este procedimiento implica resguardar la unidad y la coherencia del ordenamiento. Como escribió el antiguo presidente Lecourt en su famosa obra *L'Europe des juges*, la cuestión prejudicial satisface el axioma de que las normas «reciban una misma interpretación y una misma aplicación en todos los Estados miembros». Con un objetivo semejante, sólo el Tribunal de Justicia puede arrogarse la responsabilidad de responder a los órganos jurisdiccionales nacionales. Una exigencia que adquiere todo su valor al constatar que el Tribunal de Justicia ampara los derechos de quinientos millones de ciudadanos, con los peligros de atomización que una interpretación judicial nacional independiente y descoordinada entrañaría.

Sentada esta premisa de que la aplicación uniforme del derecho comunitario permanezca en manos del Tribunal de Justicia, surge el dilema de discernir si esa competencia prejudicial debe ser discrecional. En mi opinión, la competencia prejudicial también puede articularse como un *certiorari*. Soy consciente del peligro que esta opción encierra, pero conviene recordar que correspondería al Tribunal de Justicia seleccionar los casos merecedores de una decisión. Cuando un asunto requiera una respuesta de alcance europeo, el Tribunal de Justicia siempre conservará la posibilidad de admitir la cuestión prejudicial. Pero el riesgo de dejar algunas preguntas prejudiciales sin dirimir encierra, también, una gran virtud. Precisamente porque el Tribunal de Justicia no está en condiciones de atender todas las cuestiones que se le sometan, la decisión de los asuntos requiere sentencias de calidad, con vocación de generalidad y estabilidad en el tiempo. El ejemplo del Tribunal Supremo norteamericano es muy representativo sobre este punto, pues sus pronunciamientos, previamente filtrados y escogidos tras haber sacrificado otros asuntos de gran importancia por motivos de eficacia, forzosamente sirven para evitar que surjan problemas de interpretación en el futuro. Como es bien sabido, la cantidad no es siempre garantía de calidad. Y en la justicia, esta idea se reviste de la dimensión de un imperativo categórico. Así el Tribunal de Justicia dispondría de cierto control de su trabajo, concentrándose en los asuntos de mayor trascendencia. En los demás incorporaría una pequeña motivación de la inadmisión o suministraría algunas breves pautas para orientar su resolución. Excepcionalmente, encomendaría su tramitación al Tribunal de Primera Instancia.

A pesar de que las cuestiones prejudiciales tendrían un carácter discrecional, me parece importante añadir un matiz. El artículo 234 TCE ha distinguido desde su nacimiento entre los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones son susceptibles de ulterior recurso, y aquellos otros cuyas decisiones no lo son. A los primeros, el Tratado de la Comunidad Europea les confiere una *facultad* de plantear la cuestión prejudicial, mientras que a los segundos, entre los que figurarían los tribunales supremos y los constitucionales, les impone la obligación de formular el reenvío. Este mandato tiene su lógica, pues, si la última instancia nacional no plantea la cuestión y yerra en el fallo, el daño se perpetúa en el ordenamiento. Esta obligación se ha suavizado con las sentencias *Da Costa* y *CILFIT*, que han perturbado considerablemente el régimen del 234.3 TCE. Quizás una manera de compensar esa obligación de los tribunales nacionales de última instancia sería eliminar la discrecionalidad en la admisión de las cuestiones remitidas por estos órganos. En otras palabras, la cuestión prejudicial se concebiría como una competencia discrecional del Tribunal de Justicia, salvo cuando procediera de un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no fueran susceptibles de ulterior recurso de derecho interno.

Las ventajas de una competencia prejudicial así entendida saltan a la vista: la obligación de los tribunales supremos de plantear cuestiones se completaría con otra obligación a cargo del Tribunal de Justicia. El diálogo entre máximas autoridades jurisdiccionales implica cierta impronta de primacía

del Tribunal europeo, pero también complicidad y mutuo respeto, un esfuerzo de comprensión y un espíritu de colaboración. El artículo 234.3 TCE, no obstante su lógica intrínseca, relega a los órganos supremos nacionales a desempeñar tareas subordinadas, difíciles de compaginar con su preeminente posición institucional, provocando serios inconvenientes en la manera de aceptar el deber que les encomienda el precepto. Una forma de reconocer a estos tribunales su elevada jerarquía en la arquitectura judicial de los Estados miembros consistiría en diferenciarlos de los demás órganos jurisdiccionales nacionales, pues, aunque seguirían constreñidos a plantear la cuestión prejudicial cuando hubiera dudas de validez o de interpretación del derecho comunitario, su reenvío no quedaría a expensas del *certiorari* del Tribunal de Justicia, ya que su admisión se produciría automáticamente por el solo hecho de provenir de la última instancia judicial de un Estado.

La legitimidad del *certiorari* puede suscitar algunas suspicacias en el sistema de derecho continental de origen romano, pero sus virtudes son innegables. Estas virtudes resaltan aún más si se comparan con otras propuestas lanzadas desde la doctrina, que, aun pareciendo imaginativas, se revelan más perniciosas. Algunos sectores reclaman una descentralización territorial de la justicia europea, una teoría sin duda sugerente, pero desconocedora de la carga de trabajo del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, así como de los riesgos de atomización de la jurisprudencia comunitaria que engendraría una organización judicial europea descentralizada territorialmente. Por tanto, el coste de esos tribunales regionales, los problemas políticos derivados de su ubicación y la disgregación de la jurisprudencia desechan completamente una idea que se aviene mal con el objetivo de lograr un destacado grado de uniformidad en la aplicación del derecho comunitario.

Mayores problemas origina la implantación de una «casación europea», una suerte de recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de los tribunales nacionales de última instancia que ignoraran o aplicaran indebidamente las normas de la Unión. Allanaría el camino a Luxemburgo para velar por la coherencia y la uniformidad del derecho comunitario con más garantías, pero asestaría un golpe mortal a la cuestión prejudicial. Al mismo tiempo, la relación de cooperación se resentiría gravemente, al desplazar a los tribunales supremos y a los tribunales constitucionales de los Estados miembros a una posición de inferioridad jerárquica prácticamente inaceptable. La casación europea impulsada por Spinelli en el proyecto de Tratado de la Unión, redactado por la Comisión institucional del Parlamento Europeo en 1984, pertenece hoy al mundo de los sueños y, parafraseando a Calderón de la Barca, aunque «toda la vida es sueño», «los sueños sueños son».

EL MOMENTO DE LA REFORMA

Estas reflexiones sólo pretenden relanzar el debate sobre el futuro del Tribunal de Justicia, para que se acometa con más rigor y profundidad, dentro

del respeto a la esencia de su función y de su organización, que ha permitido impulsar la construcción de un nuevo ordenamiento jurídico, acomodándolo a la evolución de la Unión y, singularmente, a las sucesivas ampliaciones y al constante aumento de competencias derivado del avance continuo del proceso de integración.

Entre los juristas parece haber arraigado una tendencia a la inmutabilidad cuando se intentan alterar algunos principios que rigen el Tribunal de Justicia, resurgiendo temores ancestrales a debilitar la esencia de esta Institución. La prudencia es siempre buena consejera al abordar cualquier alteración en el mundo de la justicia. El Tratado de Niza es un claro ejemplo de los perjuicios que puede ocasionar una reforma precipitada que no contó con el consenso ni la colaboración de la comunidad jurídica europea, que recibió las modificaciones casi por sorpresa, sin que nadie esperara una operación de tanta envergadura en la arquitectura judicial de la Unión.

Agotado ya el período de revisión de los Tratados constitutivos, donde los Estados miembros centraron sus esfuerzos en la renovación del Consejo, la Comisión y el Parlamento, merece la pena dedicar al Tribunal de Justicia cierta atención. Los Estados deberían aprovechar la actual estabilidad para analizar la última Institución que requiere un serio reciclaje estructural. De hecho, algunos Estados miembros quieren abrir el debate sobre el modelo de gobernanza económica y el papel del Banco Central Europeo en la política financiera y monetaria de la Unión; con mayor motivo habría de replantearse la organización de la justicia europea.

Es evidente que se necesitaría una reforma de los Tratados. Soy consciente de los obstáculos de una iniciativa de estas características, sobre todo con el precedente del frustrado Tratado constitucional. Sin embargo, la aprobación expeditiva y discreta del Tratado de Lisboa ha demostrado que pueden impulsarse cambios ambiciosos de manera audaz y en períodos razonablemente breves, con trámites de ratificación parlamentaria rápidos, como los que han desembocado en los Tratados de ampliación de la Unión durante estos últimos doce años. Además, si la ampliación continúa su curso con la adhesión inminente, como mínimo, de Croacia, la reforma del Tribunal de Justicia podría incluirse en la ratificación de un Tratado de adhesión.

Cuando la justicia se imparte en una de las mayores potencias económicas del planeta, sólo un Tribunal con autoridad asumirá el reto de atribuir su pleno significado al derecho comunitario. De lo contrario, este ordenamiento tan poderoso y, no obstante, tan frágil perderá su papel imprescindible en la evolución de la Unión. Sin voz propia, el Tribunal de Justicia dejaría de ser útil en el discurso judicial europeo y no sería el tribunal constitucional que en su día fue, por exigirlo así la propia naturaleza de la Unión Europea.