

Significado del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas

Begoña Vidal Fernández

Profesora de Derecho Procesal.

Departamento de Derecho Procesal. Universidad de Valladolid.

I INTRODUCCION.

Tal y como ha dejado claro el TJ a través de su jurisprudencia¹, la Comunidad Europea² es una Comunidad de Derecho³. La idea de crear una Comunidad de Derecho estaba ya clara en la intención de los autores de los tratados constitutivos, quienes en ningún momento pretendieron una simple coordinación entre Estados sino el establecimiento de las bases de un Derecho nuevo, obligatorio y vinculante, no meramente voluntario, y autónomo del de los EE.MM. tanto por sus fuentes como por el órgano encargado de su correcta aplicación e interpretación⁴.

Y la idea de Comunidad de Derecho, asentada sobre la de "Estado de Derecho", exige, entre otras notas⁵, la efectiva garantía del sometimiento, tanto de los poderes de la Comunidad, como de los EEMM⁶, como de los ciudadanos, al ordenamiento jurídico, en este caso al ordenamiento jurídico comunitario.

Esta garantía reside en la existencia de un "Poder Judicial comunitario", independiente y autónomo de los de los EE.MM. Dicho poder correspondía en un principio al Tribunal de Justicia instituido por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA)⁷, viniendo regulados su organización y funcionamiento en el Protocolo anexo al Tratado conteniendo el Estatuto de dicho Tribunal.

En 1957 se constituyeron las otras dos Comunidades: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). Y el 25 de marzo de ese mismo año, se firmó el Convenio relativo a determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, por el cual se estableció un Tribunal de Justicia único para las tres Comunidades.⁸

Al comenzar a desplegar su actividad, el Tribunal de Justicia se encontraba frente al problema de hacerse conocer, de afirmar y desarrollar sus competencias, de adquirir una legitimidad ante los potenciales usuarios, a través de un prestigio únicamente obtenible por la celeridad de los procesos desarrollados ante él y por la justicia de sus resoluciones, y sobre todo frente a la necesidad de instaurar una colaboración total y útil con los órganos jurisdiccionales de los EE.MM. Estas preocupaciones guiaron el desarrollo de la jurisprudencia del TJCE en sus momentos iniciales, claramente orientada entonces a atribuir eficacia y calidad al sistema jurisdiccional comunitario y a presentarlo bajo una forma atrayente.

Estos esfuerzos tuvieron el fruto deseado y buscado por el TJ, y ello -según destaca TIZZANO⁹- debido a tres razones fundamentales: por la creciente influencia del propio Tribunal en el seno del sistema comunitario, por su extraordinario impacto en la definición de las características esenciales de este sistema, y final-

mente por su papel definitivo en la afirmación y reforzamiento del Derecho Comunitario.

Consecuencia de todo ello ha sido un importante incremento cualitativo y cuantitativo del contencioso comunitario, un excesivo volumen de trabajo que ha venido minando el bien ganado prestigio del Tribunal; pues tal sobrecarga de trabajo, cada año mayor a pesar de los intentos internos de TJ por solucionar el problema¹⁰, se ha traducido principalmente en un alargamiento de la duración de los procedimientos ante este órgano con el evidente perjuicio que ello conlleva para una buena administración de Justicia.¹¹

Esta sobrecarga de trabajo ha puesto asimismo de manifiesto cómo el TJ venía realizando dos funciones de características bastante diferentes¹², pues aunque sea ante todo un tribunal que falla en Derecho al resolver los recursos directos ha de erigirse igualmente como juez de los hechos. Y mientras que la propia jurisprudencia del Tribunal constituye una ayuda para su primera función, a través de una labor de desgajar y consagrar una serie de Principios Generales de Derecho comunitario que se insertan en un contexto jurídico -comunitario también- permitiendo una concentración de los asuntos para su resolución; por contra, los hechos tienen que ser establecidos en todos y cada uno de los asuntos. En definitiva tratamos de resaltar que, frente a la concentración de los procedimientos que ha permitido un calendario más condensado, no ha sido en cambio posible una concentración de las instrucciones, y ello - como ya hemos dicho- por la propia naturaleza de los hechos.¹³

En este sentido, como señaladamente ha destacado O. DUE¹⁴, el TJCE, al contrario que los Tribunales Supremos en general, no tiene la posibilidad de basar sus sentencias en hechos establecidos por un tribunal inferior. Tiene que determinarlos él mismo, y conjugar además esta tarea con las limitaciones de tiempo que impone un calendario establecido 6 meses antes. En este marco es evidente que la celebración de las vistas públicas, previstas con tanta anticipación, no deja espacio -dentro de dicho calendario- para investigaciones preparatorias satisfactorias. Solamente en los supuestos en que el TJCE considera tal instrucción como imprescindible, encarga a una Sala la realización de las pruebas estrictamente necesarias. Y aun esta solución no se halla libre de problemas, pues frecuentemente

es difícil encontrar espacio libre también en el calendario de las Salas.

Se planteaba por tanto junto al problema de la carga de trabajo del TJ, un problema de respeto de los derechos de las partes, pues como el propio Presidente del TJ reconocía, "no es satisfactorio desde un punto de vista procedimental que las pruebas no se realicen ante todos los miembros del tribunal que van a decidir"¹⁵.

Señala MIGLIAZZA cómo junto a los motivos oficialmente proclamados para la creación del TPI -que son los plasmados en el preámbulo de la Decisión- había otro que era más susurrado que sostenido abiertamente, concretamente el reconocimiento de la incapacidad del TJCE para examinar de cerca los actos y cuestiones fácticas que se encuentran en la base de muchos de los litigios planteados ante él. Siendo parte, como lo era la mayoría de las veces, la Comisión, la reconstrucción de los hechos que hacía ésta no solía estar exenta de dudas acerca de su objetividad. En las negociaciones que precedieron a la firma del A.U.E. se advirtió la posibilidad de crear un órgano jurisdiccional que profundizase en el examen de las cuestiones fácticas y que elaborase una "Teoría de los hechos y de la prueba", una oportunidad que el Tribunal no podía permitirse desaprovechar¹⁶.

Tratando de dar solución a estas necesidades es por lo que finalmente se instituyó este nuevo órgano jurisdiccional¹⁷, que no ha sido concebido como un órgano en función de la actividad del TJ, sino que opera con una competencia distinta, aunque en el ámbito de la del Tribunal de Justicia y en estrecha relación con éste¹⁸. El sistema finalmente elegido se inspira en que debe serle atribuido el poder de interpretar y aplicar el D. comunitario a un órgano solamente: al Tribunal de Justicia. Así, y en aras de un mejor funcionamiento de la justicia comunitaria el TPI es el juez de las cuestiones fácticas, mientras que el TJCE es, en principio, el juez de las cuestiones de Derecho.

Lo que el Consejo ha instituido finalmente en su Decisión 88/591, es un verdadero órgano jurisdiccional, que cuenta con los atributos esenciales de imparcialidad e independencia¹⁹, integrándolo desde el comienzo en un verdadero "poder judicial comunitario"²⁰.

El panorama judicial comunitario se ha visto así completado con el establecimiento de

un órgano que conoce en primera instancia de determinados asuntos. Como ya han puesto de relieve algunos autores, lo importante a partir de la creación del TPI, es la existencia de un sistema judicial en dos instancias capaz de remediar los problemas y las carencias del antiguo sistema y de asegurar el tratamiento de todos los asuntos de una manera acorde con las exigencias de una Comunidad de Derecho²¹.

El hecho de que se trate de un órgano de naturaleza jurisdiccional, superando la tentación de crear un tribunal meramente administrativo, permite pensar que en la mente de los negociadores del A.U.E. estaba presente una idea que iba más allá de tratar de solucionar o al menos aliviar la carga de trabajo del TJ: la idea de hacer realidad un "derecho fundamental de acceso a la justicia"²². De hecho en los considerandos de la DTPI aparece como uno de los dos objetivos perseguidos por la reforma: mejorar la calidad de la justicia facilitando el acceso del justiciable a la misma.

II SIGNIFICADO DEL TPI. EL CONCEPTO "AGREGAR".

El art.168A A.U.E. posibilita al Consejo para, a instancia del TJ, agregar al Tribunal un órgano jurisdiccional que conozca en primera instancia determinadas categorías de asuntos²³.

La utilización del término "agregar", que repite el art.1º de la DTPI²⁴, ha levantado dudas en la doctrina en torno a la verdadera naturaleza del nuevo órgano. Existe acuerdo general en que con dicho término se recalca la unidad de la institución, sin embargo los problemas se han planteado en relación con el significado de la creación de un nuevo órgano.

Frente a aquellos que consideran que este nuevo organismo es un "mero agregado" del TJCE, otro sector doctrinal entiende que el TPI es verdadero órgano jurisdiccional, autónomo e independiente, llegando a hablar algunos incluso de un auténtico "desdoblamiento" en la institución.

TIZZANO²⁵, aun reconociendo que la redacción por la que se ha optado no es demasiado afortunada, valora positivamente la fórmula utilizada en cuanto es capaz de expresar perfectamente la idea de un órgano totalmente autónomo en el ejercicio de sus funciones juris-

dicionales, a la par que totalmente integrado -a nivel estructural y funcional- en el aparato jurisdiccional comunitario, "el cual, afirma TIZZANO, permanece siendo único al igual que la Institución que lo representa". TIZZANO califica expresamente al nuevo tribunal de primera instancia de "jurisdicción adjunta" al TJ²⁶.

MANCINI²⁷ describe esta situación de una manera muy gráfica: "Hasta hoy el TJ se podía definir como "uno y trino" -a su estructura única se aparejaba una distinción de competencias en función de las 3 Comunidades-...Mañana tendremos que hablar de un órgano jurisdiccional comunitario "uno y doble"; sin embargo, el hecho de que la institución siga siendo única le lleva a considerar, frente a Tizzano, que el TPI no es un órgano jurisdiccional. Se limita a afirmar que se trata de un órgano agregado al TJ sin especificar su significado. Para MANCINI el nuevo órgano, aunque completamente autónomo en cuanto a sus funciones, sin embargo no llega a constituir un órgano jurisdiccional distinto (ni, por consiguiente, una especie de quinta institución) sino que es un órgano agregado al TJ.

Para PESCATORE, dentro de esta misma corriente de pensamiento, la creación del llamado TPI no ha tenido trascendencia desde el punto de vista del sistema judicial comunitario²⁸. Este, afirma este autor, se caracteriza por ser a la vez central y descentralizado, como -por otra parte- ocurre con todo sistema federal; de tal modo que el TJ es el Juez central de la Comunidad, y junto a él también es juez comunitario el juez nacional, aunque sólo sea ocasionalmente y en el ámbito de su competencia. De esta manera, por un Juez central tenemos -dice PESCATORE- miles de jueces comunitarios ocasionales dispersos por todo el territorio de la Comunidad. Desde este punto de vista la creación del nuevo TPI no tiene interés, porque al haber sido éste instituido exclusivamente para descargar de trabajo al TJ, en realidad no tiene competencias propias²⁹.

Por su parte, VILABOY LOIS entiende que con el término "agregar" se ha querido significar que el TPI es un "órgano adjunto" al TJ y, de hecho, parte integrante del mismo, lo que facilita la utilización de servicios comunes (edificios, personal, material...). Recogiendo la postura de BIANCARELLI, reconoce que esta dicotomía entre dependencia administrativa /independencia jurisdiccional, puede parecer

difícil de conciliar, y será cometido de los Presidentes de ambos tribunales llegar a dominar tal situación para que cada órgano pueda cumplir la función que tiene encomendada³⁰.

Incide en esta interpretación del término "agregar" también SILVA DE LAPUERTA, afirmando que el A.U.E. no modifica el sistema institucional comunitario creando una nueva institución. El TPI forma parte de la institución "Tribunal de Justicia" evitando una complejidad innecesaria y facilitando además la utilización de servicios comunes: edificios, personal, material...³¹ El TPI es un órgano jurisdiccional "agregado" al TJCE, de suerte que es comparable a una rama de un mismo tronco³².

En una posición más avanzada, y tras un análisis del contenido del art.168-A) introducido en el TCEE por el A.U.E., GARCIA DE ENTERRIA³³ llega al convencimiento de que lo que se ha producido es un verdadero desdoblamiento de la institución, con dos límites (establecidos en dicho artículo): que se siga reservando al TJ el conocimiento de los recursos promovidos por los EE.MM. o por las Instituciones, así como de las cuestiones prejudiciales; y en segundo lugar que contra las decisiones del TPI pueda interponerse recurso ante el TJ, aunque limitado a "cuestiones de Derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto". Dentro de esta idea de "desdoblamiento", JUNG entiende que el concepto de "Tribunal de Justicia" recibe en el Tratado CEE un doble significado en virtud de la inserción del art.168A. Pues mientras que con la expresión "Tribunal de Justicia" se alude a ambos órganos jurisdiccionales tanto en el art.4 (que establece las Instituciones) como en el 164 (encomienda al "TJ" la misión de velar por el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado), por el contrario, los arts.165, 166, y 167 TCEE van referidos al TJ en sentido estricto.

En esta misma línea se encuentra Da CRUZ VILAÇA para quien, a partir de la creación del TPI, la tradicional tarea de "velar por el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado" se encuentra repartida entre dos autoridades judiciales, respondiendo, cada una de ellas, de su efectiva realización dentro de su respectiva esfera de jurisdicción³⁴.

Desde un punto de vista estrictamente procesal, y partiendo de la concepción de la jurisdicción como aquella "potestad constitucional, ejer-

cida exclusiva y excluyentemente por tribunales independientes, previa y legalmente establecidos, funcionalmente desarrollada de modo imparcial en el proceso, dirigida a la satisfacción irrevocable de los intereses jurídicos socialmente relevantes"³⁵; se puede calificar al Tribunal de Primera Instancia de órgano jurisdiccional en cuanto establecido previa y legalmente por el Derecho Comunitario originario para ejercitar dicha potestad en relación con "determinadas categorías de recursos", según redacción del art.168A. Ahora bien, estamos con PESCATORE en que con la creación del TPI no se modifica el sistema institucional comunitario, sino que, como acertadamente expresa GARCIA DE ENTERRIA, lo que lleva a efecto es una "reordenación del sistema jurisdiccional comunitario"³⁶.

Estamos de acuerdo con la interpretación que hace MIGLIAZZA³⁷ de que el sistema elegido responde a una intención que se quiere plasmar sin ambigüedades aunque en su redacción ofrezca una imagen más compleja. El poder de interpretación y aplicación del Derecho comunitario sólo debe serle atribuido a una institución: la Institución jurisdiccional, constituida por dos órganos que son el TJ y el TPI, cada uno de los cuales opera en su propio ámbito de competencia aunque en estrecha relación.

Como ha declarado Da CRUZ VILAÇA, "el Consejo ha instituido una verdadera jurisdicción, con todos los atributos esenciales de imparcialidad y de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, integrándola desde el comienzo en un verdadero "poder judicial comunitario"³⁸.

En definitiva, y a pesar de su complejidad, la concepción acogida en la redacción de la Decisión tiene la virtud de ser capaz de conciliar en el sistema judicial comunitario, el carácter unitario de la función jurisdiccional de las Comunidades con la puesta en marcha de un doble grado jurisdiccional³⁹. La función jurisdiccional sigue siendo "una" en las Comunidades, ejercida por dos órganos dotados de esta potestad en virtud del principio de atribución, principio respetado y tutelado por ambos⁴⁰.

Que el TPI esté "agregado" al TJ⁴¹, significa que depende administrativamente de él⁴² mientras que es totalmente independiente y autónomo desde el punto de vista jurisdiccional.

Quiere decirse que el TPI, al estar integrado en el TJ -no constituyendo una institución

comunitaria independiente-, no puede tener funcionarios propios, por lo cual ha de utilizar la plantilla de funcionarios del TJ, así como sus servicios de traducción, interpretación, documentación, biblioteca, y demás servicios administrativos en general. Junto a la razón institucional existen también razones presupuestarias que aconsejan la utilización en la medida de lo posible, de los servicios del TJCE.

El único servicio propio del que se ha dotado al TPI es la Secretaría, con un Secretario al frente; y ello con el fin de garantizar una mayor independencia al tribunal de primera instancia en la tramitación de los asuntos de su competencia. Además de los funcionarios de la Secretaría, el TPI únicamente precisará de los servicios de aquellas personas que trabajen como colaboradores personales de sus miembros.

Desde un punto de vista administrativo se trata de funcionarios del TJCE adscritos al TPI. Estos funcionarios dependen del Secretario del TPI, están bajo la autoridad del Presidente del TPI, pero continúan una carrera normal, desde el punto de vista estatutario, en el seno de los servicios del TJCE.⁴³

III PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE ESTE ORGANISMO.

Con la creación del TPI se dió forma a una aspiración largamente sentida por el TJCE. Constituye, en palabras de KENNEDY⁴⁴, la culminación de un proceso iniciado hace ya tres décadas.

El TJCE ha conseguido con esta instauración liberarse de una pesada carga, cual era el conocimiento de aquellos asuntos que exigían el desarrollo de investigaciones minuciosas para el establecimiento de los hechos base del litigio. Y, simultáneamente, mediante la fórmula de la "agregación", ha logrado el TJ preservar la unidad de la institución.

En el mismo art.168A TCEE se previó la posibilidad de un recurso contra determinadas resoluciones del TPI, ante el TJCE, aunque limitado a cuestiones de derecho⁴⁵. Esta disposición fue recogida y explicitada en la Decisión del Consejo 591/88, en el nuevo Título IV relativo al TPI, que en virtud de ésta ha sido insertado en cada uno de los tres Estatutos del TJCE⁴⁶.

Entendemos que, a través de este previsto recurso de casación⁴⁷, y mediante el mecanismo de revisión limitado a cuestiones de derecho, el TJCE ha conseguido mantener el control sobre la actividad del TPI en determinados ámbitos a la par que se ha liberado de la pesada carga inductora que le impedía dedicar su atención a la misión encomendada por los Tratados, de guardián del respeto y la uniformidad del Derecho Comunitario⁴⁸. Para un sector doctrinal, en realidad la proclamada autonomía del TPI se reduce bastante desde el momento en que se reconoce tanto a los Estados miembros como a las Instituciones el privilegio, que algunos autores han calificado de desproporcionado e injustificado, de poder impugnar en cualquier momento una decisión del TPI.

La Doctrina ha destacado de forma generalizada como efectos positivos de la institución del nuevo órgano jurisdiccional, la inmediata reducción del volumen de trabajo del TJCE y consiguiente mejora en el grado de protección judicial de los justiciables europeos, y en la calidad de ésta, y, al mismo tiempo el aumento del control jurisdiccional sobre la actuación del ejecutivo comunitario, la Comisión, así como sobre su particular descripción de los hechos que están en la base del litigio, tal y como la realizaba en sus intervenciones ante el Tribunal de Justicia.

Sin embargo, y sin poner en duda la naturaleza jurisdiccional de este órgano agregado al TJCE, no consideramos correcta una afirmación también generalizada en la doctrina comunitarista, de que con el establecimiento del TPI asistimos a la introducción del principio de doble instancia en el sistema jurisdiccional comunitario⁴⁹.

Entendemos que efectivamente se ha producido una reordenación de dicho sistema, constituido ahora por dos órganos jurisdiccionales supraestatales y por una multitud de órganos jurisdiccionales comunitarios nacionales "ocasionales"⁵⁰. Pero no consideramos correcto hablar de doble instancia ya que, desde una perspectiva procesalista, ésta consiste en el examen de un mismo asunto por dos grados jurisdiccionales distintos⁵¹, de modo que el nuevo tribunal, distinto y superior del primero y con idéntico poder y amplitud de conocimiento que éste, adquiere competencia funcional para que se vuelva a conocer de las pretensiones de las partes; no es un juicio sobre lo hecho por el primer

juez⁵², sino directamente sobre los mismos hechos y pretensiones deducidos oportunamente por las partes⁵³. No es, pues, un nuevo juicio en el sentido de un nuevo proceso, pero sí lo es en el sentido de abrir una nueva posibilidad de enjuiciamiento de las pretensiones y excepciones de las partes⁵⁴, por un nuevo tribunal que ocupa la misma posición frente al negocio que el de la primera instancia, es decir se pone en contacto directo e inmediato con todos los materiales de hecho, probatorios y jurídicos de la primera⁵⁵.

Estas notas faltan tanto en el recurso, limitado a las cuestiones de derecho, previsto por el art.168-A) TCE contra las resoluciones del TPI ante el TJCE, como en la escasa amplitud de la propia competencia del TJ para conocer de los asuntos sometidos a su revisión⁵⁶. La posibilidad de que el TJ pueda resolver, en determinados supuestos, el asunto cuya resolución por el TPI ha sido objeto de recurso, no puede ser entendida en ningún caso como una segunda instancia desde el momento en que se establece expresamente que estos casos son únicamente aquellos en los cuales los hechos han sido ya definitivamente fijados por el TPI, de manera que la labor del Alto Tribunal se limita a la aplicación del Derecho Comunitario, sin que por lo tanto deba dársele otra interpretación a esta previsión que no sea de simple economía procesal⁵⁷.

Con palabras de COLLADO GARCIA-LAJARA⁵⁸, la creación del TPI no origina en el Derecho Comunitario una segunda instancia o una "instancia-apelación", sino que se trata más bien de una casación con una doble función, la de asegurar la aplicación judicial de las normas comunitarias, y la de defender el "ius constitutionis" y el "ius litigatoris".

Dentro la línea de pensamiento del profesor GARCIA DE ENTERRIA aunque matizandola⁵⁹, entendemos en consecuencia, que con la institución del TPICE lo que se ha llevado a efecto ha sido una reestructuración de las competencias jurisdiccionales a nivel supraestatal, cuya necesidad venía manifestándose desde hacía ya tiempo. No se trata de la creación de un nuevo órgano exigida como consecuencia del ejercicio de nuevas competencias, sino que, vistos los problemas del único - hasta ahora- órgano jurisdiccional comunitario supranacional, y con el fin de mantener la eficacia y la calidad de la protección judicial comunitaria, ha sido necesaria

ria una reordenación de competencias de tal modo que su ejercicio ha quedado dividido entre dos órganos; y, como dice RIDEAU⁶⁰, cualquiera que sean las reservas y los miedos a que el TPI pueda responder enteramente a las necesidades de mejora del funcionamiento de la función jurisdiccional en el ordenamiento comunitario, lo cierto es que constituye un refuerzo del aparato jurisdiccional y, por ello, contribuye positivamente al desarrollo de esa Comunidad de Derecho que es la Comunidad Europea.

Parece, de este modo, más acertada la visión de los autores que consideran el TPI no como la culminación del sistema judicial comunitario sino como un punto de partida para nuevas reformas y nuevas evoluciones⁶¹. La creación del TPI significa sólo un alivio a corto plazo, un respiro para el TJCE hasta que de nuevo se acumule el trabajo; pero en el contexto del futuro a largo plazo del TJ no es la solución⁶². En esta línea, TIZZANO considera que sería más productivo iniciar paralelamente a la puesta en marcha de las disposiciones del AUE, un serio ejercicio de reflexión sobre el futuro, considerando necesaria -a través de reformas más profundas de la estructura y funcionamiento del sistema jurisdiccional comunitario- una transformación importante del mismo en el sentido de dejar paso a una especie de "segunda generación", un nuevo sistema en definitiva que permita hacer frente satisfactoriamente a los problemas ya analizados⁶³. Con esta orientación autores como JACOBS y USHER⁶⁴ proponen un sistema comunitario de tribunales de primera instancia con competencia general para conocer en primera instancia de todos los asuntos. En un plano más realista TIZZANO, dentro de su idea de instauración de un nuevo sistema, apuesta por una mayor y más directa participación de las jurisdicciones nacionales en los mecanismos de garantía del Derecho comunitario a través, por ejemplo, de instancias destinadas específicamente a filtrar los eventuales recursos ante el TJCE. Alude, en esta óptica, a la oportunidad de establecer un "control difuso", confiado a los jueces nacionales para el respeto del Derecho comunitario por los Estados miembros⁶⁵.

JACQUE y WEILER⁶⁶ abordando una transformación más profunda del sistema de protección jurisdiccional comunitario proponen la creación de "tribunales regionales"⁶⁷ con una com-

petencia general para conocer de los litigios planteados en cada región, reservando al actual TPI el papel de un "Tribunal Comunitario Central Especializado" en asuntos de personal ("staff cases") y en determinados ámbitos jurisdiccionales especiales, con un recurso sobre cuestiones de derecho ante el TJ, el cuál, bajo la denominación de "Alto Tribunal de Justicia Europeo"⁶⁸, ocuparía la cúspide de la nueva arquitectura judicial europea.

Esta original propuesta de creación de tribunales regionales ha sido, sin embargo, particularmente criticada por las instituciones comunitarias. Así el propio TPI, en un documento interno conteniendo elementos de reflexión para debatir en la Conferencia intergubernamental de Maastricht⁶⁹ donde presenta como uno de los objetivos que han presidido dichas reflexiones hacer respetar más que nunca el principio de unidad de interpretación del Derecho Comunitario, advierte de la necesidad de evitar la fragmentación de los órganos jurisdiccionales comunitarios de rango inferior a la que la creación de tribunales regionales comunitarios de competencia general podría conducir, en cuanto que cada uno se esforzaría en hacer valer su propia jurisprudencia además de los nuevos problemas que supondría tanto la determinación de su funcionamiento, como de composición y ubicación.

Más recientemente, en el Informe de la Comisión de Asuntos institucionales del PE, de 6 de julio de 1993⁷⁰, se advierte fundamentalmente contra 2 peligros de esta descentralización. Por una parte el peligro de interpretaciones divergentes entre los tribunales regionales, lo cual requerirá una unificación en última instancia, con lo que el procedimiento resultará más lagro y complicado. Y por otra parte el fundado en la duda sobre que los tribunales nacionales de los Estados Miembros acepten la presencia y la competencia de estos tribunales regionales comunitarios.

También en sentido contrario se ha manifestado el propio Presidente del TPI entendiendo que el sistema propuesto por ambos autores se inspira en un sistema federal consolidado, situación que no responde a la realidad de la Unión Europea⁷¹.

Todo lo expuesto hasta este momento conduce a un replanteamiento tanto de la institución del TPI en su configuración actual, como de su significado o razón de ser.

La decidida voluntad de hacer realidad y efectiva la, reiteradamente ya, proclamada -tanto por la jurisprudencia del TJ como por las instituciones- "Comunidad de Derecho" en que se autoreconoce la Comunidad Europea (actual Unión Europea), no sólo en cuanto sometida al Derecho sino también por la definida orientación de sus actuaciones a la protección y realización de las exigencias de libertad, igualdad y seguridad de los derechos fundamentales del hombre^{72 73}, condujo a las instituciones a dar un primer paso en 1988 con la creación del TPI, mediante Decisión del Consejo 591/1988⁷⁴, aunque con un ámbito competencial todavía muy reducido, debido a la desconfianza que despertaba esta figura⁷⁵. Todavía dentro de esta primera etapa, la reforma de las competencias del nuevo tribunal mediante Decisión del Consejo 350/1993⁷⁶, supuso un avance decidido en el proceso de definición del TPI como órgano jurisdiccional independiente del TJCE, dentro siempre de ese límite máximo impuesto por el art.168-A), que continuaba excluyendo del conocimiento del TPI no sólo todas las cuestiones prejudiciales, sino también los asuntos en los que los demandantes fueran Estados miembros o Instituciones comunitarias⁷⁷.

La necesidad de salvar este límite constitucional, en orden a poder dar al TPI una utilización consecuente con sus capacidades, llevó a este órgano judicial -apoyado por el PE- a solicitar que también se debatiera en la Conferencia intergubernamental a celebrar en Maastricht, la posible reforma del art.168-A)⁷⁸ TCEE de modo que no fuera necesario tener que efectuar modificaciones en los Tratados cada vez que se considerase conveniente atribuirle nuevas competencias.

La nueva redacción del art.168-A) que se acoge en el texto del Tratado de Unión Europea, en el que se plasmaron los resultados de la Conferencia, constituye un segundo paso en ese proceso de renovación desencadenado por el AUE en 1986. El nuevo art.168-A), alterando constitucionalmente el marco de competencias, elimina problemas y abre nuevas posibilidades para una verdadera reforma estructural del sistema comunitario de protección jurisdiccional.

El reconocimiento en el propio Tratado del Principio de Subsidiariedad como criterio rector del reparto de competencias entre la nueva Unión Europea y los Estados miembros de la

misma contribuye decisivamente a provocar dicha reforma al colocar al TJ en situación de ejercer una función de árbitro que le asemeja a un Tribunal Federal, acentuando, con ello, el carácter constitucional de su jurisdicción.

En el futuro, frente a este carácter de jurisdicción suprema y constitucional del TJ⁷⁹, el TPI deberá encontrar su lugar como órgano jurisdiccional comunitario de "competencia genérica", según expresión de la Comisión del Asuntos Jurídicos del PE⁸⁰, como auténtico órgano de primera instancia de Derecho común para todo el cuerpo de controversias comunitario actual, con exclusión de los recursos que susciten cuestiones de naturaleza constitucional y de las cuestiones prejudiciales del art.177.

NOTAS

1 STC de 23 de abril de 1986, "Los Verdes", as. 294/86, Rec.1986, p.1357 y ss. Particularmente en la p.1365: "En este sentido, es pertinente subrayar, en primer lugar, que la Comunidad Económica Europa 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."

La Doctrina ha acogido sin reservas esta calificación consolidada por la jurisprudencia del TJ: "La creación de un Tribunal de primera instancia junto a las diversas decisiones jurisprudenciales que muestran desarrollos novedosos en la organización de los recursos para el control de las instituciones comunitarias, permiten hablar de la existencia de un verdadero control jurisdiccional de las instituciones de las Comunidades Europeas. Estos elementos se inscriben en la perspectiva del desarrollo de una Comunidad de Derecho, retomando así una expresión últimamente muy utilizada por el Tribunal de Justicia y que ha sido acogida de modo incontestable por la Doctrina comunitaria", RIDEAU, J.: "Questions d'actualité relatives au contrôle juridictionnel des institutions communautaires", en A.E.D'Adm.Publ., 1988, p.591.

Asimismo: CATALANO, N. y SCARPA, R.: Principios de Derecho Comunitario, Ed. Tecnos, Madrid 1988, p.170: "...las Comunidades Europeas son, ante todo, 'Comunidades de Derecho'. A los Estados miembros, a sus ciudadanos, a los órganos comunitarios, se les ha impuesto en efecto el más riguroso de los respetos a los preceptos de los tratados y de los actos normativos, administrativos y judiciales adoptados por las instituciones competentes. Un complejo sistema de garantías políticas y jurisdiccionales, directas e indirectas, asegura el cumplimiento de las obligaciones y la tutela de los derechos en el marco de un sistema que no duda en someter a los propios Estados miembros a los mandatos comunitarios".

2 El uso de la expresión "Comunidad Europea" en lugar de "Comunidades Europeas" para hacer referencia a las tres comunidades es conforme con la resolución del Parlamento Europeo publicada en el J.O.C.E. de 13.3.1978, serie C, nº63, p.36.: Resolución del PE "sobre una denominación única para la Comunidad":

"Le PE... considérant l'interdépendance des trois traités communautaires; conscient du fait que, dans la vie quotidienne, les citoyens des Etats membres considèrent les trois Communautés européennes comme un ensemble... 1. estime que les "termes de "la

Communauté Européenne" sont propres à désigner l'ensemble des institutions créées conformément aux traités établissant les trois Communautés européennes ainsi que le groupement formé par les Etats membres; 2. encourage l'utilisation de cette dénomination dans ses documents officiels... 3. recommande aux autres institutions et aux Etats membres de se conformer à cet usage; ..."

Asimismo en el art.G.A.1) del Tratado de Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992, que se encuentra dentro del Título II "Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la CEE con el fin de constituir la Comunidad Europea, se dispone que "Los términos 'Comunidad Económica Europea' se sustituirán por los términos 'Comunidad Europea'".

3 Como tal la calificó el Presidente Walter Hallstein ya en 1965, en su discurso ante el PE (PE - Débats, DOC.50 I/II, séance du 17.6.1965, pp. 218 a 222).

4 Esta orientación aparece desde los inicios, así DUCLOS, P. en: Ensayo sobre la condición del particular en la Europa organizada, 1959-60: "El Tratado es la Constitución de la Comunidad Europea, su ley suprema. Crea un orden nuevo del que los EE. son partes integrantes... El TJ es la jurisdicción de un ordenamiento que es un ordenamiento interno. Luego no tiene nada de sorprendente que el particular, en la medida en que este ordenamiento interno de la Comunidad le concierne, esté también autorizado a dirigirse a un juez que no es internacional sino un juez comunitario, un juez interno". (p.50).

R. LECOURT, antiguo Presidente del TJCC.EE. destaca tres pilares de esta construcción. Los pueblos y los EE.MM. de esta Comunidad debían estar bajo: una misma regla, un mismo juez, y una misma autoridad o fuerza.

Una misma regla porque por su propia naturaleza la Comunidad obedece a un conjunto de reglas que se imponen uniformemente en cada uno de los EE.MM.. Y esta norma común no es ni respecto de los ciudadanos ni de sus tribunales una ley extranjera, sino que es una ley que los Estados se han dado a ellos mismos. Un mismo juez porque era necesario para conservar el carácter comunitario de la norma común, en su interpretación y aplicación, frente a todas las fuerzas centrífugas presentes: diferentes ordenamientos jurídicos, diferentes idiomas y mentalidades, diferentes tradiciones jurídicas... Y por último hablamos de una misma fuerza porque en definitiva la propia existencia del mercado común dependía del carácter imperativo de la norma común, de su fuerza vinculante. A través de los diferentes procedimientos previstos en los tratados (arts.169, 170, 173, 175, 177, 178, 179 TCEE, y sus correspondientes en el TCECA y en el TCEEA), la autoridad de la norma comunitaria aparece asegurada en toda materia y respecto de los EE.MM., de las personas y de las jurisdicciones nacionales. LECOURT, R.: L'Europe des juges, ed. Bruylant Bruselas 1976.

5 En el mismo sentido Fernando LORENTE HURTADO, en su nota introductoria al Capítulo III: "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", del Código de Derecho Comunitario Europeo, elaborado por Santiago MUÑOZ MACHADO, ed. Civitas, Madrid 1987.

6 Es muy común la utilización de esta expresión en la doctrina comunitarista, integrada hasta el momento actual principalmente por especialistas en Derecho internacional. Así PESCATORE, entre otros, utiliza "poder judicial comunitario" como "un elemento de la estructura global de la Comunidad, y su acción como una función de la concepción general de las fuentes del Derecho Comunitario..."; en "El sistema judicial de la CE en el estadio actual del proceso de integración", Curso de D.Comunitario Europeo, Granada 1991.

Por su parte GUY ISAAC afirma la existencia de un auténtico poder judicial en la Comunidad, en su Manual de Derecho Comunitario General, ed. Ariel, Barcelona 1991, p. 220 y ss. Diferencia el TJCE del TJJ, al que califica de simple "órgano judicial". Para ISAAC el TJ tiene de un poder judicial:

1/ Los medios. En tanto que único intérprete de los Tratados posee un poder supremo para ello, y sus decisiones se imponen irrevocablemente. Así, dice ISAAC, "no hay ninguna autoridad que posea el poder de 'condenar' una jurisprudencia del juez comunitario, ni los Estados miembros, ni las instituciones,..."

2/ Un título indiscutible. En virtud del art.164 TCEE le corresponde asegurar "el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del tratado", y en virtud del art.4 TCEE es también una institución a la que incumbe contribuir a "asegurar la realización de las funciones asignadas a la Comunidad".

3/ Porque los propios jueces del TJCE han mostrado su voluntad de comportarse como miembros de un auténtico Poder Judicial depositario supremo del interés común.

En el plano español, la utilización por el constituyente de la fórmula "Poder" Judicial para referirse al conjunto de órganos a los cuales encomienda la Carta Fundamental el ejercicio de la potestad jurisdiccional de "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado", ha dado lugar a numerosas interpretaciones doctrinales. Para J.M. BANDRES la construcción del "P. Judicial" se descubre como inexcusable en un Estado de Derecho en cuanto éste supone no solamente el respeto de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Ley y la separación de poderes, sino también la sujeción de la Administración a la Ley y la definida orientación del Estado a la protección y realización de las exigencias de libertad, igualdad y seguridad de los Derechos Fundamentales del hombre. Así pues, entiende BANDRES que consecuente al Estado de Derecho es la institucionalización de órganos jurisdiccionales, juzgados y tribunales, encargados de velar por la aplicación del Derecho, encargados por la Ley de revisar el actuar administrativo, de reprimir las conductas punibles, de resolver también los conflictos entre intereses privados y sociales... (Poder Judicial y Constitución, J.M. BANDRES, Ed. Bosch, Barcelona 1987, espec. pp.9-10).

Puede hablarse de "poder" judicial del Estado, entiende PEDRAZ PENALVA, E. ("Sobre el 'Poder' Judicial y la Ley Orgánica del Poder Judicial", en Constitución, jurisdicción y proceso, ed. Akal, Madrid 1990, p.142) a partir de un momento histórico concreto y como consecuencia del monopolio de la Administración de Justicia por éste, con la subsiguiente prohibición de la autodefensa. Siendo el Estado el titular del "poder", (el judicial) no lo ejerce per se sino a través de los Jueces y Magistrados... (quienes de esta manera) son detentadores de una potestad, y no de un poder".

Para deslindar y precisar con mayor claridad la alusión constitucional al Judicial como "Poder", es preciso acudir al trabajo -ya clásico en esta materia- del Profesor FAIREN, "La potestad jurisdiccional" (en Rev. Judicial, 1972, espec. p.57), donde define "Poder Judicial" como expresión anfíbológica mediante la cual se designa tanto la potencia, capacidad o fuerza para realizar la justicia, como el órgano o instrumento que posee aquella capacidad, la cual reside en todo un conjunto de órganos estatales: los tribunales. Se designa también con esta expresión "el poder más su función". Y "Poder", con mayúscula, se aproxima mejor a lo orgánico que a lo funcional, sin dejar de comprender aquéllo.

Por tanto debemos entender desde un punto de vista estrictamente procesal, al hablar de "poder judicial comunitario", la organización jurisdiccional comunitaria integrada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en primer lugar, como órgano central y cuya función de "control constitucional" se ha acentuado tras la entrada en funcionamiento del TPI; en segundo lugar por el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea; y asimismo por los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar el Derecho comunitario europeo dentro de su propio ámbito de competencia. Organización jurisdiccional, en cuanto investida de la potestad jurisdiccional (por los Tratados fundacionales, en el caso del TJCE y del

TPICE; mientras que en el caso de los órganos jurisdiccionales españoles ha sido la propia Constitución Española de 1978, de modo que su reconocimiento como órgano jurisdiccional comunitario es una mera ampliación de competencia), que ejercita la función jurisdiccional a nivel comunitario a través de los diferentes procesos previstos en los Tratados y en los Reglamentos de Procedimiento del TJ y del TPI.

Sin embargo, y a pesar de la común afirmación de que con el establecimiento del TPI se ha completado el sistema judicial comunitario, estamos con PESCATORE, P. (El sistema judicial de la CE en el estadio actual del proceso de integración, Curso de Derecho Comunitario Europeo de la Universidad de Granada, 1991) en que -precisamente- "desde este punto de vista, la creación del nuevo TPI no tiene interés, porque en realidad ha sido instituido para descargar de trabajo al TJ, no tiene competencias propias. En un principio fue encargado solamente de dos órdenes de asuntos desprendidos de la competencia general del TJ, simplificando: el contencioso de la función pública europea y los recursos directos de las personas físicas y jurídicas en el ámbito de las normas sobre la competencia".

7 Art.7 TCECA: "Las instituciones de la Comunidad serán: (...) - Un Tribunal de Justicia, denominado en lo sucesivo 'el Tribunal'".

En el art.35 del Tratado se establece la misión del Tribunal: "El Tribunal garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado y de los reglamentos de ejecución".

El Tribunal CECA comenzó a funcionar en diciembre de 1952 (Select Committee en the European Communities of the House of Lords, session 1979-80, 23rd Report: "European Court of Justice").

8 El art.3 de dicho Convenio establece un Tribunal único para la CEE y la CEEA; y el art.4 sustituye el Tribunal previsto en el Tratado constitutivo de la CECA por dicho Tribunal único atribuyéndole las mismas competencias que tenía.

9 TIZZANO, A.: "La Cour de Justice et l'Acte unique européen" en Du Droit International au Droit de l'intégration, Liber Amicorum P.Pescatore, Baden-Baden 1987, p.703.

10 A partir de los años 70 el TJ, además de solicitar ayuda al Consejo para la creación de un órgano auxiliar que conociera de determinados asuntos, comenzó a utilizar los medios que el Estatuto del TJ anexo a los Tratados y su Reglamento de Procedimiento ponían a su disposición: atribución de un mayor número de asuntos a las salas, incremento de las dotaciones económicas, aumento del número de jueces...etc.

11 Lo que WEILER denomina la "paradoja del éxito" del TJCE que le convierte en víctima de su propio éxito (J.P. JACQUE y J.H.H.WEILER, "On the road to European Union. A new judicial architecture: an agenda for the Intergovernmental Conference", en CMLR Summer 1990, p.187).

12 Así lo reconoce O. DUE en "The Court of first instance", en Y.E.L., 1988, p.6: "...el verdadero motivo (de la creación de un TPI) reside en que el TJ, que ha sido el único cuerpo judicial entre las instituciones comunitarias, ha sido investido con las más variadas clases de actividades. El TJ es al mismo tiempo un Tribunal Constitucional y un tribunal de trabajo. Se espera de él que se mantenga en un campo puramente abstracto cuando resuelve cuestiones prejudiciales, en cambio está obligado a realizar complicados análisis fácticos de complejas situaciones económicas cuando resuelve asuntos de competencia y antidumping...".

13 DUE, O.: "Allocution du président de la Cour de Justice des Communautés Européennes". en Le TPI des Communautés Européennes, ed.IEAP, Maastricht 1990., p.3.

14 DUE, O.: "The Court of First Instance of the European Communities", Y.E.L., 1988, espec. p.6.

15 DUE, O.: "The Court of..." op.cit., espec. p.6.

16 MIGLIAZZA, A.: "Il tribunale di primo grado delle Comunità Europee", en Riv.Dir.Proc., de 1992, espec. p.3.

17 Podemos calificar de jurisdiccional el nuevo tribunal de primera instancia desde el momento en que, al igual que el Tribunal de Justicia, ha sido investido de la potestad jurisdiccional y reúne los requisitos propios y exigibles a todo órgano jurisdiccional (JIMENO BULNES, M: La cuestión prejudicial del art.177 TCEE, tesis inédita, Valladolid 1992, donde realiza esta calificación respecto del TJ, en la p.79). Estos requisitos son los siguientes: es independiente (puesto que en su esfera competencial delimitada por los Tratados, sólo está sometido a dichos Tratados y a la ley comunitaria); guarda y tutela el principio de legalidad (está sometido a la legalidad comunitaria de tal modo que su razón de ser, su configuración y sus atribuciones vienen delimitadas por la legislación comunitaria y, como sucede en relación con cualquier otro órgano jurisdiccional, está ausente en él cualquier pretensión de legitimación (como expone concisamente PEDRAZ PENALVA, E., "Sobre el 'poder' judicial..." op.cit. p.183, "la jurisdicción no precisa legitimidad alguna, sino que el imperativo que de ella ha de predicarse es la legalidad en cuanto que se trata de una potestad cuyo origen y determinación está en la Norma Suprema". De acuerdo con este autor, en el plano comunitario habrá que entender por Norma Suprema los Tratados constitutivos, con los Estatutos del TJ, los cuales infraestructuran orgánica y funcionalmente la jurisdicción comunitaria); en tercer lugar porque "dice derecho" (en las sentencias de este órgano, la expresión que antecede a la declaración del fallo es: "la Cour dit pour droit"); y por último porque su desarrollo funcional ha de sujetarse a un camino predeterminado también, que connota un obligado respeto de derechos y garantías básicas: el proceso. Creemos que se puede extender esta calificación al TPI por entender que, al igual que el TJCE, aquel también reúne tales requisitos aunque con la pequeña matización de que el TPI también está vinculado a la doctrina consolidada por el TJCE a través de su jurisprudencia.

Frente a MONTERO (op.cit.), que describe la jurisdicción como la potestad dimanante de la soberanía del Estado; PEDRAZ PENALVA, presenta una definición cuya amplitud permite considerar figuras extraestatales como el TJCE, y ahora también del TPI, en el ámbito comunitario. En su trabajo "Sobre el 'Poder' judicial y la LOPJ", en Constitución,... op.cit. espec. p. 185, define la jurisdicción como "aquella potestad constitucional ejercida, exclusiva y excluyentemente, por Tribunales independientes, previa y legalmente establecidos, funcionalmente desarrollada de modo imparcial en el proceso, dirigida a la satisfacción irrevocable de los intereses jurídicos socialmente relevantes". Distinguiendo, pues, dos aspectos en el concepto de jurisdicción: un aspecto estático: como "potestad", en cuanto ámbito de competencia constitucionalmente establecido y definido -"su misión esencial consiste en ser garantía última y efectiva de los Derechos Fundamentales", y esta es la causa de que la organización judicial haya de ser protegida "de un modo rígido constitucional frente a toda política y desde luego frente a todo gobierno"-; y un aspecto dinámico o procesal, como "función jurisdiccional", consistente en "satisfacer, de manera irrevocable, los intereses jurídicos socialmente relevantes a través de la aplicación en el proceso de la ley, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado".

En definitiva entendemos que se puede calificar el TPI de órgano jurisdiccional en cuanto investido de potestad jurisdiccional en virtud de los Tratados constitutivos, la cual ejercita a través de un proceso inspirado en el respeto de las garantías procesales consagradas como derechos fundamentales en la generalidad de los ordenamientos procesales de los EEMM.

18 MIGLIAZZA, (op.cit.), lleva a cabo un análisis de las posibles soluciones por las que pudo optarse, así como de los peligros y consecuencias de cada una de ellas.

Se pudo decidir la creación de un tribunal de naturaleza puramente administrativa, siguiendo el modelo del tribunal de Naciones Unidas (T.A.N.U.), o bien crear un órgano jurisdiccional administrativo para resolver aquellas controversias que exigen una conciliación entre el D. comunitario con otros sistemas pluriestatales, o incluso atribuir a jurisdicciones especiales los asuntos relativos a Convenciones realizadas por la Comunidad en el marco del art.220 TCEE. Sin embargo cualquiera de estas soluciones habría menoscabado inevitablemente la unidad de procedimiento y la unidad jurisprudencial que caracterizan al sistema comunitario, que se había mantenido a lo largo de todos los cambios sufridos en el interior del propio TJ, y que son fundamento y expresión de una Comunidad de Derecho.

Era, pues, necesario crear un órgano comunitario. Dentro de este marco, la institución de un órgano para examinar los hechos de un modo más satisfactorio de lo que era capaz el TJ, podía hacerse de dos maneras: creando un órgano jurisdiccional de 1ª instancia totalmente independiente y autónomo del TJ, con lo que se corría entonces el peligro de que ambas se encontraran enfrentadas en algún litigio, perjudicando con ello la unidad jurisdiccional característica del Tribunal; o bien creando una sección en el TJ, especializada en el examen de los hechos en causa, liberándole así de buena parte de esta actividad instructoria. Sin embargo, como muy acertadamente ha señalado MIGLIAZZA, "esta propuesta atentaría contra el Principio del juez legal e introduciría un elemento de incertidumbre en relación con la competencia."

19 La independencia, como una nota que caracteriza la potestad jurisdiccional, debe entenderse en un doble aspecto: por una parte la imposibilidad de intervención tanto del legislativo como del ejecutivo dentro de su ámbito de actuación, en cuanto éste ha sido delimitado constitucionalmente; y por otra parte, significa que la potestad jurisdiccional, como función jurisdiccional, no ha de estar sometida a criterios particulares ni discriminatorios sino solamente a la ley. Se presenta así la independencia del juez como condición básica de la imparcialidad del órgano al desempeñar la función jurisdiccional, y por tanto de la objetividad de la sentencia, constituyendo además una garantía esencial para los justiciables. (PEDRAZ PENALVA, E., op.cit., p.173).

20 Esta afirmación fué realizada por el Presidente del TPI, J.L. Da Cruz Vilaça, en el discurso presentado en la Audiencia Solemne de 25 de septiembre de 1989.

21 DUE, O., en el discurso de la celebración solemne de apertura oficial del TPI de 25 de septiembre de 1989.

22 Sobre este tema vid. in extenso la nota nº4 de mi trabajo "La creación de un Tribunal de primera instancia de las Comunidades Europeas: etapas y principales problemas" (en Rev. Justicia93).

23 Art. 168A TCEE: "1. A instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad, podrá agregar al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto, de determinadas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas. Este órgano jurisdiccional no tendrá competencia para conocer ni de los asuntos promovidos por los Estados miembros o por las instituciones comunitarias, ni de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 177".

24 Art.1º Decisión 88/591: "Se agrega al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un órgano jurisdiccional denominado Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. El Tribunal de Primera Instancia tendrá su sede en el Tribunal de Justicia".

25 TIZZANO: "La Cour et..." op.cit. p.708 y 709.

26 En este mismo sentido se expresa JUNG, H. ("El TPI de las CC.EE.: aspectos de la ampliación a dos órganos de la jurisdicción comunitaria", en R.I.E., 1989, p.342). Efectivamente, como señala este autor, el establecimiento de una institución, aunque fuera secundaria, hubiera requerido una modificación del art.4 TCEE, art.7 TCECA, y art.3 TCEEA, amén de producir una profunda alteración en la estructura institucional de la Comunidad.(...) Dice JUNG, que "agregar" el tribunal significa que éste se apoya en la infraestructura administrativa del TJ, para evitar una duplicidad de la misma, aunque ello no obsta para que nombre su propio Secretario y cuente con una Secretaría propia.

27 MANCINI: "La reforma del TJ..." op.cit. p.2

28 PESCATORE, P.: "El sistema judicial de la Comunidad Europea en el estadio actual del proceso de integración", Curso de Derecho Comunitario de Granada, 1991.

29 Parece confirmar esta concepción la afirmación, tantas veces reiterada por la mayor parte de la doctrina, de que la competencia del TPI es una competencia de atribución derivada, no de los Tratados directamente, como es el caso del TJ, sino precisamente de atribución de aquellas competencias que no podía desempeñar satisfactoriamente el TJ. Es más, el TJ con ello se ha liberado de gran parte del trabajo que consumía bastante de su tiempo, pero mantiene el poder de control a través de la instauración de un recurso de casación, limitado a cuestiones de Derecho.

Esta opinión encuentra también eco en la afirmación de BIANCARELLI de que el TPI es una jurisdicción de atribución y no es una jurisdicción de primera instancia de derecho común puesto que no conoce en primer grado de todos los asuntos que se introducen actualmente ante el TJ, sino que la selección de materias de su competencia ha sido realizada respondiendo a razones técnicas y políticas, no exentas de polémica por otra parte ("La création d'un TPI..." op.cit. p.8).

30 VILABOY LOIS, L.: "El TPI de las CC.EE.: aspectos orgánico y procedimental", en Justicia91, p.429 y 430.

Igualmente BIANCARELLI, J., afirma que, aunque orgánicamente el tribunal constituye una nueva jurisdicción sin embargo no es una nueva Institución, cuya lista se encuentra en el art.4 TCEE. Simplemente se encuentra agregado al TJ, formando parte integrante del mismo. De este modo el TJ se transforma en "bicéfalo". Y aunque esta dicotomía (dependencia administrativa-independencia jurisdiccional) puede parecer sorprendente y de difícil conciliación, puesto que una buena labor jurisdiccional exige frecuentemente un cierto dominio de los medios administrativos puestos a su disposición, podemos confiar en que los Presidentes de ambos órganos (TJ y TPI) sabrán dominar esta situación ("La création du TPI des CC.EE.: un luxe ou une nécessité?", op.cit. p.8).

31 SILVA DE LAPUERTA, R.: "El Acta Unica Europea y el Tribunal de Justicia", NOTICIAS/CEE, 1989, nº51, p.21.

32 COLLADO GARCIA-LAJARA, E.: "El procedimiento en el TPI y el recurso de casación ante el TJCE", en Actualidad Civil, nº36, 1989, p.2814.

33 GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La reordenación del sistema jurisdiccional comunitario: la creación del TPI de las CC.EE.", en NOTICIAS/CEE, 1989 nº50, p.46.

34 Da CRUZ VILAÇA, J.L.: "The Court of First Instance..." op.cit., p.19.

35 Sobre el concepto de jurisdicción, vid. supra el análisis contenido en la nota 17.

36 GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La reordenación del sistema jurisdiccional..." op.cit.

37 MIGLIAZZA, A.: "Il Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee", en Riv.Dir.Proc., 1992, p.5

38 En: "Allocution du Président du Tribunal de première instance des Communautés Européennes", en el libro Le TPI des CC.EE., ed. IEAP, Maastricht 1990, p.7.

39 MIGLIAZZA: "Il tribunale di primo grado..." op.cit.

40 Como ha resaltado JIMENO BULNES, M., esta sujeción de los órganos comunitarios al principio de atribución no menoscaba la naturaleza jurisdiccional de éstos. Destaca esta autora que se trata de un principio concretado primordialmente por la labor de la literatura internacionalista con un doble significado: en primer lugar que el TJCE no es originario detentador per se de atribuciones, y en segundo lugar que tampoco es el destinatario de una competencia general, sino que las funciones que ejerce están expresamente determinadas en el articulado de los tres Tratados. En este sentido lo mismo cabría predicar de los órganos jurisdiccionales estatales (incluido el Tribunal Constitucional, cuya potestad también emana de la misma Norma Fundamental), los cuales no disfrutaban de atribuciones generales indeterminadas sino determinadas, primeramente por la Constitución y luego por las leyes (JIMENO BULNES, M.: La cuestión prejudicial del art.177 TCEE, Tesis inédita, Valladolid 1992, p.82 y ss.).

41 La traducción física de esta situación la encontramos consagrada en el propio art.1 DTPI: "El Tribunal de Primera Instancia tendrá su sede en el Tribunal de Justicia"; el cual habrá que ponerlo en conexión con el art.3 de la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la instalación provisional de ciertas instituciones, Decisión 67/446/CEE, JOCE nº152/18, de 13 de julio de 1967, que, sin ningún género de duda para autores como SCHERMERS entre otros, cubre también al nuevo tribunal: "La Cour de Justice reste à Luxembourg. Sont également installés à Luxembourg les organismes juridictionnels et quasi-juridictionnels, y compris ceux qui sont compétents pour l'application des règles de concurrence, existants ou à créer en vertu des traités instituant la CEEA, la CEE, et la CEEA, ainsi qu'un vertu de conventions conclues dans le cadre des Communautés, soit entre États membres, soit avec des pays tiers".

El propio TJ, en su propuesta formal, ubicaba la sede del nuevo tribunal en Luxemburgo, en un anexo al TJ, donde podría beneficiarse de las facilidades y comodidades del TJ, manteniendo su propia plantilla.

42 Para MILLET está claramente expresado el significado de "agregado", en términos de organización del TPI, en el nuevo art.45, párr.2º Estatuto TJ CEE: "El Presidente del TJ y el Presidente del TPI fijarán de común acuerdo las condiciones en que los funcionarios y demás agentes adscritos al TJ prestarán sus servicios en el TPI para garantizar su funcionamiento. Determinados funcionarios u otros agentes dependerán del Secretario del TPI bajo la autoridad del Presidente del mismo" ("The new European Court of First Instance", I.C.L.Q., vol.38, p.817).

43 Pastor Borgoñon, B.: "Informe sobre el TPI de las CC.EE." Noticias/CCEE, marzo 1989, p.53.

44 KENNEDEY, T. "The essential minimum: the establishment of the Court of First Instance", en E.L.R., 1989, vol.14, espec. p.28.

45 La indeterminación de esta distinción ha preocupado a gran número de autores. Particularmente ha estudiado la diferenciación de "cuestiones de hecho/ cuestiones de derecho" MIGLIAZZA ("Il tribunale di primo grado..." op.cit, esp. p.12 a 15), quien concluye que sólo puede resolverse este problema acudiendo, en última instancia, a la jurisprudencia del TJCE desarrollada en el marco de la cuestión prejudicial en interpretación del art.177 TCEE, donde el propio TJCE ha venido indicando cual es el ámbito de su poder de calificación respecto de las cuestiones planteadas por un juez nacional. Mayor problema puede presentarse en aquellas materias en las que el TPI formule nuevos principios de Derecho ante la ausencia de elaboración alguna precedente del TJCE; problema que queda solventado a través del amplio poder de revisión que se otorga al TJ en estos supuestos.

46 Concretamente establece cuales son las resoluciones del TPICE impugnables en el art.49 Estatuto CEE (art.49 Estatuto CECA, art.50 Estatuto CEEA): las que pongan fin al proceso; las que resuelvan parcialmente la cuestión de fondo o pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad.

47 Sobre la verdadera naturaleza de este recurso no se pone de acuerdo la doctrina. En realidad se trata de un "híbrido" entre el recurso de casación propiamente dicho del contencioso administrativo francés (*pourvoi en cassation*), y el recurso de revisión alemán. Realiza un estudio bastante pormenorizado FRIDEN, G.: "Le *pourvoi* contre les décisions du tribunal de première instance des Communautés Européennes", en *Le Tribunal de Première ... op.cit.*, p.60 y ss.

- Por todos: PEREZ GIL, J.A. "El recurso de casación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en R.E.E. n.º 7.

48 Art. 164 TCEE.

49 Entre otros: FRIDEN, G., "Le *pourvoi* contre les décisions..." *op.cit.*: "Con el TPI podemos decir... que ha aparecido en el aparato jurisdiccional comunitario, por primera vez la teoría de la doble instancia..."; VILABOY LOIS en "El TPI de las ..." *op.cit.*: "Existe ahora, para determinados ámbitos, un sistema judicial con dos instancias... Este mecanismo jurisdiccional de doble instancia viene así llamado a paliar los problemas y las carencias del antiguo sistema y a garantizar que todos los asuntos sean tratados de una manera acorde con una Comunidad de Derecho."; de una manera más prudente, GARCIA VALDECASAS en "El Tribunal de primera instancia", *op.cit.*: "Se introduce en la organización jurisdiccional comunitaria el principio de doble grado jurisdiccional limitado a determinadas materias...".

50 La calificación es de Pescatore (El sistema judicial de la Comunidad..., Curso de Derecho Comunitario, *op.cit.*).

51 RAMOS MENDEZ, F.: "Derecho Procesal Civil, II", Barcelona 1990, p.727 y ss.

52 Tal es la esencia de la casación, al menos en su origen.

53 GOMEZ ORBANEJA, E., *Derecho Procesal Civil*, Madrid 1962, p.528.

54 ORTELLS RAMOS: "Derecho Jurisdiccional", ed. Bosch, Barcelona 1991, p.380 y ss.

55 PRIETO CASTRO, L., *Derecho Procesal Civil*, (Primera Parte), Madrid 1964, p.116.

56 Sobre la naturaleza del recurso de casación comunitario y su significado, vid. PEREZ GIL, J.A., "El Recurso de Casación..." *op.cit.*

57 En el mismo sentido PEREZ GIL, J. "El Recurso de Casación..." *cit.*, haciéndose eco de la opinión manifestada por el Abogado General JACOBS en el as. C-185/90, Comisión c. Gill.

58 "El procedimiento en el TPI comunitario y el recurso de casación..." *op.cit.*, p.2814.

59 GARCIA DE ENTERRIA habla de una "reordenación del sistema jurisdiccional comunitario", en su artículo "La reordenación del ..." en NOTICIAS/CEE, *op.cit.*

60 RIDEAU, J.: "Questions d'actualité..." *op.cit.*

61 GALMOT, "Le Tribunal de première..." *op.cit.*

62 Informe del Select Committee of the House of Lords, "The European Court of first instance".

63 TIZZANO, A.: "La Corte di giustizia..." *Il Foro Italiano*, *op.cit.*

64 Opiniones contenidas en las declaraciones presentadas ante el Select Committee, a solicitud de éste en su "A European Court of First Instance" Report, de 1978.

65 TIZZANO, *op.cit.*

66 "On the road..." *op.cit.*, espec. p.192.

67 Ofrecen dos opciones concretas, ambas tanto criticables como defendibles para ambos autores.

- 4 Tribunales correspondientes a las siguientes regiones: - Reino Unido, Irlanda, Portugal / Francia, España Bélgica / Italia, Grecia, Países Bajos / Alemania, Dinamarca, Luxemburgo

- 3 Tribunales regionales:

- Francia, Bélgica, Luxemburgo, PP.BB. / Italia, España, Portugal, Grecia / Alemania, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca.

68 "European High Court of Justice".

69 Documento del TPI de 3 de diciembre de 1990, "Elementos de reflexión sobre la evolución de la jurisprudencia comunitaria", publicado en el Boletín de actividades del PE, de 4 de febrero de 1991.

70 Ponente: Sr. ROTHLEY, se trata de un Informe de la Comisión de Asuntos institucionales sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo del sistema constitucional de la Comunidad Europea, elaborado por dicha Comisión por propia iniciativa. Documentos de Sesión del PE, A3-0228/93.

La Comisión de Asuntos Jurídicos del PE emitió su opinión sobre el Informe Rothley el 2 de febrero de 1993, mostrándose conforme con lo propuesto en el mismo.

71 Da CRUZ VILAÇA, Conferencia de clausura del Curso de Derecho Comunitario Europeo, "El sistema jurisdiccional comunitario despues de la entrada en vigor del Tratado de La Unión Europea" (Granada, 19 de febrero 1994).

72 J.M. BANDRES, *Poder Judicial y Constitución*, Ed. Bosch, Barcelona 1987, p.9.

73 De entre los cuales interesa destacar en este momento el derecho de acceso de los ciudadanos a los tribunales de justicia en busca de la tutela de sus intereses legítimos, derecho que venía siendo vulnerado por la excesiva duración de los procedimientos ante el TJCE, entre otras causas.

74 En cuyos considerandos queda manifestado de manera expresiva el doble objetivo perseguido de mejorar la protección judicial de los justiciables, y de mantener la calidad y eficacia de la protección judicial en el ordenamiento jurídico comunitario.

75 Un estudio detallado sobre los problemas que precedieron y acompañaron al proceso de creación del TPI puede encontrarse en mi trabajo, "La creación de un tribunal de primera instancia de las Comunidades Europeas: etapas y principales problemas", en *Justicia*93.

76 Reforma que tiene su origen remoto en la cláusula de revisión que incorporó la Decisión 591/88, de acuerdo con la cual transcurridos 2 años desde la entrada en funcionamiento del nuevo órgano jurisdiccional, y a la vista de los resultados obtenidos, podrían ampliarse sus competencias. Sobre esta base jurídica el TJ presentó al Consejo una propuesta de reforma el 17 de octubre de 1991, que prácticamente llegaba a agotar el marco del art.168-A) introducido por el AUE, pero sin sobrepasarlo, por lo que no planteaba problemas de índole constitucional.

77 "Elementos de reflexión sobre la evolución..." *cit.*, donde el propio TPI reconoce que el traspaso de determinadas competencias "por muy deseable que sea, dependerá necesariamente de los resultados concretos de la Conferencia intergubernamental... Esta es la razón por la cual... sería ciertamente oportuno realizar, a partir de ahora, una revisión del art.168-A del Tratado CEE".

78 Art.168-A) TCE: "1. Se agrega al Tribunal del Justicia un Tribunal encargado de conocer en primera instancia... de determinadas categorías de recursos... El Tribunal de primera instancia no será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del art.177. (...)".

79 La distinción es de Da CRUZ VILAÇA, "El sistema jurisdiccional comunitario despues de la entrada en vigor del Tratado de Unión Europea", *cit.* Carácter de jurisdicción suprema como consecuencia de la aplicación del principio de doble control jurisdiccional introducido en el sistema comunitario con el TPI,

así como de la ampliación del ámbito material comunitario en virtud de los Convenios sobre la patente comunitaria, la marca y obligaciones contractuales. Y jurisdicción constitucional que se ha visto reforzada al haber sido llamado con frecuencia últimamente a ser el guardián del equilibrio institucional.

- El carácter de jurisdicción constitucional que siempre se ha reconocido al TJ se ha visto, efectivamente reafirmado tras el TUE en virtud de los efectos que se derivan del reconocimiento a nivel constitucional del Principio de Subsidiariedad. En el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del PE (Informe Rothley), se atribuye al TJ la misión de:

- 1.- Arbitrar los conflictos constitucionales.
- 2.- Salvaguardar la unidad jurídica contestando a las cuestiones prejudiciales básicas.
- 3.- Conocer de los recursos interpuestos contra las decisiones de la primera instancia, en todos los ámbitos de la Unión.

80 Opinión emitida en forma de carta dirigida al Presidente de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre su propuesta de resolución sobre el papel del TJ en el desarrollo del sistema institucional comunitario, de 2 de febrero de 1993, cit.