



CONVENCIÓN EUROPEA

SECRETARÍA

Bruselas, 10 de marzo de 2003
(OR. fr)

CERCLE I

Working Document 08

NOTA

de la:	Secretaría
al:	Círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia
Asunto:	Proyecto de informe de D. António VITORINO, presidente del círculo de debate

1. Atendiendo al marco de los trabajos establecido por el Praesidium (véase Anexo), el círculo de debate ha mantenido cuatro reuniones, los días 17 y 24 de febrero y 3 y 17 de marzo de 2003. Ha oído al Sr. Martínez Iglesias, Presidente del Tribunal de Justicia, al Sr. Vesterdorf, Presidente del Tribunal de Primera Instancia, y a una delegación del Consejo de los Colegios de Abogados de la Unión Europea (CCBE) compuesta por Lord Brennan QC y por los Sres. Berrisch, Brouwer, Kahn y Waelbroeck.
2. En la última reunión, el 3 de marzo de 2003, el círculo de debate examinó también la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia con respecto a los actos de la Unión relativos a los ámbitos de la PESC ¹, a raíz de la fusión de los pilares. Se convino en examinar este aspecto en una nota por separado, y en hacer constar las conclusiones del debate en el presente informe.
3. El presidente ha procurado tener en cuenta lo mejor posible las distintas orientaciones del círculo acerca de las cuestiones incluidas en el marco de los trabajos. Las presentes conclusiones se refieren a los puntos incluidos en el marco de los trabajos, siguiendo el orden de éstos.

¹ Por lo que respecta a la JAI, el círculo ha tomado nota de las recomendaciones que figuran en el informe del Grupo X "Libertad, seguridad y justicia".

Sobre la cuestión a) del marco de los trabajos

4. El círculo examinó las disposiciones del Tratado de Niza sobre el número de jueces. En lo relativo al Tribunal de Justicia, que tiene a la vez funciones de Tribunal de Casación y de Tribunal Constitucional, se formuló la propuesta de limitar el número de jueces y se recordó al mismo tiempo la necesidad de que haya un juez por cada Estado miembro. En lo relativo al Tribunal de Primera Instancia, que -según cabe esperar- deberá atender a un número creciente de recursos, se consideró satisfactoria la fórmula de "al menos" un juez por Estado miembro. Al parecer, la mayoría estima innecesario introducir modificaciones a este respecto ¹.
5. Por lo que se refiere al procedimiento de designación de los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, "el Tribunal") y del Tribunal de Primera Instancia (en lo sucesivo, "el TPI"), existen opiniones divergentes en el círculo entre el mantenimiento de la situación actual (designación de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros) y la designación mediante acto del Consejo. En opinión de algunos de los defensores de esta segunda opción, el Consejo debería actuar por mayoría cualificada, lo que podría reforzar un examen pormenorizado de las candidaturas propuestas.
6. Por lo demás, varios miembros apoyaron la idea de establecer un "filtro" constituido por un "comité de evaluación", cuya función sería la de proporcionar al Consejo / a los Estados miembros un dictamen sobre la idoneidad del perfil de un candidato para el ejercicio de sus funciones. Podrían participar en dicho comité, cuyas deliberaciones no serían públicas y que no efectuaría audiciones, ex miembros del Tribunal, representantes de las instancias supremas nacionales, pudiendo estar asociado al procedimiento también el Parlamento Europeo. Cabe considerar que la creación de este comité revestiría una importancia menor si el Consejo actuara por mayoría cualificada, pero esta creación sería posible con independencia de la naturaleza del acto (acto del Consejo o de los Estados miembros) y de las normas de votación exigidas; la instauración de este sistema podría tener el efecto de reforzar el grado de exigencia de los Estados miembros en la presentación de candidatos. En estas condiciones, el círculo no ha analizado con detalle la cuestión de si los Estados miembros deberían seguir presentando una o varias candidaturas.

¹ En este sentido, es preciso reflexionar acerca del mantenimiento, después de la ampliación, del número actual de 11 jueces que componen la Gran Sala creada por el Tratado de Niza (párrafo segundo del artículo 16 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia).

7. *El presidente propone lo siguiente: a) mantenimiento del sistema actual para la designación de los jueces y abogados generales del Tribunal y de los jueces del TPI de común acuerdo por los gobiernos; b) instauración de un "comité de evaluación" encargado de dictaminar sobre la aptitud de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez o de abogado general del Tribunal y de juez del TPI; y c) limitación a un único nombre de las candidaturas presentadas por cada uno de los Estados miembros.*
8. Por lo que atañe a la duración del mandato del Tribunal, algunos de los miembros proponen modificar el sistema actual instaurando un mandato no renovable de 9 años. Algunos se inclinan por un mandato único más prolongado, de 12 años, dando por supuesto que se requiere una adaptación y que un mandato más duradero ofrece mayores garantías de estabilidad en los trabajos del Tribunal. Por último, algunos miembros no consideran necesario modificar el sistema actual (seis años renovables).
9. Tanto el Presidente del Tribunal como el del TPI, pese a preferir el actual sistema, se mostraron abiertos a la posibilidad de prolongar la duración del mandato. Expresaron su preferencia por un mandato de 12 años, puesto que un mandato de 9 años no renovable podría generar importantes problemas prácticos, en particular, con motivo de la renovación de la mitad del Tribunal cada cuatro años y medio. El círculo señala que, especialmente en el contexto de un mandato no renovable, sería preciso decidir cuál será la duración del mandato de un juez que sustituye a otro en caso de defunción o dimisión ¹. Además, la designación se refiere a la función, por lo que no se excluiría el supuesto de que un abogado general (o un juez) pudiera ser nombrado juez (o abogado general).
10. El círculo conviene en que la Constitución podría establecer una distinción entre el sistema de mandato para el Tribunal de Justicia y para el TPI. La mayoría de los miembros del círculo se ha mostrado favorable a la prolongación del mandato de los miembros del Tribunal y a que éste no sea renovable. Por lo que respecta a los jueces del TPI, el círculo está de acuerdo en que se mantenga el sistema actual (mandato de seis años, renovable).

¹ O bien este mandato terminaría coincidiendo con el mandato del juez sustituido, o bien se contemplaría expresamente la posibilidad de renovación, o bien el mandato del juez sustituto daría comienzo en el momento de su designación por un período completo.

Sobre la cuestión b) del marco de los trabajos

11. En líneas generales, el círculo ha acogido favorablemente la idea de una modificación de los artículos 225 A, 229 A y 245 del TCE. Los miembros se han mostrado abiertos a la posibilidad de disponer que el Consejo decida por mayoría cualificada, en lugar de por unanimidad conforme a la norma actual. Tal sería el caso, en particular, del artículo 225 A del TCE, relativo a la creación de salas jurisdiccionales.
12. Con respecto al artículo 229 A del TCE, la mayoría de los miembros se ha mostrado igualmente, en principio, favorable a que el Consejo decida por mayoría cualificada.
13. Por último, en relación con el artículo 245 del TCE, relativo al Estatuto del Tribunal de Justicia, esta disposición prevé actualmente una decisión del Consejo por unanimidad, excepto para el título I del Estatuto, que sólo podrá modificarse mediante el procedimiento de revisión del tratado. A este respecto, el círculo propugna, en principio, una modificación del artículo 245 del TCE en el sentido de que el Consejo actúe por mayoría cualificada, salvo en relación con el título I y con las cuestiones lingüísticas (artículo 64 del Estatuto), en que debería pronunciarse por unanimidad.

Sobre la cuestión c) del marco de los trabajos

14. Por lo que atañe a las denominaciones del Tribunal y del TPI, el círculo estima que no debe modificarse la denominación del Tribunal sino solamente adaptarse al hecho de que ya no existirán "Comunidades Europeas". El círculo ha sido sensible al hecho de que la denominación del Tribunal existe desde hace 50 años, y que no sería oportuno introducir cambios. Así pues, la denominación del Tribunal podría ser "**Tribunal de Justicia de la Unión Europea**".
15. En lo que se refiere a la denominación del TPI, el círculo observa que en un futuro próximo, cuando se creen salas jurisdiccionales para determinados tipos de litigios, este tribunal no será de primera instancia en todos los casos, sino que podrá pronunciarse asimismo en última instancia. Así pues, la actual denominación ya no será apropiada. Ahora bien, en el caso de todos los recursos directos que no entren en la competencia de las salas jurisdiccionales, el TPI se pronunciará en primera instancia. En tales condiciones, el círculo propone que se modifique la denominación del TPI, al tiempo que aboga por que se evite toda posible confusión con el Tribunal. Habida cuenta de estos elementos, así como de la necesidad de hallar una

denominación que no dé lugar a problemas de traducción, el presidente propone que se utilice la de "**Tribunal General de la Unión Europea**", con el fin de expresar la vocación de este tribunal de convertirse en el tribunal de base de carácter general y diferenciarlo de los "tribunales especializados". El círculo estima que podría pedirse un ajuste de esta denominación a los juristas lingüistas de las instituciones.

16. Por lo que respecta a las salas jurisdiccionales previstas en el artículo 225 A, su cometido es conocer en primera instancia de ciertas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. Por el momento no se ha creado ninguna de estas salas, aunque está prevista la creación de una para los recursos de agentes de la Unión y otra para los títulos comunitarios de propiedad industrial (patentes). Podrá estudiarse la creación de otras en el futuro. Cabría mantener la denominación actual, lo que no impediría denominar "tribunales" a dichas salas, como en el caso del "Tribunal de la Patente Comunitaria" fruto del acuerdo político del Consejo de 3 de marzo de 2003. Con todo, parece preferible denominarlos "**tribunales especializados**". Esta denominación tendría la ventaja de evitar la confusión, en determinadas lenguas, con las "salas" destinadas a algunos contenciosos específicos que podrían crearse dentro del Tribunal (o del TPI), como es el caso dentro de los tribunales supremos de los Estados miembros.

Sobre la cuestión d) del marco de los trabajos

17. En lo tocante a las posibles modificaciones que deberán efectuarse en el párrafo cuarto del artículo 230 del TCE, el círculo ha estudiado diversas opciones posibles basándose en un documento de trabajo elaborado por la Secretaría.
18. A raíz del debate se ha observado que existía una clara división del círculo en dos grupos de miembros. El primero de estos considera que la actual formulación de esta disposición satisface los requisitos esenciales de la tutela judicial efectiva de los derechos de los justiciables, habida cuenta de que, en el actual sistema descentralizado inspirado en el principio de subsidiariedad, son sobre todo los órganos jurisdiccionales nacionales los que deben defender los derechos de los particulares; por consiguiente, no sería necesario introducir modificaciones sustanciales en el párrafo cuarto del artículo 230 del TCE.
19. En opinión del segundo grupo, las condiciones de admisibilidad previstas en el párrafo cuarto del artículo 230 ("que les afecten directa e individualmente") para los recursos de particulares contra actos de alcance general son excesivamente restrictivas. Así pues, algunos miembros

han propugnado en particular alguna de las siguientes propuestas:

- a) disociar ambas condiciones, que dejarían de ser acumulativas;
- b) sustituir "e individualmente" por "y que afecten a su situación jurídica";
- c) mantener la formulación actual añadiendo "o contra los actos de alcance general que le afecten directamente sin que conlleven una medida de ejecución";
- d) mantener la formulación actual para los actos legislativos (en lo sucesivo, leyes y leyes marco) y permitir el recurso ante el Tribunal para los actos reglamentarios; estos últimos podrían recurrirse toda vez que un particular se vea afectado directa o individualmente;
- e) la misma alternativa anterior, aunque abriendo una posibilidad de recurso de particulares contra los actos legislativos de la Unión que no conlleven una medida de ejecución;
- f) la instauración de un recurso específico para la defensa de los derechos fundamentales.

20. Habida cuenta de que persiste la división dentro del círculo, y con ánimo de facilitar una decisión por su parte, el presidente propone la siguiente fórmula transaccional:

"Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra los actos de los que sea destinataria o que le afecten directa e individualmente, así como contra los actos [de alcance general/reglamentarios] que le afecten directamente y que no impliquen medidas de ejecución".

21. El propósito del añadido de "y que no impliquen medidas de ejecución" es limitar el derecho de recurso de los particulares exclusivamente a los casos (problemáticos) en que el particular debe quebrantar en primer lugar el Derecho para poder acceder posteriormente a la justicia, tanto si se trata de actos legislativo como reglamentarios. Efectivamente, esta fórmula permite a los particulares recurrir ante el Tribunal (TPI) un acto reglamentario que contenga hipotéticamente una prohibición y que no conlleve medidas de ejecución, en la medida en que el particular puede solicitar su anulación si consigue demostrar que el acto reglamentario de que se trata le afecta directamente.
22. Al optar por la formulación "acto reglamentario" se introduce una distinción entre actos legislativos y actos reglamentarios manteniendo un enfoque restrictivo —como lo había sugerido, por otra parte, el Presidente del Tribunal— en lo tocante a los recursos de particulares contra los actos legislativos (para los que sigue aplicándose el requisito de que "les afecten directa e individualmente") y se prevé un enfoque más abierto para los recursos contra actos reglamentarios (no legislativos, con arreglo a la terminología del artículo 26 de la

Constitución), en los que el particular sólo debe demostrar que está afectado directamente. Esta fórmula responde asimismo a las observaciones formuladas en el círculo por el Presidente del TPI, puesto que mantiene las actuales condiciones de admisibilidad para los actos legislativos, por lo que no presenta ningún riesgo de "marcha atrás".

23. Por otra parte, y atendiendo a una propuesta en tal sentido, el círculo parece estar abierto a una modificación meramente de redacción que no modifique el alcance del párrafo cuarto del artículo 230, que consistiría en la supresión de las palabras "aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona". Se ha solicitado, además, la sustitución de la palabra "decisión" por "acto". Estas modificaciones reflejan la jurisprudencia del Tribunal ¹.
24. En relación con la aplicación de las disposiciones del artículo 230 del TCE a las agencias y órganos de la Unión, el círculo observa que, en general, los actos por los que se crean agencias contienen disposiciones que establecen vías de recurso ante el Tribunal de Justicia frente a los actos jurídicos adoptados por dichas agencias ². El análisis de dichos actos permite comprobar que se presentan diversos supuestos:
- se prevé en una disposición que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos presentados contra la agencia en las condiciones que se contemplan en el artículo 230 ³;
 - se prevé en una disposición que todo acto de la agencia, implícito o explícito, podrá ser recurrido ante la Comisión con miras a controlar su legalidad, sobreentendiéndose que posteriormente se podrá interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión ⁴;
 - el acto no menciona la cuestión del control de la legalidad de los actos de la agencia ⁵.

¹ Véase, a este respecto, el Asunto 60/81, IBM/Comisión (Rec. 1981, 2639, párrafo 9): "por consiguiente, para determinar si las medidas impugnadas constituyen actos a efectos del artículo 173 hay que atender a su naturaleza sustancial. Según jurisprudencia reiterada, las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de manera caracterizada la situación jurídica de éste, constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación en el sentido del artículo 173 del Tratado; en cambio, la forma en la que se adoptan los actos o decisiones resulta, en principio, indiferente en lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos mediante un recurso de anulación".

² Véase, a este respecto, el documento de trabajo de la Secretaría sobre el derecho de recurso contra actos de las agencias de la Unión (WD 9).

³ Tal es el caso del Reglamento (CE) n.º 1035/97 del Consejo de 2 de junio de 1997 por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (artículo 15) (DO L 151 de 10.06.1997, p. 1).

⁴ Véase el Reglamento (CE) n.º 2062/94 del Consejo, de 18 de julio de 1994, por el que se crea la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo (artículo 22).

⁵ Véase el Reglamento (CE) n.º 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

25. Habida cuenta de la heterogeneidad de las prácticas en materia de control de la legalidad de los actos de las agencias, la Comisión ¹ recomendó al Parlamento Europeo y al Consejo que uniformaran el sistema haciendo que el artículo 230 del TCE se aplique a los actos que agoten la vía administrativa de todas las agencias. El argumento en que se sustenta este planteamiento es, esencialmente, que el principio de tutela judicial efectiva, consagrado mediante jurisprudencia reiterada (y recogido actualmente en el artículo 47 de la Carta), exige que ningún acto que agote la vía administrativa de una institución, órgano u agencia pueda sustraerse al control jurisdiccional de su legalidad. Por lo demás, resulta imposible excluir categóricamente, en el momento de crear una agencia, que la misma vaya a adoptar ese tipo de actos, aun cuando el reglamento por el que se cree no prevea la competencia para adoptar decisiones en sentido formal.
26. Visto lo anterior, el círculo de debate recomienda que se modifique el artículo 230 del TCE para que abarque, además de los actos jurídicos adoptados por las instituciones, los de los *órganos y agencias* de la Unión. Se sobreentiende que un recurso interpuesto contra un órgano o agencia sólo será admisible en caso de que éstos hayan adoptado un "acto jurídico" a tenor de la jurisprudencia del Tribunal; por otra parte, el acto de creación de la agencia podría precisar las modalidades concretas de control de la agencia o el órgano de que se trate ².

Sobre la cuestión e) del marco de los trabajos

27. Por lo que respecta al mecanismo de sanciones en caso de incumplimiento de una sentencia del Tribunal, los miembros observan que el sistema actual no es suficientemente eficaz, dado que pueden transcurrir años hasta que se impone una sanción pecuniaria a los Estados condenados por el Tribunal. Los miembros del círculo recomiendan que, con objeto de reforzar el mecanismo de sanciones previsto en el artículo 228 del TCE, se supriman las dos fases que anteceden a la presentación de un recurso ante el Tribunal para que éste imponga sanciones, a saber, la fase de presentación de observaciones por el Estado afectado y la fase de dictamen motivado de la Comisión. Esta interposición directa de recurso ante el Tribunal por parte de la Comisión o de un Estado miembro no constituye una novedad: está prevista ya en el Tratado para ciertos casos, por ejemplo, cuando un Estado abuse de las excepciones previstas por razones de defensa o en situaciones de crisis (artículo 298) ³.

¹ Véase COM 2002(718) final de 11.12.2002, titulada "El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas", p. 14 y 15.

² En particular por lo que respecta a la posibilidad de que el Tribunal reforme un acto impugnado (caso de la Oficina de Marcas), o a las personas que tendrán capacidad para interponer un recurso (ej. Oficina de Marcas u Oficina comunitaria de variedades vegetales), o a la necesidad de presentar un recurso previo ante la Comisión, si se opta por mantener este sistema particular.

³ Véanse igualmente, por analogía, el apartado 9 del artículo 95 y el apartado 2 del artículo 88 del TCE.

28. Por último, en este contexto se ha formulado además una propuesta que podría añadirse, si procede, a la anterior, y que consistiría en que, en los casos de "no comunicación" por los Estados miembros de las medidas de incorporación de una ley marco, la Constitución atribuyera a la Comisión la posibilidad de presentar ante el Tribunal, *al mismo tiempo* (en el mismo procedimiento), un recurso por incumplimiento a tenor del artículo 226 del TCE y una petición de que se imponga una sanción. En caso de que, a petición de la Comisión, el Tribunal impusiera la sanción en la misma sentencia condenatoria, dicha sanción se aplicaría transcurrido cierto plazo a contar desde la fecha de la sentencia, en caso de que el Estado demandado no se atuviera a lo dispuesto en la sentencia. Este sistema permitiría aligerar y acelerar el procedimiento de sanción en los casos de "no comunicación" de una medida nacional de incorporación ¹.

¹ En la práctica, cabe distinguir estos casos de "no comunicación" (a saber, los casos en que el Estado miembro no ha adoptado ninguna medida de incorporación) de los casos de incorporación incorrecta (a saber, en opinión de la Comisión las medidas de incorporación adoptadas por el Estado miembro no se ajustan a la directiva (o ley de bases)). El sistema propuesto sólo se aplicaría en este segundo supuesto.

Otras cuestiones

El círculo debe pronunciarse sobre el alcance de la jurisdicción del Tribunal tras la fusión de los pilares, y posiblemente sobre el reforzamiento del papel de la Comisión en el procedimiento de infracción, así como sobre las medidas de tutela judicial a nivel nacional, como se menciona en el punto 18.