

I. COMUNICACION

Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea

INTRODUCCION

1. El Consejo Europeo, reunido en Corfú los días 24 y 25 de junio de 1994, al tomar la decisión de crear un Grupo de reflexión encargado de preparar los trabajos de la Conferencia intergubernamental de 1996 —prevista en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión Europea—, instó a las instituciones a que, antes del comienzo de los trabajos de dicho Grupo, que tendrá lugar el 1 de junio de 1995, elaboraran informes relativos al funcionamiento del Tratado de la Unión Europea.

2. Al dar respuesta a esta petición, el Tribunal de Justicia debe conciliar el afán de aportar una contribución útil a los trabajos de dicho Grupo con la obligación de reserva que su naturaleza de institución judicial le impone.

El procedimiento de revisión previsto en los Tratados atribuye esencialmente a los Estados miembros la tarea de redactar y aprobar las modificaciones que se consideren necesarias para hacer frente a las necesidades de una Unión destinada a evolucionar constantemente. En este contexto, el deber del Tribunal de Justicia es indicar todo lo que resulte necesario, o incluso indispensable, para que el sistema judicial de la Unión pueda continuar desempeñando su función de manera eficaz. En efecto, es primordial que la Unión, fundada en el principio del Estado de derecho, disponga de un sistema jurisdiccional capaz de garantizar la observancia del Derecho.

Por consiguiente, el informe del Tribunal de Justicia versará fundamentalmente sobre el sistema jurisdiccional y sólo abordará otros temas en la medida en que puedan tener incidencia en el funcionamiento de dicho sistema.

Después de recordar el papel de los órganos jurisdiccionales en el marco de la Unión, el Tribunal de Justicia elaborará un balance de la aplicación de determinadas disposiciones del Tratado de la Unión Europea y presentará observaciones sobre las perspectivas de modificación relativas al sistema jurisdiccional o que puedan tener repercusiones en él.

I - LA FUNCIÓN DEL JUEZ EN LA UNIÓN EUROPEA

3. Las Comunidades Europeas son Comunidades de derecho y la Unión, fundada en ellas, comparte esta naturaleza. La condición misma de su existencia es el reconocimiento del carácter vinculante de sus normas por parte de los Estados miembros, las instituciones y los particulares.

El Tribunal de Justicia, encargado de garantizar la observancia del derecho en la interpretación y en la aplicación de los Tratados, es el guardián de la legalidad de los actos y de la aplicación uniforme de las normas comunes. Los Tratados, los protocolos anexos a determinados convenios entre Estados miembros, así como ciertos acuerdos celebrados por las Comunidades con Estados terceros, le atribuyen competencias de diversa naturaleza. En efecto, ha de resolver los recursos directos interpuestos por los Estados miembros, las instituciones y los particulares; debe mantener relaciones estrechas de cooperación con los jueces nacionales a través del procedimiento prejudicial y ha de emitir dictámenes sobre determinados acuerdos que las Comunidades proyecten celebrar. De esta manera, el Tribunal de Justicia ejerce funciones que, en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, incumben, según los casos, a los tribunales constitucionales, ordinarios y administrativos.

En su calidad de jurisdicción constitucional, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre las competencias respectivas de las Comunidades y de los Estados miembros, así como sobre las competencias de las Comunidades en relación con las demás formas de cooperación en el marco de la Unión, y determina, con carácter general, el alcance de las disposiciones de los Tratados cuya observancia debe garantizar; vela por la salvaguardia de la delimitación de competencias entre las instituciones y contribuye así al mantenimiento del equilibrio institucional; controla el respeto de los derechos fundamentales y de los principios generales del derecho tanto por las instituciones como por los Estados miembros, cuando sus actividades se sitúan en el ámbito de aplicación del derecho comunitario; se pronuncia sobre las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional, así como sobre las obligaciones recíprocas de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias; por último, puede pedírsele que dictamine sobre la compatibilidad con los Tratados de las obligaciones internacionales que las Comunidades proyecten contraer.

En lo que atañe a las demás competencias del Tribunal de Justicia, la articulación de un sistema de doble grado de jurisdicción para todos los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas, atribuidos al Tribunal de Primera Instancia con posibilidad de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, ha mejorado ciertamente la protección de los particulares y ha permitido que este último se consagre a la tarea esencial de garantizar la interpretación uniforme del derecho, en condiciones que permitan preservar la calidad y la eficacia del sistema jurisdiccional.

4. Con objeto de mantener las características esenciales del ordenamiento jurídico comunitario, el Tribunal de Justicia estima indispensable que, al llevar a cabo la anunciada revisión, se salvaguarden la función y las prerrogativas de los órganos jurisdiccionales. En efecto, si el derecho comunitario ha conseguido implantarse tan profundamente en la realidad jurídica de los Estados miembros, se debe a que ha sido concebido, interpretado y aplicado como una norma uniforme por los ciudadanos, las administraciones y los órganos jurisdiccionales de todos los Estados miembros, habiendo sido los propios particulares quienes lo han invocado ante sus jueces nacionales. De este modo, incluso antes de que surgiera la idea de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia infirió de los Tratados el concepto de un nuevo ordenamiento jurídico del que los particulares eran sujetos y, en numerosos casos, les garantizó el ejercicio efectivo de los derechos que se les habían conferido.

Así pues, toda decisión relativa a la articulación de la estructura judicial deberá preservar la independencia de los órganos jurisdiccionales, así como la fuerza vinculante de sus sentencias. Si no fuera así, resultarían dañados los fundamentos mismos del ordenamiento jurídico comunitario.

En virtud del artículo L del Tratado de la Unión Europea, las actividades de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común y de cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior quedan excluidas, en lo fundamental, de la competencia del Tribunal de Justicia¹. A este respecto, hay que llamar la atención de la Conferencia intergubernamental sobre los problemas jurídicos que pudieran presentarse a largo plazo o, incluso, a corto plazo. En primer lugar, es evidente que la protección jurisdiccional de los particulares afectados por las actividades de la Unión, especialmente en virtud de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, debiera garantizarse y organizarse de modo que permitiera, por una parte, la coherencia en la interpretación y en la aplicación del derecho comunitario, y, por otra, la de las disposiciones adoptadas en el marco de dicha cooperación. En segundo lugar, pudiera ser necesario determinar los límites de las competencias de la Unión con respecto a los Estados miembros, así como las de cada institución de la Unión. Por último, debieran preverse mecanismos apropiados para garantizar la aplicación uniforme de las decisiones adoptadas.

5. Es de todo punto evidente que la necesidad de garantizar la interpretación y la aplicación uniformes del derecho comunitario, así como de los convenios indisolublemente ligados a la consecución de los objetivos de los Tratados, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional único, como el Tribunal de Justicia, que fije definitivamente el derecho para toda la Comunidad. Esta exigencia es fundamental en todo asunto que revista carácter constitucional o plantee cualquier otro problema importante para el desarrollo del derecho.

II - LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

6. En lo que atañe al Tribunal de Justicia, las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea sólo han producido hasta la fecha efectos limitados. Tal situación se explica por la reciente entrada en vigor de dicho Tratado y por el desfase que necesariamente se produce entre el establecimiento de determinados procedimientos o la aplicación de ciertas disposiciones y sus eventuales repercusiones contenciosas.

7. Desde el punto de vista formal, el Tratado de la Unión Europea hizo necesario modificar tanto el Estatuto CE del Tribunal de Justicia como los Reglamentos de Procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. Las modificaciones del Estatuto fueron aprobadas por el Consejo, a propuesta del Tribunal

¹ En el auto de 7 de abril de 1995, *Grau Gomis y otros*, C-167/94, aún no publicado en la Recopilación, el Tribunal de Justicia se declaró incompetente para interpretar el artículo B del Tratado de la Unión Europea en el marco de una cuestión prejudicial.

de Justicia, mediante Decisión de 22 de diciembre de 1994². Las modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia fueron adoptadas por éste el 21 de febrero de 1995, previa aprobación del Consejo³. Las modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia se efectuaron por éste el 17 de febrero de 1995, previa aprobación por el Consejo y con el acuerdo del Tribunal de Justicia⁴.

8. En la práctica, la primera innovación que ya ha surtido efecto es aquella cuya materialización dependía del propio Tribunal de Justicia, a saber, la nueva versión del párrafo tercero del artículo 165. Esta disposición permite que, en lo sucesivo, el Tribunal de Justicia remita a una Sala cualquier asunto, salvo si un Estado miembro o una institución que sea parte en el proceso solicita que el asunto sea juzgado por el Pleno. Aunque reserva para este último los asuntos que plantean problemas fundamentales, el Tribunal de Justicia hace uso frecuente de la nueva posibilidad que se le ofrece con respecto a categorías de asuntos que anteriormente eran de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia en Pleno, lo que probablemente ha contribuido a reducir la duración de los procesos, como corroboran las estadísticas más recientes⁵. Este resultado ha sido posible gracias a la actitud de los Estados miembros y de las instituciones, que han limitado a casos excepcionales sus solicitudes de que el Tribunal de Justicia resuelva en Pleno.

9. Por lo que se refiere a las modificaciones introducidas en las restantes disposiciones del Tratado relativas al Tribunal de Justicia, ha de señalarse que se ha interpuesto un recurso de anulación, con arreglo a la nueva versión del párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, contra un acto adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en virtud del procedimiento del artículo 189 B del Tratado CE⁶.

El referido párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, que consagra la solución recogida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁷ según la cual el recurso de anulación puede interponerse contra los actos del Parlamento Europeo destinados a

² DO L 379 de 31 de diciembre de 1994, p. 1.

³ DO L 44 de 28 de febrero de 1995, p. 61.

⁴ DO L 44 de 28 de febrero de 1995, p. 64.

⁵ La duración media de los procedimientos relativos a recursos directos ante el Tribunal de Justicia pasó de 22,9 meses en 1993 a 20,8 meses en 1994; la de los procedimientos prejudiciales, de 20,4 meses a 18,0 meses; la de los recursos de casación de 19,2 a 21,2 meses. Este último dato se explica, en particular, por el incremento relativo de los recursos de casación en materia de competencia, a menudo largos y complejos, en relación con los recursos en materia de función pública comunitaria.

⁶ Asunto C-233/94, Alemania/Parlamento y Consejo.

⁷ Sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, Rec. p. 1339.

producir efectos jurídicos frente a terceros, ha sido también el fundamento de un nuevo recurso del Consejo⁸.

De manera análoga, el Parlamento Europeo, cuya legitimación para interponer recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión con el fin de salvaguardar sus prerrogativas ya había sido reconocida⁹ y de la cual había hecho uso en diversas ocasiones con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, pudo basarse en la nueva versión del párrafo tercero del artículo 173 del Tratado CE, que consagra dicha solución jurisprudencial, para interponer tres nuevos recursos de anulación¹⁰.

En cambio, las otras modificaciones que se refieren de un modo específico al sistema jurisdiccional de la Unión no han tenido todavía ocasión de ser aplicadas. Así sucede con la nueva versión del artículo 171 del Tratado CE (y de la disposición concordante del Tratado EURATOM), que faculta a la Comisión para solicitar al Tribunal de Justicia la imposición de sanciones a un Estado miembro en caso de incumplimiento de una sentencia que haya declarado una violación del Tratado. Lo mismo ocurre con las disposiciones que regulan los asuntos relativos al Instituto Monetario Europeo y con el último párrafo de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, que permite atribuir al Tribunal de Justicia competencias relativas a los convenios celebrados en el marco de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior¹¹.

En cuanto a la nueva versión del artículo 168 A del Tratado CE (y las disposiciones concordantes de los Tratados CECA y EURATOM), que permite atribuir al Tribunal de Primera Instancia competencia para conocer de determinadas categorías de recursos interpuestos por los Estados miembros o las instituciones, con excepción de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia estima que su eventual aplicación sólo podrá considerarse a la luz de la experiencia que aporte el ejercicio por el Tribunal de Primera Instancia de las competencias que se le han transferido recientemente para conocer de los recursos interpuestos por los particulares¹².

⁸ Asunto C-41/95, Consejo/Parlamento.

⁹ Sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-2041.

¹⁰ Asuntos C-21/94, Parlamento/Consejo, C-271/94, Parlamento/Consejo, y C-303/94, Parlamento/Consejo.

¹¹ El único Convenio de este tipo firmado hasta la fecha, a saber, el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, establecido por acto del Consejo de 10 de marzo de 1995 (DO C 78 de 30 de marzo de 1995, p. 1) no atribuye competencia alguna al Tribunal de Justicia.

¹² Decisiones 93/350/EURATOM, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993 (DO L 144 de 16 de junio de 1993, p. 21), y 94/149/CECA, CE del Consejo, de 7 de marzo de 1994 (DO L 66 de 10 de marzo de 1994, p. 29).

10. Algunas de las restantes modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea han dado ya lugar a asuntos pendientes que se encuentran ante el Tribunal de Justicia.

Así sucede, en particular, con el principio de subsidiariedad formulado en el artículo 3 B del Tratado CE¹³, con las nuevas disposiciones relativas a los movimientos de capitales que figuran en los artículos 73 B a 73 H de dicho Tratado¹⁴ o incluso con algunas de las nuevas bases jurídicas introducidas en el Tratado CE¹⁵.

III - LA EVENTUAL REVISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL SISTEMA JURISDICCIONAL

11. El desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario es en gran parte fruto del diálogo que se ha establecido entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia mediante la remisión prejudicial. A través de esta cooperación se han identificado las características esenciales de dicho ordenamiento jurídico, en particular su primacía en relación con los derechos de los Estados miembros y el efecto directo de toda una serie de disposiciones, así como la posibilidad para los particulares de obtener reparación cuando sus derechos son vulnerados por una violación del derecho comunitario imputable a un Estado miembro. Limitar la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia tendría como efecto cuestionar la aplicación y la interpretación uniformes del derecho comunitario en el conjunto de la Unión, y generaría, por ello, el riesgo de privar a los particulares de una protección jurisdiccional efectiva y de conculcar la unidad de la jurisprudencia.

Además, el sistema de remisión prejudicial constituye la verdadera piedra angular del funcionamiento del mercado interior, puesto que resulta fundamental para preservar el carácter comunitario del derecho instituido por los Tratados y para garantizar en toda circunstancia a ese derecho el mismo efecto en todos los Estados miembros de la Unión. Cualquier obstáculo, incluso potencial, a la aplicación y a la interpretación uniformes del derecho comunitario en el conjunto de la Unión supone el riesgo de generar distorsiones de la competencia y discriminaciones entre los agentes económicos, poniendo en peligro la igualdad de oportunidades de dichos agentes y, por lo tanto, el buen funcionamiento del mercado interior.

Una de las funciones esenciales del Tribunal de Justicia consiste precisamente en garantizar la referida interpretación uniforme, a través de sus respuestas a las cuestiones planteadas por los tribunales nacionales. En consecuencia, debe mantenerse abierta a todos los órganos jurisdiccionales la posibilidad de dirigirse al Tribunal de Justicia.

¹³ Asuntos C-84/94, Reino Unido/Consejo, y C-233/94, Alemania/Parlamento y Consejo.

¹⁴ Asuntos C-163/94, Sanz de Lera, C-165/94, Díaz Jiménez, C-250/94, Kapanoglu, C-294/94, Quintanilha, y C-20/95, Weg.

¹⁵ Asuntos C-268/94, Portugal/Consejo, y C-271/94, Parlamento/Consejo.

La eficacia del procedimiento prejudicial, que desde el punto de vista técnico es un incidente del proceso seguido ante el juez nacional, depende de su duración. Si ésta resulta excesivamente larga, podría disuadir a los órganos jurisdiccionales nacionales de plantear cuestiones prejudiciales. El Tribunal de Justicia es consciente de la necesidad de acortar aún más la tramitación de dichas cuestiones y, a este respecto, pone de relieve que la reciente transferencia al Tribunal de Primera Instancia de todos los recursos directos interpuestos por particulares debería permitir la reducción apreciable de la duración de los demás procedimientos y, en particular, de los asuntos prejudiciales.

El Tribunal de Justicia estudia actualmente medidas adicionales para incrementar su productividad. A este respecto, procede señalar que, en lo relativo a los asuntos de gran importancia, sobre todo desde el punto de vista constitucional o económico, la aceleración de los procedimientos tramitados por el Tribunal de Justicia resulta casi imposible, además de no deseable. Por el contrario, en los asuntos de importancia menor cabe una simplificación del procedimiento, que podría tener efectos positivos. Las medidas adecuadas al efecto se sitúan en el marco del Estatuto del Tribunal de Justicia y del Reglamento de Procedimiento, o incluso en el ámbito de la mera práctica, y no requieren modificaciones de los Tratados.

12. Tomando como referencia el considerable lapso de tiempo transcurrido antes de la adaptación de su Reglamento de Procedimiento al Tratado de la Unión Europea (las modificaciones necesarias no pudieron adoptarse hasta febrero de 1995), el Tribunal de Justicia estima que procede flexibilizar la norma recogida en el párrafo tercero del artículo 188 del Tratado CE (en las disposiciones concordantes de los otros Tratados), que requiere la aprobación unánime del Consejo para modificarlo. Cabría contemplar que el Tribunal de Justicia fuera competente para adoptar su Reglamento de Procedimiento sin la aprobación del Consejo o, en la medida en que los Estados miembros consideraran indispensable conservar su facultad de dar el visto bueno a dicho texto normativo, que se presumiera concedida tal aprobación una vez transcurrido un plazo determinado sin que el Consejo hubiera introducido modificaciones en el proyecto del Tribunal de Justicia. Convendría revisar de manera análoga el apartado 4 del artículo 168 A del Tratado CE y las disposiciones concordantes de los otros Tratados relativas al Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

13. En las propuestas presentadas al Consejo tras el establecimiento de un doble grado de jurisdicción, el Tribunal de Justicia subrayó que los asuntos prejudiciales no se prestan a un sistema de dos instancias porque, se correría el riesgo de que diera lugar a una duración inaceptable del procedimiento y, porque plantearía el problema del efecto de las sentencias dictadas en primera instancia, así como el de determinar los sujetos legitimados para recurrirlas. Por lo demás, tampoco cabe fragmentar la competencia prejudicial, ni con base en criterios preestablecidos en función de las materias de que se trate o del nivel jerárquico de los órganos jurisdiccionales remitentes, so pena de poner en peligro la coherencia de la jurisprudencia, ni en virtud de un mecanismo flexible de remisión caso por caso del Tribunal de Justicia al Tribunal de Primera Instancia, que podría chocar con ciertas concepciones del juez ordinario predeterminado por la ley.

14. El Tribunal de Justicia ha tenido conocimiento de determinadas propuestas destinadas, por una parte, a modificar el artículo 173 del Tratado CE y las disposiciones concordantes de los otros Tratados a fin de atribuir al Parlamento Europeo legitimación para interponer recurso de anulación sin tener que justificar la existencia de un interés específico, y, por otra parte, a reconocer al Parlamento Europeo la facultad de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre un acuerdo internacional que la Comunidad proyecte celebrar, de conformidad con el apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE. Evidentemente, incumbe a la Conferencia intergubernamental decidir lo procedente sobre estas propuestas. El Tribunal de Justicia desea señalar que ninguna razón técnica se opone a tales modificaciones y que, en lo que atañe al procedimiento de dictamen, ya ha permitido al Parlamento presentar observaciones en relación con las solicitudes formuladas por los Estados miembros, el Consejo y la Comisión. No obstante, el Tribunal duda que sea oportuno desplazar al terreno jurisdiccional controversias que podrían encontrar una solución igualmente satisfactoria en el ámbito político gracias a los mecanismos previstos al efecto.

15. El Tribunal de Justicia ha iniciado una reflexión sobre el futuro de la arquitectura judicial de la Unión. En cualquier caso, la articulación del sistema judicial dependerá de las decisiones políticas sobre la evolución del proceso de unión de los pueblos europeos y de las perspectivas de ampliación ulterior.

En la actual fase de dicha evolución, el Tribunal de Justicia considera que no debe modificarse la estructura del referido sistema. En particular, no parece necesaria ninguna modificación del artículo 168 A del Tratado CE ni de las disposiciones concordantes de los otros Tratados en lo relativo a la distribución de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. No podrá efectuarse una valoración más profunda hasta que sea posible juzgar la capacidad de ambos órganos jurisdiccionales para hacer frente de un modo satisfactorio al volumen de litigios que se les ha atribuido. En cualquier caso, una evidente exigencia de eficacia del sistema jurisdiccional obliga a no multiplicar las instancias judiciales sin necesidad objetiva máxime cuando los jueces nacionales deben ejercer una función central como jueces comunitarios de derecho común.

Sin embargo, en el supuesto de que se alcanzara una integración más estrecha en determinados sectores que implicara un incremento de los litigios, podría resultar oportuno a más largo plazo proceder a una especialización de las Salas del Tribunal de Primera Instancia o, en su caso, a crear nuevos órganos jurisdiccionales comunitarios especializados. Una vez admitido como principio el sistema de doble grado de jurisdicción sería lógico que la gran mayoría de los recursos directos se atribuyeran a uno o varios tribunales de primera instancia y que determinados recursos de casación ante el Tribunal de Justicia se sometieran a un sistema de filtro. En efecto, la multiplicación de los órganos judiciales no pondrá en peligro la unidad de la jurisprudencia, siempre que se mantenga un órgano jurisdiccional supremo que garantice la unidad de interpretación a través del recurso de casación o, en su caso, de un mecanismo prejudicial.

16. En lo que atañe a las perspectivas de ampliación de la Unión, el Tribunal de Justicia quisiera llamar la atención de la Conferencia intergubernamental sobre el

problema que se presentaría como consecuencia de la relación existente entre el número de jueces y el número de Estados miembros, por más que la relación entre nacionalidad y pertenencia al Tribunal de Justicia no esté consagrada en los Tratados.

A este respecto, hay que ponderar dos tipos de consideraciones.

Por una parte, un aumento importante del número de jueces podría tener como resultado que el Tribunal de Justicia, al actuar en Pleno, atravesara la frontera invisible que separa a un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante; además, en la medida en que la inmensa mayoría de los asuntos serían juzgados por las Salas, podría poner en peligro la coherencia de la jurisprudencia.

Por otra parte, la presencia de todos los sistemas jurídicos nacionales en el seno del Tribunal de Justicia reviste cierta utilidad para el desarrollo armonioso de la jurisprudencia comunitaria, al tenerse en cuenta las concepciones fundamentales admitidas en los diferentes Estados miembros y al facilitarse de este modo la aceptación de las soluciones adoptadas. Además, puede pensarse que la presencia en el seno del Tribunal de Justicia de un juez de cada Estado miembro debiera contribuir a acentuar su legitimidad.

Por último, debe indicarse que el problema del número de jueces se plantea de una manera totalmente diferente en el Tribunal de Primera Instancia, Tribunal que resuelve normalmente en Salas y cuyas resoluciones son susceptibles de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

17. No es intención del Tribunal de Justicia manifestar su opinión sobre el procedimiento de designación y sobre la duración del mandato de sus miembros sino en la medida necesaria para preservar su independencia y garantizar la eficacia de su funcionamiento.

A este respecto, el Tribunal de Justicia pone de relieve que el procedimiento de designación establecido en los Tratados y la práctica generalmente seguida en materia de renovación de los mandatos de sus miembros han garantizado de manera satisfactoria la independencia judicial y la continuidad de la jurisprudencia. No obstante, el Tribunal de Justicia no opondría ninguna objeción a una reforma que consistiera en aumentar la duración del mandato de sus miembros y, correlativamente, en prever que dicho mandato no fuera renovable, lo que permitiría reforzar aún más la independencia de sus miembros y la continuidad de su jurisprudencia. Teniendo en cuenta que el mandato improrrogable de cada miembro comenzaría en el momento de su toma de posesión, esta solución tendría también, a largo plazo, la ventaja de limitar los inconvenientes operativos que la norma de la renovación parcial ocasiona regularmente a la actividad del Tribunal.

En cambio, sin que resulte necesario tomar posición en este momento sobre las restantes propuestas que se han hecho, el Tribunal de Justicia considera que sería inaceptable una reforma que previera la comparecencia de cada candidato ante comisiones parlamentarias. En efecto, el interesado no podría responder de manera adecuada a las preguntas que se le formularan sin salir de la reserva que incumbe a una personalidad que, en los términos de los Tratados, debe ofrecer absolutas garantías de

independencia y sin prejuzgar las posiciones que pudiera verse obligado a adoptar en lo relativo a cuestiones contenciosas de las que habrá de conocer en el ejercicio de su función jurisdiccional.

18. El Tribunal de Justicia quisiera hacer una vez más la sugerencia, ya manifestada en el curso de los trabajos preparatorios del Tratado de la Unión Europea, tendente a modificar el párrafo quinto del artículo 167 del Tratado CE (y las disposiciones concordantes de los Tratados CECA y EURATOM) en el sentido de permitir que los abogados generales, y no sólo los jueces, participen en la elección, de entre los jueces, del Presidente del Tribunal de Justicia. El fundamento de esta propuesta reside en el hecho de que la situación estatutaria de los abogados generales es idéntica a la de los jueces. En efecto, sin perjuicio de su función específica, son miembros del Tribunal de Justicia como los jueces; además, tienen, en cuanto tales, las mismas responsabilidades en lo relativo a las decisiones de carácter administrativo, y el funcionamiento de la Institución les afecta de la misma manera. Teniendo en cuenta que el Presidente organiza los trabajos del Tribunal de Justicia y dirige sus servicios, sería totalmente lógico que los abogados generales participaran en su elección junto con los jueces. Por supuesto que, como el Presidente dirige las vistas y las deliberaciones del Tribunal de Justicia en Pleno, sólo puede ser elegido entre los jueces: así pues, los abogados generales serían electores, pero no elegibles.

IV - LA INCIDENCIA EN EL SISTEMA JURISDICCIONAL DE DETERMINADAS MODIFICACIONES PROYECTADAS

19. El Tribunal de Justicia es consciente de que la Conferencia intergubernamental está llamada a examinar problemas de orden constitucional, tales como la modificación de la clasificación de los actos y el establecimiento de una jerarquía de las normas, así como la inserción en el Tratado de un catálogo de los derechos fundamentales, de conformidad con el carácter democrático de la Unión, que hace de la protección de los derechos humanos un elemento esencial de la construcción europea. Aunque no corresponde al Tribunal de Justicia manifestarse sobre la oportunidad de estas reformas, sí puede hacer constar que se trata de aspectos importantes que necesariamente tendrán incidencia en el control jurisdiccional.

20. En primer lugar, en el supuesto de la inserción de un catálogo de derechos fundamentales en el texto del Tratado se suscitara la cuestión de las modalidades de control del respeto de tales derechos en los actos normativos e individuales adoptados en el marco del derecho comunitario.

A este respecto, el Tribunal de Justicia tiene interés en recordar que, en virtud de sus actuales competencias, ya controla el respeto de los derechos fundamentales por los poderes legislativos y ejecutivos de las Comunidades, así como por los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del derecho comunitario. Para ello, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, a los que los Estados miembros han cooperado o se han adherido, y, en particular, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El control del respeto de los derechos fundamentales eventualmente reconocidos en el Tratado no constituiría

una nueva función para el Tribunal de Justicia. Cabe preguntarse, sin embargo, si el recurso de anulación previsto en el artículo 173 del Tratado CE y disposiciones concordantes de los otros Tratados, recurso que los particulares sólo pueden interponer contra los actos que les afecten directa e individualmente, es suficiente para garantizarles una protección jurisdiccional efectiva contra las violaciones de sus derechos fundamentales que puedan resultar de la actividad legislativa de las instituciones.

21. En segundo lugar, si la Conferencia intergubernamental decidiera proceder a la revisión de la tipología de los actos de las instituciones y, en su caso, establecer una jerarquía entre tales normas, resultaría indispensable prever las consecuencias que estas modificaciones debieran suponer para el sistema de recursos y, en particular, para el derecho de los particulares a interponer recurso de anulación contra dichos actos.

22. Sería prematuro formular observaciones más precisas, pero, a la vista de la importancia fundamental que estos temas revisten para la protección jurisdiccional de los particulares, el Tribunal de Justicia tiene interés en verse asociado a la reflexión que, en el momento oportuno, pudiera llevarse a efecto.

23. Por último, a juicio del Tribunal de Justicia, la próxima labor de revisión podría brindar la ocasión de proceder a una codificación y de remozar los Tratados. En efecto, la multiplicidad de los Tratados que forman la base constitucional del derecho de la Unión, entre ellos el Tratado CECA que expira en julio del año 2002, la compartimentación a veces artificial que ha creado el sistema de tres pilares, el mantenimiento de numerosas disposiciones superadas u obsoletas, el empleo de una numeración que utiliza letras y cifras, todo ello va en contra de las exigencias de transparencia y coloca al ciudadano de la Unión en una situación poco satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

* * * * *

24. En la fase actual, el Tribunal de Justicia se ha limitado a formular observaciones de carácter general relacionadas, en lo esencial, con el ámbito judicial. El Tribunal de Justicia se reserva la posibilidad de poner en conocimiento del Grupo de reflexión sus observaciones relativas a los informes presentados por las demás instituciones, en la medida en que tales informes se refieran al sistema jurisdiccional o contengan propuestas que puedan tener repercusiones sobre este último. Por lo demás, el Tribunal de Justicia desea verse asociado de manera apropiada a los trabajos destinados a preparar la revisión de los Tratados. En cualquier caso, el Tribunal de Justicia deberá ser consultado en el supuesto de que la Conferencia intergubernamental tuviera la intención de modificar las disposiciones de los Tratados que afectan al sistema jurisdiccional.