



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.6.2006  
COM (2006) 346 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y  
SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL TRIBUNAL DE  
JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**relativa a la adaptación de las disposiciones del título IV del Tratado constitutivo de la  
Comunidad Europea referentes a las competencias del Tribunal de Justicia, con el fin de  
garantizar una protección jurisdiccional más efectiva**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y  
SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL TRIBUNAL DE  
JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**relativa a la adaptación de las disposiciones del título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea referentes a las competencias del Tribunal de Justicia, con el fin de garantizar una protección jurisdiccional más efectiva**

***Introducción***

Los particulares han de poder gozar de una protección jurisdiccional efectiva de los derechos que les corresponden en virtud del Derecho comunitario<sup>1</sup>. A tal efecto, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo el «Tratado CE») recoge un sistema completo de vías de recurso y procedimientos, en el que destaca la estrecha cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, mediante el procedimiento de remisión de cuestiones prejudiciales (artículo 234 del Tratado CE).

El Tratado de Amsterdam persigue el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Con ese fin, algunos de los ámbitos antes contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea (el «tercer pilar») han sido integrados en el Tratado CE bajo determinadas condiciones. Entretanto, la construcción de ese espacio se ha convertido en una prioridad para la Unión, gracias a los impulsos políticos, en particular, del Consejo Europeo en 1999 (Tampere) y 2004 (programa de La Haya) y a la fructífera cooperación de todas las instituciones.

En la creación de ese espacio de libertad, seguridad y justicia, el respeto de los derechos fundamentales, y en particular la protección jurisdiccional efectiva de todo ciudadano, debe ocupar un lugar primordial. Esa es la intención que subyace en el artículo 67, apartado 2, segundo guión, del Tratado CE, según el cual, tras el período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo debe *adoptar una decisión «con vistas a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia»* (es decir, las disposiciones recogidas en el artículo 68 de dicho Tratado).

Ahora bien, la Comisión observa que el período transitorio concluyó el 1 de mayo de 2004 y que el Consejo no ha iniciado labor alguna destinada a cumplir dicha obligación jurídica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Les Verts/Parlamento, 294/83, apartado 23, Rec. p. 1339; Johnston, 222/84, apartado 18, Rec. 1986, p. 1651; C-50/00 P, Unión de pequeños agricultores, apartados 38-40, Rec. 2002, I-6677.

<sup>2</sup> Sobre la base del artículo 67, apartado 2, segundo guión, del Tratado CE, el Consejo decidió ampliar la aplicación del procedimiento de codecisión; véase su Decisión de 22 de diciembre de 2004 (2004/927/CE), DO L 396 de 31.12.2004, p. 45. A este respecto, la Comisión formuló la declaración siguiente en las actas del Consejo: «La Comisión tiene a bien recordar que el artículo 67, apartado 2, del TCE prevé la adopción de una decisión del Consejo que no sólo disponga acerca de los ámbitos que han de regirse por la codecisión sino que asimismo adapte las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia. La transición a la codecisión para una mayoría de los ámbitos del Título IV, tal como se contempla en la presente Decisión, contribuye en gran medida a incrementar la legitimidad democrática de los instrumentos adoptados con arreglo a dicho Título, por lo que la

**La presente comunicación tiene por objeto contribuir a la adaptación de las disposiciones particulares del artículo 68 del Tratado CE, relativas a las competencias del Tribunal de Justicia en los ámbitos cubiertos por el título IV. En opinión de la Comisión, dicha adaptación debería consistir en la armonización de tales competencias con el régimen general del Tratado. Con ese propósito se adjunta un proyecto de Decisión del Consejo.**

Por las razones expuestas a continuación, la Comisión considera que la forma adecuada de adaptar las disposiciones del título IV relativas al Tribunal consiste en armonizarlas con el régimen común de protección jurisdiccional del Tratado, en todos los ámbitos contemplados en el título IV. Por tanto, las disposiciones particulares del artículo 68 del Tratado CE deberían dejar de aplicarse. Ello es preciso, en primer lugar, por lo que respecta al apartado 1 de dicho artículo, que prohíbe a los órganos jurisdiccionales nacionales que no sean de última instancia pedir al Tribunal que se pronuncie con carácter prejudicial, mientras que el artículo 234 del Tratado, que establece el procedimiento de cooperación con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, abre esta posibilidad a cualquier órgano jurisdiccional nacional. Lo mismo sucede con el procedimiento establecido en el apartado 3<sup>3</sup>, que pierde su razón de ser una vez instaurado el procedimiento prejudicial normal. Por último, no hay motivo para mantener la exclusión de toda competencia del Tribunal establecida en el apartado 2 por lo que se refiere a determinadas medidas<sup>4</sup>.

En las secciones que figuran a continuación se exponen los argumentos en los que se funda la posición de la Comisión. En concreto, la armonización con el derecho común de las normas relativas a las competencias del Tribunal contempladas en el título IV:

- garantizará la aplicación e interpretación uniformes del Derecho comunitario en este ámbito como en cualquier otro [véase la letra a), más adelante];
- permitirá incrementar la protección jurisdiccional en ámbitos especialmente sensibles por lo que respecta a los derechos fundamentales [véase la letra b), más adelante];
- rectificará un retroceso paradójico en la protección jurisdiccional derivado del Tratado de Amsterdam en los ámbitos civiles cubiertos por el artículo 65 del Tratado CE [véase la letra c), más adelante];
- hará que el sistema judicial comunitario funcione con normalidad y no haya que temer disfuncionamientos en ese ámbito [véase la letra d), más adelante].

---

*Comisión la acoge positivamente en ese aspecto. Dicho esto, resulta inaceptable que la Decisión no prevea la adaptación de las competencias del Tribunal y perpetúe así una situación que limita su capacidad de tutela. La Comisión está plenamente convencida de que, en este ámbito que tan estrechamente afecta a los derechos de las personas, también se aumenta esencialmente la legitimidad mediante un mayor acceso a la justicia». El Parlamento Europeo sostuvo la misma posición en el informe Bourlanges, adoptado el 16 de diciembre de 2004.*

<sup>3</sup> «El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación del presente título o de actos de las instituciones comunitarias basados en el presente título. (...)».

<sup>4</sup> «El Tribunal de Justicia no tendrá en ningún caso competencia alguna sobre las medidas o decisiones adoptadas con arreglo al punto 1 del artículo 62 relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior».

**a) *Garantizar la aplicación e interpretación uniformes del Derecho comunitario***

Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Unión viene llevando a cabo una importante labor legislativa en el ámbito de la cooperación en materia civil, de asilo, inmigración, visados y libre circulación de personas. Dicha labor fue impulsada por el Consejo Europeo de Tampere y quedó reafirmada en el programa de La Haya. Se está elaborando un extenso cuerpo de Derecho comunitario, en respuesta a las expectativas de los ciudadanos y residentes de Europa, que desean vivir en un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia.

Al igual que cualquier otro apartado del Derecho comunitario, este cuerpo legislativo ha de interpretarse y aplicarse de manera uniforme en toda la Unión, y por ello debe velar el Tribunal de Justicia. Dado que se está ampliando, tanto en términos cuantitativos como de la importancia de los derechos que confiere, es preciso garantizar su aplicación homogénea en toda la Unión.

Ahora bien, el procedimiento por excelencia que permite al Tribunal garantizar la unidad del Derecho comunitario es la remisión prejudicial contemplada en el artículo 234 del Tratado CE. Dicho procedimiento prevé una estrecha cooperación entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales y en él se funda la construcción del orden jurídico comunitario. Un aspecto fundamental del procedimiento es el principio según el cual *cualquier* órgano jurisdiccional nacional puede dialogar con el Tribunal.

Toda excepción persistente a ese principio impide la función del Tribunal de garantizar la unidad del Derecho comunitario en beneficio de todos los justiciables. Así pues, ya en 1995, el Tribunal advirtió de que *«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...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... 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»*<sup>5</sup>.

El Tribunal reiteró esta posición ulteriormente, lamentó que, desde el paso de las Comunidades Europeas a la Unión Europea en 1993, se hubieran producido disparidades en el control jurisdiccional en la Unión y recomendó la uniformación del sistema de protección jurisdiccional sobre la base del modelo comunitario como la mejor forma para garantizar el respeto del Derecho en todo el ámbito de la Unión Europea<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase el Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, 1995, págs. 5-6.

<sup>6</sup> Véase la intervención del Presidente Rodríguez Iglesias en el marco de los trabajos de la Convención Europea, CONV 572/03, de 20 de febrero de 2003. Véase asimismo el documento de reflexión del Tribunal «El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea» de 2000, págs. 24 a 26, en el que el Tribunal, teniendo presente la excepción contemplada en el artículo 68 del Tratado CE, reiteró el principio general y destacó que *«es necesario que la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia continúe estando abierta a todos los órganos jurisdiccionales nacionales»* y que *«la aplicación uniforme del derecho comunitario requiere, con frecuencia, que la respuesta a*

La Comisión desea subrayar que un aspecto fundamental del espacio de libertad, seguridad y justicia es que sea coherente. La interpretación uniforme del cuerpo legislativo elaborado entretanto resulta indispensable para garantizar tal coherencia. A modo de ejemplo, es obvio que, en el ámbito de la inmigración y el asilo, la aplicación homogénea del acervo contribuirá considerablemente a limitar los movimientos secundarios entre Estados miembros, que han supuesto una preocupación constante desde la creación del espacio. La experiencia en materia de cooperación civil es igualmente ilustrativa: mientras que, desde 1971, el Tribunal ha convertido el Convenio de «Bruselas I» en un instrumento extremadamente eficaz al servicio de las personas justiciables [véase la letra c), más adelante], la interpretación de las disposiciones de dicho Convenio del Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales divergen considerablemente de un Estado miembro a otro, al no poder ejercer el Tribunal su función de uniformación de conceptos en el marco de este último Convenio<sup>7</sup>.

La Comisión considera, por tanto, que procede disponer la aplicación del artículo 234 del Tratado CE a toda esa materia que está siendo objeto de tan dinámica labor legislativa. Cuanto más se desarrolla el acervo comunitario en los ámbitos cubiertos por el título IV, en particular gracias a la extensión del procedimiento de mayoría cualificada y de codecisión aprobada en diciembre de 2004, más injustificadas resultan las limitaciones de las competencias del Tribunal, que fueron pensadas únicamente para un período transitorio de cinco años. La Comisión ya destacó este aspecto en su declaración de diciembre de 2004<sup>8</sup>.

#### **b) Incrementar la protección jurisdiccional**

El principio de la protección jurisdiccional efectiva forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. Es uno de los derechos fundamentales constitutivos del concepto de Estado de Derecho. La excepción que introduce el artículo 68 del Tratado CE a ese principio repercute en unas políticas particularmente sensibles por lo que se refiere a los derechos fundamentales, que incluyen la protección de personas especialmente vulnerables.

La limitación del derecho a dirigirse al Tribunal establecida en el apartado 1 del artículo 68 del Tratado CE plantea problemas de protección jurisdiccional en dos tipos de casos.

Por una parte, en los litigios nacionales relativos a derechos subjetivos creados por la legislación adoptada en virtud del título IV, los jueces nacionales de primera instancia y de apelación no pueden solicitar al Tribunal de Justicia que interprete el Derecho comunitario aplicable. Así pues, las personas afectadas pueden verse obligadas a agotar todas las vías jurisdiccionales nacionales para conseguir una remisión prejudicial que pueda aclarar sus derechos.

Por otra parte, las personas que consideran que sus derechos fundamentales han sido lesionados por un acto comunitario adoptado sobre la base del título IV no disponen de ninguna protección jurisdiccional hasta que no agotan todas las vías judiciales de recurso

---

*cuestiones de interpretación suscitadas ante los tribunales no quede en suspenso hasta la apelación o la casación, sino que la proporcione, desde un primer momento, el Tribunal de Justicia, lo cual permite fijar, en una fase temprana, la jurisprudencia en los Estados miembros de la Unión».*

<sup>7</sup> La Comisión ha propuesto recientemente un Reglamento destinado a comunitarizar dicho Convenio [propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) – COM (2005) 650].

<sup>8</sup> Véase la nota a pie de página nº 2.

nacionales. Y es que el Tribunal de Justicia es la única instancia competente para dictar la invalidez de un acto comunitario<sup>9</sup>. De ahí que, aunque un juez nacional de primera instancia o de apelación esté convencido de la ilegalidad de un acto en concreto, parece estar obligado, en virtud de las disposiciones del artículo 68, apartado 1, del Tratado CE, a aplicarlo sin poder someter la cuestión al Tribunal. Más grave aún, al parecer, el juez no puede siquiera conceder ningún tipo de protección jurisdiccional provisional, pues la suspensión provisional de la aplicación de un acto comunitario sólo está admitida si se acompaña de una remisión prejudicial relativa a la validez del acto<sup>10</sup>.

En ambos casos, en la práctica, las competencias del Tribunal reducidas en virtud del artículo 68, apartado 1, del Tratado CE pueden, por consiguiente, privar a las personas afectadas de una protección jurisdiccional efectiva. Tanto más cuanto que, en los ámbitos de que se trata, esas personas no suelen disponer de los recursos financieros necesarios para agotar todas las instancias nacionales, y/o necesitan una intervención judicial rápida. En efecto, entre las personas amparadas por las disposiciones del título IV figuran solicitantes de asilo o de reagrupación familiar con arreglo a las Directivas 2003/86/CE, 2004/83/CE y 2005/85/CE, nacionales de terceros países que se oponen a expulsiones o tratos discriminatorios y menores implicados en litigios relativos a obligaciones de alimentos y, en particular, a la responsabilidad parental en sentido amplio conforme al Reglamento (CE) n° 2201/2003<sup>11</sup>. Por otra parte, en materia civil y mercantil, cubierta por los Reglamentos (CE) n° 44/2001, (CE) n° 1348/2000, (CE) n° 1206/2001 y (CE) n° 805/2004, los contenciosos pueden también volverse fácilmente ilusorios o demasiado onerosos para las pequeñas y medianas empresas si tienen que llegar hasta el Tribunal Supremo nacional antes de que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse acerca de sus derechos.

Cabe añadir que la obligación de agotar en caso de litigio todas las instancias nacionales, con el único fin de poder recurrir al Tribunal de Justicia tras meses o años de procedimiento, es también contraria a la economía procesal. Puede hacer que se desperdicien inútilmente los recursos de los órganos jurisdiccionales nacionales, que, en otros ámbitos, pueden decidir libremente cuál es el momento más oportuno para plantear la cuestión prejudicial. En concreto, en materia de derechos fundamentales, la intervención temprana del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 234 del Tratado CE puede permitir resolver problemas en fases anteriores y evitar que se diriman cuestiones jurídicas importantes en varias instancias nacionales e incluso en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

---

<sup>9</sup> Asunto 314/85, Foto-Frost, Rec. 1987, p. 4199.

<sup>10</sup> Asuntos acumulados. C-143/88 y C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Rec. 1991, p. I-415; C-465/93, Atlanta, Rec. 1995, I-3761. Al parecer, los principios fundamentales que se desprenden de la jurisprudencia Foto-Frost, Zuckerfabrik y Atlanta deberían aplicarse asimismo al título IV. Hay quien sostiene que, en este ámbito excepcionalmente, debería eximirse a los jueces nacionales y conferirles el poder de no aplicar los actos comunitarios que consideren contrarios al Tratado, con el fin de evitar los problemas de protección jurisdiccional mencionados en la presente comunicación. No obstante, esa situación ocasionaría un grave perjuicio a la autonomía y la uniformidad del Derecho comunitario.

<sup>11</sup> Habida cuenta de la necesidad de garantizar una protección constante y eficaz de los menores, los litigios relativos a la responsabilidad parental, tal como se define en el Reglamento (CE) n° 2201/2003, deben zanjarse por lo general en un plazo breve. Si bien es cierto que las decisiones adoptadas en virtud del Reglamento (CE) n° 2201/2003 suelen recurrirse, rara vez se llevan ante los órganos jurisdiccionales de última instancia.

El apartado 2 del artículo 68 del Tratado CE excluye toda competencia del Tribunal de Justicia «sobre las medidas o decisiones adoptadas con arreglo al punto 1 del artículo 62 relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior»<sup>12</sup>.

La formulación de este apartado parece excluir todo control del Tribunal sobre las medidas *comunitarias* adoptadas por el legislador sobre la base del artículo 62, punto 1, del Tratado CE, si se refieren al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior. Se trata, en concreto, de las normas comunitarias destinadas a suprimir todo control de las personas en las fronteras interiores de la Unión, incluidas las posibilidades excepcionales de reimplantar controles con carácter provisional. Dado que, por definición, los órganos jurisdiccionales nacionales tampoco pueden pronunciarse sobre la validez de dichas normas comunitarias<sup>13</sup>, el resultado es que éstas quedan excluidas por completo de cualquier control jurisdiccional, lo cual resulta injustificable en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La exclusión de la competencia del Tribunal por lo que respecta a las medidas de orden público es también incoherente en relación con el resto del Tratado. En efecto, la función del Tribunal ha consistido siempre, desde la creación de la Comunidad, en pronunciarse sobre la conformidad con el Derecho comunitario de las medidas nacionales adoptadas en el ámbito de aplicación de los Tratados para mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior. Cabe citar, en particular, el ejemplo de las legislaciones nacionales y su aplicación administrativa, que pueden limitar la libre circulación de mercancías y capitales, pero también de los ciudadanos de la Unión, lo cual puede incluir su expulsión por un Estado miembro «huésped» al Estado de origen con objeto de proteger el orden público<sup>14</sup>. El Tribunal ha controlado desde siempre la proporcionalidad y todas las demás garantías<sup>15</sup> que delimitan el ejercicio de esos poderes de los Estados miembros; en esa labor, ha tomado plenamente en consideración la sensibilidad de las necesidades del orden público y ha dejado a los Estados miembros un margen de apreciación conveniente<sup>16</sup>. En el ámbito del título IV, los Estados miembros tienen también que adoptar otras medidas en aras del orden público que entran en el ámbito de las competencias del Tribunal. En cualquier caso, en una comunidad de Derecho, el orden público debe salvaguardarse a través de medidas de fondo, legislativas y ejecutivas, y no mediante exclusiones impuestas por el derecho al juez.

---

<sup>12</sup> El artículo 2, apartado 1, tercer párrafo, del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, recoge una disposición de exclusión de competencia del Tribunal de Justicia, referente a las partes del acervo de Schengen integradas en el Derecho comunitario y análoga a la disposición del artículo 68, apartado 2, del Tratado CE, que habrá de «adaptarse» en consonancia con ésta.

<sup>13</sup> Contrariamente a lo que se ha sostenido en ocasiones, la Comisión considera que ese apartado no puede aplicarse a medidas *nacionales* relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior. Ello se desprende de la propia formulación del apartado 2. En efecto, en los procedimientos contemplados en los artículos 226 y 234 del Tratado CE, el Tribunal de Justicia no «se pronuncia» nunca «sobre» medidas o decisiones nacionales, y dichas medidas no se adoptan «con arreglo al punto 1 del artículo 62» del Tratado CE.

<sup>14</sup> Estas medidas se fundan, en particular, en el artículo 39, apartado 3 y el artículo 46, del Tratado CE y deben respetar las garantías contempladas en la Directiva 64/221/CEE para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 56 de 4.4.1964, p. 850). Dicha Directiva ha sido sustituida por la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, con efectos a partir del 30 de abril de 2006.

<sup>15</sup> Véase, en particular, la Directiva 64/221/CEE, antes citada.

<sup>16</sup> Véase, en particular, el asunto C-100/2001, Olazábal, 2002, I-10981.

Por último, la Comisión reflexiona sobre cómo afectaría al Convenio Europeo de Derechos Humanos el que no se adaptasen las disposiciones del artículo 68 del Tratado CE. Por una parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto que los Estados miembros son colectivamente responsables de cualquier incumplimiento de dicho Convenio que se derive directamente del Derecho comunitario primario<sup>17</sup>. Por otra parte, si bien es cierto que dicho Tribunal consideró que, en relación con los actos de las instituciones, la protección de los derechos fundamentales ofrecida por el Derecho comunitario es «equivalente» a la que confiere el mecanismo del Convenio, llegó a esa conclusión habida cuenta del *régimen de derecho común* del Tratado relativo a las competencias del Tribunal de Justicia<sup>18</sup>.

En resumen, la Comisión considera que la necesidad de incrementar la protección jurisdiccional apremia a dejar de aplicar los apartados 1 y 2 del artículo 68 del Tratado CE e instaurar el régimen común del Tratado.

***c) Rectificar un retroceso en la protección jurisdiccional por lo que respecta a la cooperación en materia civil***

Entre 1971 y 2002, fecha en que entró en vigor el Reglamento (CE) n° 44/2001, el Tribunal era competente para tratar las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del denominado Convenio de «Bruselas I», de 1968<sup>19</sup>, planteadas no sólo por los tribunales de última instancia de los Estados miembros *sino también por los órganos jurisdiccionales de apelación*<sup>20</sup>. Así pues, durante 30 años, el Tribunal pudo proporcionar a los Tribunales nacionales de apelación —y, por ende, a los ciudadanos y las empresas activos en materia civil y mercantil— numerosas y valiosas interpretaciones de dicho Convenio, que supuso un jalón extraordinario en la integración europea.

Resulta, por tanto, paradójico que el Tratado de Amsterdam, al «comunitarizar» este aspecto y permitir que el legislador transformara los convenios anteriores en reglamentos, haya al mismo tiempo restringido considerablemente, por medio del artículo 68, apartado 1, del Tratado CE, la competencia del Tribunal para interpretar dichos Reglamentos, excluyendo a los órganos jurisdiccionales de apelación y reservando la remisión prejudicial únicamente a los órganos jurisdiccionales que intervienen en última instancia.

Si esa restricción del control por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales hubiera estado vigente entre 1971 y 2002, no cabe duda de que una parte importante de la jurisprudencia del Tribunal en materia civil y mercantil<sup>21</sup> no se habría producido o sólo habría

---

<sup>17</sup> Véase la sentencia de 18 de febrero de 1999, *Matthews* contra el Reino Unido (demanda n° 24833/94).

<sup>18</sup> Véase la sentencia de 30 de junio de 2005, *Bosphorus* contra Irlanda (demanda n° 45036/98), apartados 96-99 y 160-165. El Tribunal Europeo concluyó que el cumplimiento de obligaciones derivadas de actos de Derecho derivado goza de una «presunción de conformidad» con el Convenio.

<sup>19</sup> Convenio de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

<sup>20</sup> Artículo 2 del Protocolo de 3 de junio de 1971 relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia del Convenio, de 27.09.1968, sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. En los casos de aplicación del artículo 37 del Convenio de Bruselas, incluso los tribunales que intervenían en primera instancia tenían derecho a recurrir al Tribunal de Justicia.

<sup>21</sup> Es especialmente llamativo que las sentencias fundamentales para el funcionamiento del Convenio de Bruselas y, por consiguiente, para el Reglamento (CE) n° 4/2001, hayan sido falladas por el Tribunal en respuesta a remisiones de tribunales de apelación. Ese es el caso, en particular, de las sentencias «*Bier BV* contra *Mines de Potasse d'Alsace SA*» (asunto 21/76), «*Bloos*» (asunto 14/76), «*Tessili*» (asunto 12/76), «*Denilauler*» (asunto 125/79), «*Mund-Fester*» (asunto C-398/92) y «*Reichert*» (asunto C-261/90), o la sentencia «*Group Josi*» (asunto C-412/98), que aclaró la aplicabilidad del Convenio a



beneficiado a ciudadanos y agentes económicos después de retrasos y gastos adicionales. No hay justificación alguna para que la protección jurisdiccional de ciudadanos y agentes sea ahora más limitada que la que se aplicó durante 30 años.

Una vez transcurrido el período transitorio, ha llegado el momento de que el Consejo utilice la vía del artículo 67, apartado 2, segundo guión, del Tratado CE para rectificar ese retroceso en la protección e instaure el régimen común del artículo 234 de dicho Tratado en materia de cooperación judicial civil.

#### ***d) Confiar en el buen funcionamiento del Tribunal de Justicia***

Es posible que una de las justificaciones del artículo 68, apartado 1, del Tratado CE sea el deseo de evitar la sobrecarga del Tribunal por la llegada masiva de remisiones prejudiciales en las materias cubiertas por el título IV. Cabía temer también que, en algunos ámbitos como el derecho de asilo, la remisión prejudicial retrasara los procedimientos judiciales nacionales.

En opinión de la Comisión, es preciso confiar en el Tribunal, en la eficacia de los medios de organización interna de los que ahora dispone y en las nuevas posibilidades creadas por el Tratado de Niza. En la actualidad, el Tribunal puede reducir considerablemente la duración media de los procedimientos prejudiciales<sup>22</sup>. Además, ha demostrado, a través de la aplicación del nuevo procedimiento acelerado, que, si es preciso, es capaz de responder con mayor rapidez a las cuestiones prejudiciales. Por otra parte, si fuera necesario, podría incluirse — gracias a la nueva base jurídica del artículo 245, segundo párrafo, introducida por el Tratado de Niza— en el Estatuto del Tribunal de Justicia y en su Reglamento de procedimiento una serie de normas especiales para poder tratar de inmediato asuntos especialmente urgentes.

Por otra parte, en otros ámbitos en que los procedimientos nacionales no son menos urgentes, incluso en materia penal, los Tratados no limitan a los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia la posibilidad de recurrir al Tribunal. Así pues, aun cuando la protección jurisdiccional que confiere el título VI del Tratado UE es claramente insuficiente, puesto que, en virtud del artículo 35, apartado 2, los Estados miembros pueden aceptar o no la competencia del Tribunal en cuestiones prejudiciales (y únicamente 14 la han aceptado), resulta paradójico que los Estados miembros que han aceptado dicha competencia sean libres de decidir que todos los órganos jurisdiccionales puedan efectuar remisiones prejudiciales al Tribunal (lo que han hecho 11 Estados miembros), mientras que el título IV no contempla esta posibilidad.

En cualquier caso, en opinión de la Comisión, las consideraciones relativas a la carga de trabajo de los jueces no bastan para justificar, en el estado actual de desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, el mantenimiento de una disposición que puede perjudicar a la protección jurisdiccional efectiva y a la unidad del Derecho comunitario.

#### ***Conclusión***

---

solicitantes domiciliados en terceros países. Lo mismo sucedió con la sentencia «Owuzu-Jackson» (asunto C-281/02), de capital importancia por lo que respecta al alcance del ámbito de aplicación del Convenio de Bruselas.

<sup>22</sup> Véase el comunicado de prensa del Tribunal n° 14/06 de 13 de febrero de 2006, titulado «Estadísticas judiciales 2005 - los avances registrados en 2004 se consolidan y amplían».

Como Europa en general, el espacio de libertad, seguridad y justicia se construye por etapas. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y el Consejo Europeo de Tampere, el título IV ha permitido crear un cuerpo legislativo muy voluminoso, en beneficio de los ciudadanos y residentes de la Unión en numerosos aspectos de su vida diaria.

Dado que el período transitorio ha concluido, resulta apremiante que el Consejo cumpla la obligación que le incumbe en virtud del artículo 67 del Tratado CE y restituya al Tribunal todas sus competencias prejudiciales relativas a la legislación adoptada, con objeto de garantizar plenamente el derecho fundamental a la protección jurisdiccional efectiva y la uniformidad del Derecho comunitario, así como de colmar una laguna que ya no se justifica en un verdadero «espacio de justicia».

## **ANEXO**

### **PROYECTO DE DECISIÓN DEL CONSEJO**

**por la que se adaptan las disposiciones relativas al Tribunal de Justicia en los ámbitos cubiertos por el título IV de la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 67, apartado 2, segundo guión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68, apartado 1, del Tratado, el artículo 234 del mismo es de aplicación al título IV de la tercera parte del Tratado en las circunstancias y condiciones particulares contempladas en dicha disposición. Conforme al artículo 68, apartado 2, el Tribunal de Justicia no tiene en ningún caso competencia alguna sobre las medidas o decisiones adoptadas con arreglo al artículo 62, punto 1, relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior. Del mismo modo, el artículo 2, apartado 1, tercer párrafo del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea excluye la competencia del Tribunal de Justicia sobre las medidas o decisiones adoptadas en el marco del acervo de Schengen y relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior. En virtud de lo dispuesto en el artículo 68, apartado 3, del Tratado, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro puede pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación de dicho título o de actos de las instituciones comunitarias basados en el mismo. El fallo emitido por el Tribunal de Justicia en respuesta a tal petición no se aplica a sentencias de órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que tengan fuerza de cosa juzgada.
- (2) De conformidad con el artículo 67, apartado 2, segundo guión, del Tratado, una vez transcurrido el período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, debe adoptar una decisión con vistas a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.
- (3) Procede efectuar dicha adaptación armonizando las disposiciones particulares vigentes en los ámbitos cubiertos por el título IV con el régimen común del Tratado. Por tanto, deberían dejar de aplicarse dichas disposiciones particulares y habría que empezar a aplicar las normas generales del Tratado y, en concreto, las contempladas en su artículo 234.
- (4) En virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea y en el Protocolo anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad

Europea, sobre la posición de Dinamarca, este país no participará en la adopción de la presente Decisión, por lo que no quedará vinculada por ésta ni sujeta a su aplicación.

DECIDE:

*Artículo único*

1. A partir del [1 de enero de 2007], el artículo 234 del Tratado se aplicará a todas las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia por un órgano jurisdiccional nacional, relativas a la interpretación del título IV de la tercera parte del Tratado o a la validez y la interpretación de actos de las instituciones comunitarias basados en dicho título, incluidas las peticiones efectuadas antes del [1 de enero de 2007] sobre las cuales el Tribunal de Justicia aún no se hubiera pronunciado en dicha fecha.
2. A partir del [1 de enero de 2007], el artículo 2, apartado 1, tercer párrafo, segunda frase, del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea dejará de aplicarse en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.
3. A partir del [1 de enero de 2007], el artículo 68 del Tratado dejará de aplicarse.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente