

ENTREVISTAS

Paolo Mengozzi y José Antonio Moreno Ruffinelli



Las entrevistas realizadas a Paolo Mengozzi, juez del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, y a José Antonio Moreno Ruffinelli, Presidente del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, están dirigidas a conocer la opinión de los juristas sobre las tareas de interpretación y función de los jueces al interior del sistema democrático y, especialmente, en los respectivos procesos de integración regional.

Las preguntas, formuladas por la editora del presente número, Susana Czar de Zalduendo, fueron:

- 1) La interpretación teleológica de los tratados ¿lleva a exceder la tradicional función judicial de aplicación del derecho, acercando al juez al sistema anglosajón de creación de derecho?
- 2) Considerando que la tarea del juez, a diferencia de la del político, implica una mayor imparcialidad y neutralidad ¿estima usted que cuando en las sentencias se reflejan los valores de la sociedad y se adapta la letra de la ley a las circunstancias del caso, la actuación de los jueces se aproxima a la de los legisladores?
- 3) Dado que en los procesos de integración no existe la clásica división de poderes que hay en los gobiernos nacionales y parecen aproximarse las responsabilidades políticas y jurisdiccionales, ¿cuál es su opinión acerca de las actividades de control sobre la actuación u omisión de otros órganos reservadas a los tribunales?
- 4) La función de control jurisdiccional que ejercen los tribunales ¿condiciona la gobernabilidad en los sistemas de integración o, por el contrario, la fortalece? y ¿esa función coloca a los tribunales en la cima de la estructura?



Entrevista a Paolo Mengozzi

1) La interpretación teleológica a la que ampliamente recurren el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas está en gran medida ligada a dos factores:

a) los Tratados y los actos comunitarios están redactados en las diversas lenguas oficiales de la Comunidad. Todas ellas tienen validez. Esto tiene como consecuencia que, frente a diversas interpretaciones que podrían deducirse de la terminología usada en los distintos idiomas, el juez comunitario está obligado a recurrir a instrumentos interpretativos distintos de la interpretación literal; muchas veces, la interpretación sistemática no resulta suficiente para superar las discrepancias lingüísticas, por lo tanto, se debe recurrir a la interpretación teleológica, la que, por otra parte, es practicada no solo por los jueces del *Common Law*, sino también por aquellos del *Civil Law*.

b) El art. 253 del *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (TCE)¹ impone a las instituciones fundamentar cada acto que adopten, incluso los actos normativos; es en el marco de la aplicación de esta disposición que cada reglamento, directiva o decisión comunitaria incluye, antes de la parte dispositiva, “considerandos” que ilustran los motivos y los objetivos perseguidos por el legislador².

Interpretando teleológicamente el derecho comunitario, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia se refieren ampliamente a dichos “considerandos” y, en consecuencia, más que dar un significado propio sobre aquello que es justo y equívoco y sobre los valores de la sociedad, reconstruyen la voluntad del legislador, más allá de las discrepancias que puedan resultar a partir de las distintas versiones idiomáticas de los textos comunitarios.

2) Un caso concreto demuestra la preocupación de los jueces comunitarios por no avanzar sobre el área de competencia de los legisladores: la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia el 25 de julio de 2002 en el caso *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*³. En el caso se trataba de decidir si una organización instituida para tutelar los intereses de pequeñas empresas tenía legitimidad para impugnar un reglamento, sin dudas, de alcance general, que conllevaba la abolición de un régimen de intervención financiera en favor de pequeños productores. La cuestión debía ser resuelta según el párrafo IV del art. 230 del TCE, conforme al cual “Toda persona física o jurídica podrá interponer” un recurso “contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente”.

Según una jurisprudencia consolidada se debe considerar que un acto de alcance general afecta individualmente a una persona física o jurídica cuando la concierne en razón de determinadas peculiaridades propias o de una circunstancia de hecho que la distingue de cualquier otra y la identifica de manera análoga al destinatario.

En la doctrina se ha sostenido largamente, entre otras cosas, que un respeto rígido de tales condiciones puede dar lugar a una denegación de justicia en los casos en los que sea difícil o imposible para un individuo impugnar indirectamente un acto de alcance general (por ejemplo, cuando no hayan medidas de ejecución impugnables frente a los jueces nacionales o cuando el individuo debiera violar la ley para poder impugnar las consecuentes sanciones). De estas observaciones se hizo eco el abogado general Jacobs en las conclusiones que ha emitido en el procedimiento en cuestión, sosteniendo que el Tribunal, decidiendo sobre el caso concreto, debía reconocer a un recurrente como individualmente afectado por un acto comunitario, aun más allá de las situaciones en las que tradicionalmente lo ha considerado, en el caso en que tal acto perjudique, o pueda perjudicar, de

modo sustancial sus intereses. El Tribunal de Justicia no ha seguido ese dictamen: ha afirmado que, si es cierto que tal requisito debe ser interpretado a la luz del principio de una tutela jurisdiccional efectiva teniendo en cuenta las distintas circunstancias que permiten identificar un recurrente, su interpretación no puede llevar a excluir dicho requisito, expresamente previsto en el Tratado, sin exceder las competencias atribuidas por este último a los jueces comunitarios. Y -aquello que interesa particularmente destacar- ha agregado: “Si bien es cierto que puede concebirse un sistema de control de la legalidad de los actos comunitarios de alcance general distinto del establecido por el Tratado originario, cuyos principios nunca han sido modificados, corresponde a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 48 [del Tratado de la Unión Europea], reformar, en su caso, el sistema actualmente vigente”⁴.

3) Cuando fue instituida la Comunidad Europea, los Estados miembros, dado que atribuían a la Comisión y al Consejo nuevos tipos de poderes destinados a incidir de manera relevante sobre el ejercicio de su soberanía, han sentido la necesidad de asegurarse respecto al modo en que tales poderes serían ejercidos. Se debe a la fuerte advertencia de tal necesidad que los Estados miembros han equilibrado los poderes atribuidos a tales instituciones abandonando su tradicional renuencia a instituir órganos judiciales supranacionales e instituyendo un Tribunal de Justicia también abierto a recursos por parte de individuos y han llegado a afirmar en el TCE, con expresión particularmente enfática, que el “Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia garantizarán, en el marco de sus respectivas competencias, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”⁵.

Es a la luz de la función que de este modo le fue atribuida, la de asegurar el respeto del *rule of law* que, en alguna medida, el Tribunal de Justicia parece superpuesto a la otras instituciones; el Tribunal está llamado a perfeccionar, sobre la base de principios comunes a los Estados miembros y de principios generales del derecho, las lagunas que pueda presentar la disciplina de las actividades de las instituciones, así como también la de las empresas y la de todos los otros sujetos que participan de la vida comunitaria. Sin embargo, esta superposición es más aparente que real, en tanto que, en primer lugar, en la Comunidad opera un *law making process*, centrado en un poder de iniciativa de la Comisión y un poder de decisión final del Consejo y, en gran medida, del Parlamento Europeo, que consiente a estas instituciones incidir, superándolas, sobre las tomas de posición constituidas por las sentencias del Tribunal de Justicia; en segundo lugar, con la elaboración de las posiciones adoptadas por este Tribunal pueden contribuir, y a menudo lo hacen mediante sus intervenciones, las otras instituciones de la Comunidad y cada uno de los Estados miembros; y, en tercer lugar, el Tribunal de Justicia, y con él, el Tribunal de Primera Instancia, cuando son llamados a pronunciarse sobre la legitimidad de los actos de las otras instituciones que impliquen decisiones particularmente complejas, delicadas o políticas, reconocen (a las instituciones) un amplio margen de discrecionalidad y se limitan a controlar que no hayan incurrido en errores de hecho o de derecho, no hayan violado reglas de procedimiento, no hayan cometido excesos de poder y no hayan efectuado manifiestos errores de apreciación.

4) El desarrollo que ha llevado a la sustancial aceptación por parte de los Estados miembros del principio de primacía del derecho comunitario y el sentimiento de mutua confianza que ha impulsado la construcción del mercado único y la continua ampliación de la Comunidad están fuertemente ligados a las garantías que el funcionamiento del sistema judicial ha dado a todos.

Lo precisado en el punto 3) es suficiente para descartar que el sistema jurisdiccional comunitario pueda considerarse en la cumbre de la estructura de gobierno.





Algunas ideas sobre la Unión Europea

S.C. de Z.: Tomando en consideración los recursos previstos en los Tratados, ¿cuál es la importancia que otorga a cada uno de ellos para la tarea de interpretación del derecho comunitario desarrollada por el Tribunal de Justicia?

Ciertamente la competencia de los jueces comunitarios que parece más relevante para el ejercicio de su función de interpretación del derecho comunitario es la que ejercitan conforme al art. 234 TCE⁶ en el marco de los procedimientos prejudiciales iniciados por los jueces de los Estados miembros. Por otra parte, no debemos olvidar que el Tribunal ha considerado que sus distintas competencias dan lugar a un sistema unitario de soluciones jurisdiccionales, en el marco de cuyo funcionamiento las contribuciones a la interpretación del derecho comunitario, provenientes del ejercicio de cada una de sus competencias, son tenidas en cuenta también en el ejercicio de las otras.

También a la luz de dicho dato, no es correcto considerar como secundarias las contribuciones a las explicaciones del derecho comunitario que puedan provenir de competencias que pueden ser consideradas marginales, como aquella prevista por el párrafo 6 del art. 300 TCE⁷ (que prevé una competencia del Tribunal de Justicia para emitir dictámenes acerca de la compatibilidad de cualquier acuerdo que deba cerrar la Comunidad con las disposiciones del TCE) y por el art. 236 TCE (que prevé la competencia del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre cualquier controversia entre la Comunidad y sus funcionarios). En el marco del ejercicio de la primera se han reconocido principios fundamentales del sistema comunitario que son considerados como un límite constitucional inflexible al ejercicio de las competencias de las instituciones comunitarias; en el marco del ejercicio de la segunda se han elaborado y precisado importantes principios generales que han encontrado aplicación también en la determinación del orden de distintas materias.

S.C. de Z.: Dado que el Tribunal de Justicia entiende en litigios entre instituciones comunitarias, o entre Estados miembros y una institución comunitaria; y teniendo en cuenta que la clásica división de poderes no es aplicable a la estructura institucional de la Comunidad, ¿considera Ud. que las sentencias son herramientas adecuadas para garantizar el equilibrio en las competencias asignadas a las instituciones?

Las sentencias comunitarias han sido hasta aquí adecuadas para garantizar el equilibrio entre las competencias asignadas a las instituciones y, con el pasar del tiempo (si bien sobre la base de un proceso más lento), han resultado también adecuadas para garantizar el equilibrio entre éstas y los Estados miembros. Lo serán también en el futuro en la medida en que los valores expresados en la Carta de los Derechos Fundamentales continúen siendo compartidos por todos los protagonistas del proceso de integración europea y se siga subordinando a su respeto la adhesión de nuevos países a la Unión, así como también la permanencia de los Estados miembros.

Notas

Estas notas fueron redactadas por el Coordinador Editorial.

¹ El artículo dispone: “Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado”.

² Ver sentencia del Tribunal de Justicia del 9 de enero de 2003, Petrotub / Consejo, (causa C-76/00).

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores / Consejo (Causa C-50/00 P).

⁴ El texto corresponde al apartado 45 de la Sentencia correspondiente a la Causa C-50/00 P.

⁵ Art. 220 TCE.

⁶ El artículo dispone: “El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación del presente Tratado;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el BCE;
- c) sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.”

⁷ El párrafo dispone: “El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea”.