

anexos de fácil localización en la red: la Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea, la Estrategia Europea de Seguridad presentada por el Alto Representante de la PESC y adoptada por el Consejo Europeo, y la Acción común relativa a la creación de la Agencia Eu-

ropea de Defensa. En definitiva, la aparente ligereza de la obra resulta engañosa, ya que al leerla se descubre especialmente densa.

C. Pérez Bernárdez  
U. Complutense de Madrid

SARMIENTO, DANIEL: *Poder Judicial e Integración Europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión*, Thomson-Civitas, Cátedra Garrigues Universidad de Navarra, 2004, 379 pp.

Daniel Sarmiento analiza en esta obra el peculiar diálogo que se articula a través de la cuestión prejudicial entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. A juicio del autor, impera en la actualidad un discurso múltiple y variable. La relación cooperativa que el Tribunal entabla con los jueces nacionales, más afín al tenor literal del artículo 234 TCE, resulta ser la excepción, al tiempo que, como regla general, se comunica con las instancias judiciales nacionales en aplicación de una lógica vertical, jerarquizada o de corte federal, que le convierte en una suerte de instancia judicial suprema, pues instaura un sistema de precedentes vinculantes relativos. Finalmente y con carácter excepcional, el Tribunal practica en los asuntos de índole constitucional un debate discursivo o constructivo.

Desde estas premisas y con carácter prescriptivo, Daniel Sarmiento se manifiesta a favor de una futura federalización de la justicia comunitaria en un sentido particular que denomina «constelación de diálogo constitucional». Esta formulación prospectiva la presenta el autor en el quinto y último capítulo de la obra, después de realizar a lo largo de los primeros cuatro capítulos un análisis cuidado, el-

borado y minucioso de la cuestión prejudicial como eje del diseño de la arquitectura judicial europea.

En el primer capítulo subraya el autor preliminarmente que la cuestión prejudicial se ha convertido en un procedimiento multifuncional, al que el Tribunal de Justicia recurre para mitigar la limitada legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación, así como para analizar la compatibilidad del Derecho nacional con el Derecho comunitario. En suma, se insiste en su papel protagónico dentro del sistema de recursos previsto por el Tratado.

Enfatizada la relevancia del procedimiento prejudicial, Daniel Sarmiento escrutina en este capítulo los tres modelos de organización judicial que permite desarrollar el artículo 234 TCE. Se refiere a los «tipos ideales weberianos»: el modelo horizontal o de cooperación formal, el modelo vertical o de corte federal y el modelo discursivo o de pluralismo constitucional. Sarmiento siente una pulsión positiva por la Teoría del Derecho, elemento muy enriquecedor de su obra, pues le permite anticipar con gran ocurrencia construcciones teóricas, que buscan alimentar el entendimiento de la realidad jurídica comunitaria, en la que todo per-

manece, pero cambia. Con destreza e ingenio, el autor ilustra al lector.

El modelo cooperativo se apoya en una lectura apegada al texto del artículo 234 TCE y postula un sistema impermeable de estricta separación entre las funciones jurisdiccionales que asumen el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales.

El segundo modelo de naturaleza federal se basa en otra lectura del artículo 234 TCE, que resultaría plausible, sin forzar el tenor literal del precepto, a través de una interpretación metodológica y sistemática del Tratado. El discurso que conforme a este sistema jurisdiccional se estructura resulta jerarquizado, en el sentido de que el Tribunal de Justicia no sólo lleva a cabo la unificación de la interpretación del Derecho comunitario y controla su legalidad, sino que, igualmente, llega a pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de los Estados miembros, cuando el Derecho comunitario es aplicable sólo por referencia. Por último, el Tribunal distancia la relación con los tribunales nacionales al establecer rígidas condiciones para la admisión de las preguntas prejudiciales.

El tercero de los modelos ideales de poder judicial, el discursivo o de pluralismo constitucional, presupone la intervención de múltiples actores en la justicia comunitaria. O dicho con otras palabras, implica la adopción de decisiones jurisprudenciales participadas. Según este paradigma, cuando las cuestiones que encara el Tribunal de Justicia revisten trascendencia constitucional, su razonamiento se inscribe en una aproximación constitucionalista –preservadora de la integración comunitaria– y una lectura federal –inspirada por la intangibilidad del Derecho interno de los Estados miembros–. Quiere esto significar que los valores constitucionales nacionales y de la Unión Eu-

ropea se retroalimentan en un viaje comunicativo de ida y vuelta, al decir de la teoría de Luhmann y Teubner. Daniel Sarmiento nos presenta a un Tribunal de Justicia que se sitúa ante una «constelación de diálogo constitucional» (p. 75), comprensiva de una identidad constitucional desde la diferencia subyacente.

La política judicial que prioriza el Tribunal de Justicia en los últimos tiempos se decanta por un distanciamiento progresivo de la descentralización o reparto de las funciones jurisdiccionales con los jueces nacionales. Para Daniel Sarmiento esta constatación encuentra fundamento en dos líneas jurisprudenciales delineadas por el Tribunal de Justicia, en las que estrategias aparentemente contradictorias responden a un mismo fin.

La primera corriente jurisprudencial se refiere al fortalecimiento de los instrumentos de filtraje para el planteamiento de la cuestión prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales al modo del *certiorari* estadounidense. La segunda versa sobre la apertura y voluntad de diálogo con los jueces nacionales de un modo que, *de facto*, evicción su competencia jurisdiccional en ámbitos que inicialmente no se encontrarían afectados por el Derecho comunitario. El autor habla gráficamente, en uno y otro supuesto, de la «cooperación hacia arriba» y de la «cooperación hacia abajo». Estas cuestiones constituyen, respectivamente, el objeto de estudio de los capítulos segundo y tercero. El cuarto capítulo ilustra cómo se impone desde Luxemburgo la cooperación.

El segundo capítulo se mantiene en la línea constructiva propia del autor, siempre original en planteamientos que desbordan los lugares comunes. Los puntos vertebrales del capítulo estudian cuestiones jurídicas de gran calado, por cuanto ofrecen buenos argumentos para sostener que

la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia está impregnada de cierto activismo judicial, en modo alguno neutro. Hay que subrayar que la censura a la creación judicial del Derecho por parte del Tribunal de Justicia planea en toda la obra, que, razonablemente, no teoriza sobre el activismo judicial que destilan los fallos del Tribunal.

La falta de autocontención del Tribunal y la necesaria motivación judicial –paliativo contra la propensión a poner en pie un Derecho legislado– quedan, sin embargo, referidas en todo el trabajo. Por una parte, entiende Daniel Sarmiento que cuando el Tribunal de Justicia otorga fuerza normativa a sus pronunciamientos prejudiciales, promueve un sistema jurisdiccional de inspiración federal.

La jurisprudencia *Da Costa* es la primera que establece un sistema de precedentes vinculantes para cuestiones «materialmente idénticas», al asentar en Derecho comunitario la doctrina del «acto aclarado». Según el autor, la crítica que se puede formular al razonamiento del Tribunal es que no se sitúa en la justificación de los argumentos y, lejos de respetar la discrecionalidad de los jueces nacionales, conlleva «(u)na reducción significativa del ámbito de actuación nacional» (p. 87). Esto resulta ser así porque aun cuando, en apariencia, se exime al órgano jurisdiccional nacional de plantear la cuestión prejudicial y se le confiere autoridad para buscar la *ratio decidendi* del caso, el Tribunal de Justicia conserva la competencia para definir en última instancia el concepto de lo materialmente idéntico.

El régimen del precedente vinculante que responde a la «cooperación hacia arriba» referida por Sarmiento, se confirma y conoce su máxima expresión en la doctrina del «acto claro» contenida en la sen-

tencia *CILFIT*. Esta jurisprudencia aparenta apoyar una descentralización del poder judicial a favor de los jueces nacionales. Así, aun cuando no exista una identidad material entre el supuesto resuelto por el Tribunal de Justicia y el que conoce el juez nacional, éste puede resolver el caso por su propia autoridad cuando la cuestión de derecho sea la misma y cuando la correcta aplicación del Derecho comunitario se imponga con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada.

Claro que las cautelas a las que somete el Tribunal la excepción son tan rígidas que la vacían de contenido y en esta línea se sostiene la jurisprudencia comunitaria «(s)in perder un ápice de la senda federalizante ya iniciada (...)» (p. 103), tal y como se sigue de la última práctica del Tribunal, que Daniel Sarmiento trae a colación con oportunidad.

Y llegados a este punto, el autor es muy didáctico en su mensaje. Que la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales –cuyas sentencias no son susceptibles de ulterior recurso– evidencie recientemente el abuso de la excepción *ex claris*, demuestra la alerta que en sede nacional genera la deriva autoritaria del Tribunal de Justicia y, al tiempo, confirma a esta institución en su posición con la finalidad de garantizar la uniforme interpretación del Derecho comunitario.

A continuación, Daniel Sarmiento explica cómo de forma concatenada al asentamiento de un sistema de precedentes vinculantes, el Tribunal ha seleccionado progresivamente con rigurosas condiciones formales las cuestiones prejudiciales sobre las que pronunciarse. La explicación que ofrece el autor en relación con este proceso de depuración en la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales se centra en la preeminencia como intérprete cons-

titucional alcanzada por la institución, posición que desempeña para imponer un diálogo al estilo *primus inter pares*: «(l)as condiciones para plantear la cuestión prejudicial son una forma (...) de imponer un 'ritmo' en la política judicial de la Unión» (p. 110).

El endurecimiento de los requisitos para que se active el reenvío prejudicial no ha sido suficientemente motivado por el Tribunal de Justicia. Parece cuestionable la inadmisión por la institución de las peticiones prejudiciales, debido bien a la falta de relación con el caso concreto (jurisprudencia *Falciola*) –sin que el Tribunal alumbre cuáles son estas contingencias–, o bien a la formulación defectuosa del marco fáctico y jurídico (jurisprudencia *Telemarsicabruzzo*).

El mismo significado concede Daniel Sarmiento al control de validez de los actos comunitarios del que se priva a los jueces nacionales y que opera como límite del reenvío: «(t)al opción es un paso más en la creación de un modelo vertical de poder judicial en la Unión» (p. 124). Frente a la solución que se desprende de una interpretación literal del artículo 234 TCE y como resultaría en un sistema centralizado o concentrado de justicia constitucional, sólo el Tribunal de Justicia puede controlar la legalidad comunitaria (asunto *Foto-Frost*).

En este contexto se situaría la sentencia adoptada en el asunto *UPA*, en la que el Tribunal no amplió la legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación, al considerar que éstos podían instar ante los órganos jurisdiccionales nacionales el planteamiento de una cuestión prejudicial de validez. Se mantiene la obligación de los tribunales nacionales de elevar la cuestión prejudicial, se delega en el juez nacional la tutela judicial efectiva del particular y se condiciona la actuación

del Estado legislador, que queda a expensas de que se dilucide la legalidad de la normativa en causa. La reprobación del autor es contundente. No sólo la descentralización en los jueces nacionales es ficticia –pues, en última instancia, el estándar de protección garante de la tutela judicial efectiva es fijado por el propio Tribunal de Justicia–, sino que además «(L)a presión sobre la legislación procesal nacional es otro síntoma muy distintivo de la jerarquización entre instancias» (p. 137). Precisamente en el ámbito del Derecho procesal, el Tribunal de Justicia ha cimentado una jurisprudencia abrasiva de la autonomía institucional de los tribunales nacionales, que sólo se podría cuestionar cuando los cauces procedimentales internos dificultasen el efecto útil del Derecho comunitario.

Por último, se hace una referencia al papel legislador –«(n)omofiláctico» o «legiferante» (p. 159)– asumido por el Tribunal de Justicia cuando interpreta los principios de equivalencia y efectividad. Daniel Sarmiento puntea constantemente su tesis a lo largo de toda la obra. Insiste en la recapitulación con la que clausura el segundo capítulo (pp. 164-165): «(E)l Tribunal de Justicia es, a día de hoy, un Tribunal Supremo de la Unión con la facultad para delimitar su propia competencia y la de sus homólogos nacionales».

El tercer capítulo dedicado a la «cooperación hacia abajo» parece que va a poner sordina al decisionismo intervencionista del Tribunal. Sin embargo, el lector asume precavido esta cooperación. El tipo de entendimiento que se practica en Luxemburgo hacia las instancias judiciales nacionales es otro síntoma de la jerarquización y la federalización en la construcción del poder judicial en la Unión. La apertura del Tribunal es discreta y está medida bien por

la reafirmación de su posición institucional, bien por la primacía del Derecho comunitario.

Por una parte, en el ejercicio de su competencia prejudicial el Tribunal de Justicia queda sujeto a una doble limitación: no puede interpretar o enjuiciar el Derecho nacional, ni aplicar el Derecho comunitario al caso remitido. El Tribunal desconoce estas sujeciones y ensaya fórmulas creativas en la interpretación del artículo 234 TCE, que le permiten examinar la comunitariedad de las legislaciones nacionales «(c)on la mediación ejecutora de los jueces nacionales» (p. 172).

Como muestras de este ingenio creativo, Daniel Sarmiento pone de relieve tres estrategias de primer orden adoptadas por el Tribunal: la reformulación de las cuestiones prejudiciales, la aplicación de oficio de disposiciones comunitarias y la resolución del litigio de fondo. Se detiene el autor en la tercera vía apuntada, pues es la que extrema las posibilidades de control sobre los jueces nacionales y los ordenamientos jurídicos internos. Además, repara el autor en el contrapunto de esta vía, que consiste en la negativa del Tribunal a dar respuesta en supuestos de reenvíos *per se* admisibles.

Por otra parte, estudia el autor cómo la flexibilidad con la que el Tribunal de Justicia ha interpretado la noción de «órgano jurisdiccional» *ex* artículo 234 TCE es un síntoma más de la inclinación del modelo judicial europeo hacia los presupuestos del tipo ideal vertical. La laxitud interpretativa pone en vilo la seguridad jurídica. Sólo la tutela de la eficaz y uniforme interpretación del Derecho comunitario podría justificar una jurisprudencia «(c)asuística, muy elástica y poco científica» (p. 196, cita el autor las conclusiones del Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo en el asunto *De Coster*).

Otro elemento que según Sarmiento confirma la posición de los «jueces bajo tutela» (p. 205) es la reciente tendencia del Tribunal a admitir cuestiones prejudiciales en tres hipótesis: i) cuando el objeto de la *litis* no guarda ningún vínculo con el Derecho comunitario o tal conexión es secundaria –situaciones puramente internas–; ii) cuando el Derecho nacional simplemente se remite a la normativa comunitaria y iii) para enjuiciar la validez de directivas que se encuentran en fase de transposición.

En el primer supuesto, el laboratorio de ensayo por excelencia para la ampliación de la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia lo ofrecen las discriminaciones inversas, resultantes de la falta de armonización a nivel comunitario de las legislaciones nacionales relativas a la libre circulación. Es muy ilustrativa la ejemplificación casuística que nos presenta el autor.

En el segundo caso, el Tribunal ha admitido su competencia prejudicial cuando el juez nacional le solicita que se pronuncie sobre una norma de Derecho comunitario –a la que remite la propia legislación nacional– a efectos de la interpretación de un término o categoría jurídica. En aras de garantizar la interpretación uniforme del Derecho comunitario, se subvierte el reparto vertical de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Daniel Sarmiento advierte la mayor rigidez que aplica el Tribunal en la admisión de cuestiones basadas en Derecho comunitario, frente a la flexibilidad que despliega ante las cuestiones que se apoyan en el Derecho nacional (p. 232).

En la tercera situación, el Tribunal de Justicia asume una competencia similar al recurso previo de inconstitucionalidad (p. 237). Insiste en la posibilidad de que los particulares aleguen ante las instancias

judiciales nacionales la invalidez de un acto comunitario de alcance general, con independencia de que se hayan adoptado en el ordenamiento interno medidas para la aplicación de dicho acto (asunto *American Tobacco*). Se dirá que ésta es una vía de tutela de los derechos de los particulares y de diálogo directo con los jueces nacionales. Pero Daniel Sarmiento lo desmiente y propone, de nuevo, una visión menos horizontal de la doctrina del Tribunal. La sentencia *American Tobacco* continúa y consolida la jurisprudencia *Foto-Frost* y *UPA*.

Tras el ensayo vehemente que realiza el autor sobre el rol de artífice desempeñado por el Tribunal de Justicia en la definición de una determinada política judicial, la pregunta que nos asalta de inmediato es si los órganos jurisdiccionales nacionales tienden a desviarse de esta cooperación impuesta por el Tribunal. En el cuarto capítulo de esta monografía Daniel Sarmiento explica que la eficacia en la observancia de la cooperación es tutelada con impulso jerárquico por el Tribunal de Justicia. Se refiere a la «válvula coactiva» que constriñe la discrecionalidad de los jueces nacionales, en aras de asentar una estructura piramidal de poder judicial con el Tribunal en la cúspide. Una jurisprudencia muy reciente confirma la primacía del Derecho comunitario sobre resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (asunto *Kühne*), el control sobre los jueces nacionales a través del procedimiento por incumplimiento (asunto *Comisión c. Italia*, C-129/00) y la posibilidad abierta a los particulares de reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado debido al incumplimiento del Derecho comunitario imputable a la actuación judicial (asunto *Köbler*). El capítulo se centra en las dos últimas «brechas» jurisprudenciales, pues en la primera la relación

entre jurisdicciones sólo constituye un aspecto colateral.

El asunto *Comisión c. Italia* evidencia que el Tribunal asume el enjuiciamiento de las normas nacionales a partir de su aplicación por los jueces nacionales. Con todo –y a pesar de que el autor insiste en la excepcionalidad del supuesto, así como en la imposibilidad de que se declare el incumplimiento directamente sobre la actividad judicial–, me parece difícil sustentar en este pronunciamiento del Tribunal una ampliación de su competencia. Por otra parte, la argumentación del Tribunal en el asunto *Köbler* es considerada por el autor débil para superar las objeciones que implica el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado por el incumplimiento del Derecho comunitario sobre la base de decisiones judiciales que no son susceptibles de ulterior recurso. En todo caso, el Tribunal opta por un régimen de responsabilidad restrictivo: se exige sólo en el supuesto excepcional de que el juez haya infringido de manera manifiesta el Derecho aplicable.

El último capítulo del libro es el más tentativo y, por este motivo, resulta muy interesante. Después de recuperar los rasgos más sobresalientes de los modelos cooperativo y vertical de poder judicial, el autor se detiene en el esquema discursivo –que construye de forma sólida, nuevamente, sobre la jurisprudencia del Tribunal– y termina con una propuesta de política judicial, esto es, un modelo jurisdiccional para la Unión. Éste consiste en la reivindicación para los actores judiciales de la Unión de un espacio de diálogo constitucional donde dirimir los valores de la construcción regional europea relativos a los derechos fundamentales, la organización territorial y la forma de limitar el ejercicio del poder.

En definitiva, este trabajo estudia y cuestiona el modelo de poder judicial característico del proceso de integración europea. El enfoque que adopta Daniel Sarmiento es original y atractivo: el Tribunal de Justicia ha orientado a través de sus sentencias prejudiciales la política judicial europea y, así, el reparto del poder judicial con los Estados miembros. El aná-

lisis de los problemas es riguroso, su exposición se hace de forma clara y sencilla. Y la lectura de la obra resulta sumamente agradable. Es un trabajo que mueve a la reflexión. Sencillamente, muy recomendable.

*I. Blázquez Navarro*  
U. Autónoma de Madrid