

ración con los Estados miembros. Particularmente interesantes resultan —por su nivel de concreción y realismo— las fórmulas que sugiere en relación con la participación de la CE-UE y de sus Estados miembros en el FMI.

La calidad de la obra no me ha sorprendido. Confirma el buen hacer del autor, su sólida formación jurídica (particularmente en Derecho internacional y comunitario), su rigor como investigador y su capacidad para abrir nuevos campos de investigación, cualidades presentes en sus anteriores publicaciones. También confirma la buena salud del «equipo investigador de la Universidad de Granada», que, una vez más, nos muestra su capacidad

para afrontar cuestiones que requieren de una formación interdisciplinar. El Derecho internacional, el Derecho comunitario y la Economía también están presentes, por ejemplo, en las excelentes monografías *Los obstáculos técnicos al comercio en la CEE* (del mismo autor) y *La regulación internacional de los movimientos de capital desde una perspectiva europea* (de Luis Miguel Hinojosa Martínez).

¡Lástima que las publicaciones en castellano no tengan la misma difusión que en inglés! (Habría que enseñar más castellano).

Javier Díez-Hochleitner,
U. Autónoma de Madrid

MARTÍN DELGADO, I.: *El procedimiento por inejecución en la Justicia europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, 190 pp.

El Derecho comunitario europeo ha ido afianzando paulatinamente los mecanismos para garantizar su eficacia y uno de los caballos de batalla de la misma en la historia de este joven cuerpo jurídico ha sido la inejecución (preocupante en términos cuantitativos) de las sentencias de declaración de incumplimiento emanadas del Tribunal de Justicia. La ejecución de las sentencias, si bien presenta problemas equivalentes en todos los ordenamientos jurídicos, adquiere tintes más preocupantes en las instancias supranacionales, dado que por lo general carecen de medios para forzar el cumplimiento de sus pronunciamientos. Por esta razón, en el contexto comunitario se optó por incorporar un mecanismo que permitiera al Tribunal de Justicia revisar el comportamiento o la inactividad de los Estados respecto de una sentencia previa de incumplimiento. Se trata del procedimiento por inejecución,

previsto hoy en el art. 228.2 del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE). Mediante este procedimiento, la Comisión puede dirigirse al Tribunal de Justicia, para que éste se pronuncie sobre la efectiva inejecución de la sentencia de incumplimiento y, si lo estima jurídicamente conveniente, imponga el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Este artículo, sus orígenes, su desarrollo jurisprudencial, sus posibilidades interpretativas y sus perspectivas de futuro, son el objeto de estudio de Isaac Martín en su libro «El procedimiento por inejecución en la Justicia europea». Este joven doctor en Derecho Administrativo presenta un temprano y completo comentario al procedimiento mencionado, advirtiendo desde el principio frente a posibles equívocos. Así, pese al uso que determinadas voces, incluido el propio Tribunal, reali-

zan de la denominación «procedimiento por incumplimiento», el autor opta por una expresión más clarificadora: «procedimiento por inejecución». En efecto, pese a que se trata, de hecho, de un procedimiento por incumplimiento, en la medida en que el Estado Miembro afectado no ha dado el cumplimiento debido a una sentencia del Tribunal de Justicia, la utilización de una misma rúbrica para designar dos procedimientos distintos puede inducir a equívocos. Por ello, para distinguir los regímenes jurídicos que acompañan a uno y a otro, el doctor Martín se refiere al procedimiento por inejecución para aludir al que deriva del art. 228.2 TCE, antes citado, dejando la más tradicional denominación de «procedimiento por incumplimiento» para el contemplado en el art. 226 TCE.

El libro se estructura en seis capítulos, precedidos de una introducción y sucedidos de una nota final. En ellos se realiza un ejercicio de concreción, en la medida en que se parte de una contextualización general en la teoría de la ejecución de sentencias en el Derecho comunitario, para a continuación estudiar el marco en el que se desarrolla el procedimiento por inejecución y, en fin, analizar en detalle los dos pronunciamientos del Tribunal de Justicia que sobre la materia han tenido lugar hasta la fecha. Cierra la obra una valoración del futuro Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, Tratado que introduce importantes novedades en el sistema vigente.

Como cabía esperar de un especialista en materia de ejecución de sentencias, en la primera parte del trabajo se realiza una reflexión sobre esta cuestión en la justicia comunitaria. Se ha de partir de la ausencia de normativa específica sobre ejecución forzosa de las sentencias del Tribunal de Justicia, circunstancia que sor-

prende dado el mandato del art. 220 TCE, según el cual el Tribunal ha de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado. Dicha garantía no puede ser completa si los pronunciamientos jurisdiccionales no son efectivamente ejecutados. A pesar de que los datos estadísticos no resultan especialmente negativos (al margen de algunos Estados, como Francia o Italia, en los que los incumplimientos superan con creces la media del resto de países), sí conviene reflexionar sobre el sistema en su conjunto, para de esta manera reducir los incumplimientos. En efecto, el propio éxito del procedimiento por inejecución del artículo 228.2 depende, en cierta medida, de la corrección de los errores en que se haya podido incurrir en la aplicación del artículo 226, regulador, reitero, del procedimiento por incumplimiento (vid. p. 29). La articulación del sistema en su conjunto pivota en torno a la correlación entre el procedimiento por incumplimiento y el procedimiento por inejecución, como procedimientos de contenido muy semejante, pero con la gran diferencia marcada por la existencia de la multa coercitiva en el segundo de los supuestos.

Indica acertadamente Isaac Martín que la no observancia de cualquier sentencia del Tribunal de Justicia, y no únicamente de las sentencias de incumplimiento, es, a su vez, un incumplimiento del Derecho comunitario. En este sentido, siempre quedaría abierta la posibilidad, en última instancia, de proceder a la ejecución de cualquier sentencia del Tribunal de Justicia mediante el procedimiento por inejecución previsto en el art. 228.2 TCE: frente a la inicial sentencia del Tribunal de Justicia que no ha sido ejecutada cabría interponer el recurso por incumplimiento y, una vez constatado el incumplimiento de dicha sentencia inicial, podría garanti-

zarse la ejecución de esta última (y, en definitiva, de la primera) acudiendo al mecanismo ya citado del art. 228.2 TCE. El Derecho positivo no contiene ningún precepto en el que se aluda a esta posibilidad, pero el autor de la obra recensionada lo considera una vía adecuada, toda vez que de esta manera se garantizaría la completa eficacia del Derecho comunitario (p. 35).

El fundamento del conjunto del sistema es el principio de cooperación entre la Comunidad y los Estados Miembros, principio que hoy encuentra engarce normativo en el art. 10 TCE. Los Estados Miembros se encuentran obligados por dicho principio a adoptar las medidas necesarias para garantizar la completa eficacia del Derecho comunitario y cumplir con ello las obligaciones asumidas en su seno. En este apartado hubiera resultado interesante contar con el desarrollo por el autor de la cuestión atinente al incumplimiento de las obligaciones comunitarias por los jueces nacionales, cuestión esta que ha cobrado auge a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*, as. C-224/01. Sin embargo, la cuestión probablemente hubiera excedido los límites del trabajo del que ahora se da cuenta.

El principio de cooperación —principio que entiendo se encuentra reforzado por el Tratado Constitucional y que se consolida de esta manera como el eje de todo el conjunto normativo— encuentra de esta manera un mecanismo definitivo de protección, en la medida en que el Tribunal podrá imponer sanciones a los Estados que incumplan sus sentencias. Es cierto, sin embargo, que el Estado únicamente se ve obligado a la satisfacción de la cantidad prevista en la sanción. No cabe proceder a la ejecución forzosa de la sentencia si el Estado no cumple con las obli-

gaciones derivadas de las sentencias del Tribunal y, en definitiva, del Tratado. Como afirma Isaac Martín, estaríamos en presencia de un mecanismo de coerción, no de coacción, de manera que no cabría acudir a las instituciones que se han creado en el seno de los Estados Miembros para proceder a la ejecución forzosa de los pronunciamientos judiciales.

El ya no tan joven art. 228.2 TCE (recordemos que fue introducido por el Tratado de Maastricht) ha recibido hasta la fecha escasa aplicación y ello por diversos motivos, entre los que pudiera destacarse la ejecución voluntaria de las sentencias por parte de los Estados, ante el temor de la imposición del pago de una determinada cantidad. Se trata de un procedimiento cuya instauración había sido requerida por las propias instituciones europeas en diversas ocasiones (al respecto, el doctor Martín ilustra su estudio con una exposición de dichas propuestas, procedentes del propio Tribunal de Justicia, de la Comisión y, en especial, del Parlamento, pp. 43-50).

Pese al interés de las instituciones comunitarias por el establecimiento de un procedimiento de estas características, el contenido del art. 228.2 TCE resultó escueto, de manera que desde los momentos iniciales se plantearon múltiples problemas de interpretación. Para suplir sus carencias, la Comisión elaboró dos Comunicaciones sobre la aplicación de este artículo, Comunicaciones que carecen de efecto vinculante (se trataría probablemente de manifestaciones de *soft law*), pero que el Tribunal ha utilizado de forma implícita para completar el contenido del artículo citado.

En el procedimiento por inexecución se presentan dos grandes cuestiones a las que la Comisión trata de dar respuesta en sus Comunicaciones. De un lado, se en-

cuentra la discrecionalidad de que goza la propia Comisión en el sometimiento de la cuestión al Tribunal de Justicia. No se ha de olvidar que el procedimiento por inexecución es un procedimiento bifásico que depende de la iniciativa de la Comisión. Cabe preguntarse por el margen que la regulación ofrece a la Comisión para, constatada la inexecución, optar por no impulsar el procedimiento del art. 228.2 TCE y, en su caso, para proponer la sanción que estime conveniente. En este sentido, además, se ha de indagar en la vinculación del Tribunal de Justicia respecto de esa propuesta. De otro lado, interesa analizar las características de la sanción que el Tribunal puede imponer. Así, por ejemplo, la naturaleza misma de dicha sanción, que el propio autor de la obra recensionada pone en discusión, o los criterios que determinan la cuantía de la misma (y que la Comisión cifra en tres: la gravedad de la infracción, la duración de la inexecución y la eficacia de la sanción). Las Comunicaciones de la Comisión tratan de dar respuesta a estas cuestiones, pero de manera, en ocasiones, insuficiente, a juicio de Isaac Martín. Este es el caso, por ejemplo, de la suma a tanto alzado, que resulta preterida a favor de la multa coercitiva.

La discrecionalidad de la Comisión, entiende el autor, ha de ser matizada. La Comisión, en el momento de evaluar la inexecución del Estado, dispondría de una «discrecionalidad funcional» que le otorgaría un margen de apreciación respecto de los elementos que determinan la ejecución. Sin embargo, una vez constatada dicha ejecución, la discrecionalidad de la Comisión desaparecería y se vería obligada a plantear el procedimiento por inexecución ante el Tribunal de Justicia (v. p. 92). Lo contrario podría implicar tratamientos más favorables hacia ciertos

Estados o hacia determinadas situaciones.

Respecto de la vinculación del Tribunal de Justicia a la propuesta de la Comisión, el doctor Martín se hace eco de las diferentes opiniones doctrinales y concluye que el Tribunal puede no tener en consideración dicha propuesta. Ello es así porque, en primer lugar, el Tribunal dispone de la facultad máxima, cual es la de imponer o no imponer la sanción. Por ello, entiende el autor, habría de poder modificar la propuesta de la Comisión, tanto a la baja como al alza. Ello lo corroboraría, además, el hecho de que el Tribunal se ha apartado del criterio de la Comisión relativo al cálculo de la cuantía de la sanción en los procedimientos de los que ha conocido hasta la fecha.

Otra de las grandes cuestiones que han de quedar dilucidadas es la referente a la naturaleza jurídica de las medidas que puede imponer el Tribunal de Justicia. La duda que se plantea es si estas medidas son auténticas sanciones o si se trata, más bien, de medidas de ejecución de sentencias distintas de las sanciones. Tras una valoración ponderada de las diversas posibilidades, el autor opta por considerarlo un modelo híbrido. Así, de un lado, se trataría de un procedimiento cuyo fin es la ejecución del Derecho comunitario, su efectiva aplicación. Se trataría de la llave de cierre del conjunto del sistema de garantías. El incremento constante de la cuantía a pagar por parte del Estado coadyuvaría al cumplimiento, toda vez que en un determinado momento al Estado dejaría de serle rentable (si es que en algún momento lo fue) la no ejecución de la sentencia del Tribunal. De otro lado, con este mecanismo se pretende también la imposición de una sanción frente a quien no ha cumplido con sus obligaciones de ejecución. De hecho, uno de los criterios

para determinar la cuantía de la multa coercitiva es la duración del incumplimiento, la duración de la inejecución. Ambos aspectos de una misma institución habrían de ser, por lo tanto, tenidos en consideración, a efectos de determinar la medida concreta de ejecución (multa coercitiva o suma a tanto alzado) que corresponda imponer al Estado incumplidor.

Todas estas aproximaciones teóricas, necesarias, a la materia objeto de estudio, le son de utilidad a Isaac Martín para realizar un fino análisis de los dos pronunciamientos que hasta la fecha ha emitido el Tribunal de Justicia al respecto: la sentencia de 4 de julio de 2000, en el asunto C-387/97, *Comisión c. Grecia*, Rec. 2000, p. I-5047, y la sentencia de 25 de noviembre de 2003, en el asunto C-278/01, *Comisión c. España* (pendiente de publicación en la Recopilación). En ambos, el Tribunal aplicó una multa coercitiva, si bien las características de la misma en los dos supuestos difieren, dado que el grado de incumplimiento del Estado en uno y otro caso también lo hace. Cabe indicar que, con posterioridad a la publicación del libro recensionado, el 29 de abril de 2004, se presentaron las Conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto C-304/2002, *Comisión c. Francia*, en las que, apartándose del criterio propuesto por la Comisión (la imposición de una multa coercitiva), se propuso la imposición de una suma a tanto alzado. En la medida en que el Abogado General había introducido un nuevo elemento de juicio en sus Conclusiones, el Tribunal de Justicia decidió dar de nuevo audiencia a las partes, para que se viera satisfecho su derecho de defensa y pudieran presentar las alegaciones que estimaran oportunas. Fruto de esta nueva fase

de audiencia son las Conclusiones del mismo Abogado General Geelhoed, presentadas el 18 de noviembre de 2004, en las que confirma su posición inicial.

En fin, en las últimas páginas se realiza una aproximación a la nueva regulación contenida en el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa. Si bien el procedimiento por inejecución, tal y como existe al amparo del artículo 228.2 TCE se mantiene en sus rasgos esenciales, se añade un nuevo recurso en el apartado 2 del art. III-267. Con dicho recurso se pretenden frenar los déficit de información sobre las medidas de incorporación de una ley marco europea. En la medida en que un Estado no cumpla con dicha obligación de información, el Tribunal podrá imponer, con vistas al cumplimiento, una sanción o una multa coercitiva.

El estudio de Isaac Martín goza de enorme oportunidad, dado que su gestación ha coincidido con la lenta puesta en práctica del sistema objeto de estudio, no sólo mediante los dos pronunciamientos judiciales citados, sino también, y especialmente, de la mano de las Conclusiones de los Abogados Generales en los distintos procesos. Ello le ha permitido, de un lado, aventurar hipótesis sobre una institución en crecimiento. De otro lado, el autor ha podido confirmar dichas hipótesis en la práctica procesal. Este trabajo une, por lo tanto, la solidez de un análisis académico serio y la frescura de la práctica del procedimiento estudiado. Hemos de esperar ahora a futuros pronunciamientos judiciales y confiar en que el autor nos presente sus impresiones al respecto.

S. de la Sierra Morón,
U. Castilla-La Mancha