

José Luis Iglesias Buhigues*

EN EL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA

Ya desde la entrada en vigor del Tratado constitutivo de la CECA se creó un pequeño servicio jurídico que constituyó el embrión de los servicios actuales. Con los avances de la construcción europea, el marco institucional se fue haciendo cada vez más complejo, hasta llegar a la implantación de los «tres pilares», que supusieron un considerable refuerzo de la estructura y las funciones de los servicios jurídicos de la Comisión. Actualmente, una de las más importantes misiones de la Comisión y de su servicio jurídico es la de controlar la legalidad y delimitar los ámbitos de competencia de la Unión y de los Estados miembros.

Palabras clave: *integración económica, instituciones comunitarias, servicios jurídicos.*

Clasificación JEL: *F02, K00.*

1. Introducción

Como ha escrito recientemente su Director General¹, por naturaleza y misión, el Servicio Jurídico (en adelante, SJ) de la Comisión es un «servicio de servicios» y su evolución refleja la de la propia Comisión y, más allá, la de la misma Comunidad. Las palabras de Michel Petite son certeras. En las líneas que siguen intentaremos mostrar la razón de tal aserto.

* Catedrático de Derecho Internacional Privado. Universidad de Valencia. Consejero jurídico principal, jubilado, en el Servicio Jurídico de la Comisión.

Las afirmaciones y opiniones vertidas en este escrito son propias y personales del autor y en nada pueden ser atribuidas a la Comisión o a su Servicio Jurídico.

¹ Michel Petite en el Prefacio a un artículo titulado «*Le Service juridique de la Comisión*», no publicado pero distribuido a todos los miembros del Servicio jurídico, de Peter Gilsdorf, antiguo Consejero jurídico principal, denominación de los Directores de equipo del Servicio jurídico.

2. Unas breves pinceladas de historia

Con la entrada en vigor en 1952 del Tratado constitutivo de la CECA, su órgano esencial —la Alta Autoridad, que comenzó a funcionar en Luxemburgo— decidió crear, en su seno, un pequeño SJ, reducido a tres equipos. A nadie que conozca, aun someramente, la historia de lo que hoy todavía² son, en términos estrictamente jurídicos, la Unión Europea y las Comunidades Europeas, se le escapa la importancia que ha tenido en el proceso de integración europea aquel primer paso obra de Robert Schuman y Jean Monnet. Creado un «orden jurídico supranacional», en su desarrollo influyó notablemente el pequeño grupo de juristas encuadrados en los tres equipos del SJ.

² Sin saber, en estos momentos, el futuro de la «Constitución Europea», que unifica, en un solo texto, la estructura actualmente existente.

Con los «Tratados de Roma», en 1957, constitutivos de la CEE y la CEEA o Euratom, la construcción europea recibió un fuerte y decisivo impulso. Pero el marco institucional se tornó francamente complejo: junto a la Alta Autoridad, aparecerán dos Comisiones, una por cada nuevo Tratado, y si bien el SJ quedó organizado como un servicio común a las tres Comunidades, se le estructuró en tres secciones, cada una con su propio director general, respectivamente vinculadas a cada uno de los «ejecutivos» comunitarios.

Habrá que esperar hasta la entrada en vigor, el 1 de julio de 1967, del Tratado de fusión de éstos para que el SJ quede configurado como un servicio unificado, bajo la autoridad jerárquica del Presidente de la igualmente unificada Comisión-Jean Rey. Se trasladó, junto a la Comisión, a Bruselas para instalarse en la nueva sede, el conocido edificio «Berlaymont» en donde tras doce años de reformas del edificio actualmente se encuentra de nuevo.

Una vez unificado dio comienzo una nueva fase de su andadura, reorganizado y con renovados métodos de trabajo cuya consolidación y perfeccionamiento le han llevado a la importante, extensa y compleja función que actualmente desempeña.

Como cualquier otro servicio de la Comisión, el SJ ha debido lidiar con etapas de crisis graves —la política llamada de la *chaise vide* provocada por la Francia de De Gaulle en 1965, los fallidos intentos de adhesión del Reino Unido en 1963 y 1967, el hundimiento del sistema monetario internacional en 1971 o la crisis petrolera de 1973— en las que las soluciones políticas y también la insolidaridad pasaron a ocupar el primer plano. Y ello ha debido acometerlo desde la óptica que le es propia y específica: la búsqueda de soluciones conforme a los Tratados en aras de, al menos, preservar lo ya conquistado, el acervo comunitario³. Y luego, desde otro ángulo, el impacto de la ampliación de la Comunidad, sobre

todo de la primera, en 1973, con el Reino Unido, Dinamarca y la República de Irlanda, que supuso la entrada de unos ordenamientos jurídicos fundamentados en principios y tradiciones bien distintas del fondo común hasta entonces existente en los ordenamientos de los Estados miembros fundadores. Ciertamente que, visto en perspectiva, el salto fue positivo: los juristas de uno y otro sistema, *common law* y continental, se adaptaron rápidamente a la simbiosis jurídica y el orden comunitario quedó enriquecido.

Sería largo y seguramente tedioso enumerar las distintas y sucesivas etapas que han ido cambiando la faz de la Comunidad y exigido una buena dosis de adaptación y de ingenio a los juristas. Mas no puede dejar de citarse la finalización del «Mercado interior» en diciembre de 1992 y la entrada en vigor del «Tratado de Maastricht» o «Tratado de la Unión Europea» (TUE) en 1993.

Si la implantación del *Mercado interior* supuso para los juristas un aluvión de recursos de infracción decididos por la Comisión contra los Estados miembros para hacerles respetar el derecho primario y el derivado, el *Tratado de la Unión*, con la asunción de nuevas competencias por la Comunidad después de la modificación operada por el Tratado de Ámsterdam y con la nueva estructura institucional de los «tres pilares», ha aumentado la complejidad del ya complejo entramado jurídico. El SJ hubo de readaptarse en su composición —fue necesario constituir un nuevo equipo, que tuvo el alto honor de dirigir, denominado «Justicia y Asuntos de Interior, Derecho privado, Derecho Penal», y que, con la Comisión Barroso, ha pasado a titularse, siguiendo a la DG con la que más directamente trabaja, «Justicia, Libertad y Seguridad. Derecho Privado, Derecho Penal»—, en su papel y en sus funciones y vigilar que el «pilar» comunitario no se viese recortado y, en ocasiones, absorbido por los otros dos, respectivamente los Títulos V y

³ Gilsdorf cita, como ejemplo, el complejo sistema ideado de los «montantes compensatorios monetarios» que, si originó una avalancha de asuntos contenciosos, permitió salvar la PAC.

En estos breves retazos de la pequeña historia, nos hemos inspirado ampliamente de su trabajo.

VI del TUE, la PESC y, sobre todo, la *cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal*.

Tal estructura —que ha dado lugar a un reforzamiento de una de las más importantes misiones de la Comisión y de su SJ, la del *control de legalidad*, como luego veremos— ha sido y es fuente de problemas jurídico-institucionales de gran calado. Limitándome al ámbito penal, aunque también podría hablarse en el civil de la problemática de la competencia comunitaria exclusiva externa, en ocasiones ha habido que deslindar, partir, un acto jurídico en dos, con objetos convergentes pero basados en «pilares» distintos. Ello es debido al hecho de que con frecuencia se incluían entremezcladas la proposición de acto, presentada siempre por iniciativa de uno o varios Estados miembros, con disposiciones sobre materia competencia de la Unión y competencia comunitaria. Todo ello ha solido dar pie a un debate siempre correcto pero, a veces, agrio entre los Estados miembros o el Consejo, y la Comisión, tanto más cuanto que la línea divisoria entre unas y otras competencias es, en ocasiones, ambigua o jurídicamente incierta. Lo único cierto es la primacía de la competencia comunitaria sobre la de la Unión, según dispone expresamente el artículo 47 del TUE. Así por ejemplo, el asunto 176/03, Comisión c. Consejo, en el que, con base en el artículo 35.6 del TUE, se ataca ante el Tribunal de Justicia la legalidad de la decisión-marco sobre la protección penal del medio ambiente, por entender la Comisión que conculca la competencia comunitaria.

La cuestión es grave porque el mismo problema se ha presentado ya —asuntos para los que el SJ no ha recomendado a la Comisión el recurso al Tribunal, en espera de que éste dicte sentencia en el citado anteriormente— y podría presentarse en un amplio abanico de *políticas comunitarias*: protección de los intereses financieros de la Comunidad, protección del euro, blanqueo de capitales, tráfico de drogas, entrada y residencia irregulares, propiedad intelectual, conservación de datos personales, licitaciones públicas, competencia desleal, derechos de las víctimas del delito, formación de jueces en materia civil y penal y otros campos.

La situación actualmente creada con el no francés y holandés a la *Constitución Europea*, sin duda ha puesto en funcionamiento el caudal de materia gris de los servicios de la Comisión y, en su aspecto específico, del SJ, en la búsqueda de soluciones jurídicamente ingeniosas que la Comisión pueda proponer a la crisis desatada.

3. Organización del Servicio Jurídico de la Comisión

El SJ es un servicio horizontal situado bajo la autoridad jerárquica del presidente de la Comisión. Es autónomo en cuanto que ni solicita ni recibe instrucciones en su misión general de consejo jurídico.

A su cabeza se encuentran un director general y un director general adjunto, apoyados por una *secretaría* en lo que respecta a la gestión, organización y administración del Servicio, por un *asistente* para la gestión de los recursos humanos y financieros, responsable directo de la selección y coordinación del personal de categoría B y C pero que también presta su asistencia, a la dirección y a los directores de los equipos en los procesos de promoción, rotación, calificación y nombramiento de los juristas, un *coordinador jurídico*, que realiza una importante y compleja función de preparación y coordinación de los aspectos jurídicos de aquellos asuntos que deben ser elevados a la dirección, y un *auditor interno*. Junto a ellos y dependiendo más inmediatamente del director general adjunto están el grupo de *juristas-revisores*, el grupo *codificación*, el de *documentación e información* y el *informático*.

El grupo de *juristas revisores* tiene como función la muy importante de revisar las traducciones en todas las lenguas oficiales de las propuestas de actos jurídicos y de estos mismos cuando se adoptan en el ámbito de competencias de la Comisión. La tarea no es sencilla puesto que debe garantizarse la más exacta equivalencia de los conceptos jurídicos en todas las lenguas oficiales. También revisa, si así se le solicita, la traducción al francés, desde la lengua de procedimiento, de las piezas escritas en nombre de la Comisión en los procedimientos contenciosos ante la instancia comunitaria. Esto es así porque esa jurisdicción exige, junto a la len-

gua oficial en la que se sustancia el asunto, su traducción en lengua francesa. Como es lógico, en la medida en que, de una parte, han aumentado considerablemente los actos legislativos y, de otra, se han producido nuevas adhesiones a la Comunidad aportándose nuevas lenguas oficiales, el grupo ha debido ser sensiblemente reforzado de efectivos humanos especializados, de manera que actualmente es con mucho el más numerosos del SJ. Y también su función ha ido ampliándose hacia la participación directa en la elaboración de los instrumentos normativos, desde la perspectiva de la técnica legislativa y de la calidad de la redacción de éstos.

El grupo *Codificación* asegura lo que, desde hace ya bastantes años, es un empeño de la Comisión: la simplificación, la transparencia y la accesibilidad del público de la fronda de legislación comunitaria que, cada vez en más sectores, es continuamente modificada. También este grupo ha debido ser reforzado en personal habida cuenta de la ingente tarea de codificación del acervo comunitario.

El grupo *Documentación* se encarga de la gestión de la biblioteca del SJ y de sus archivos. En coordinación con las «documentalistas» de los diferentes equipos, ordena y trata todos los documentos que llegan al SJ, si bien la rápida evolución tecnológica lleva a que los documentos archivados lo sean cada vez más en soporte informatizado que en el clásico papel.

Por su parte, el grupo *Informático* gestiona los recursos técnicos del Servicio y desarrolla constantemente nuevas aplicaciones informáticas o perfecciona las existentes, a medida que se hacen presentes las necesidades en el funcionamiento del SJ. Así por ejemplo, la base «contencioso nacional», creada en 2004 y en permanente evolución, que gestiona el conjunto de la actividad contenciosa de la Comisión, generalmente como resultado de su actividad contractual y de concesión de subvenciones.

Y luego está el grueso de su núcleo: los «equipos» que en la actualidad son en número de diez (alrededor de 140 miembros de un total de unos 370) con un reparto de materias que cubre el conjunto de los ámbitos en los que se desarrolla la actividad de la Comi-

sión, esto es, de todos sus restantes servicios⁴ —cualquier cuestión que pueda plantear la interpretación o la aplicación del Derecho comunitario o del Derecho de la Unión⁵— y que están dirigidos cada uno por un «consejero jurídico principal» del grado A/15 (anterior grado A/2).

Es así cómo la organización y estructuración del SJ resulta un tanto peculiar —seguramente atendiendo a lo particular de su misión— en cuanto que, a diferencia de las direcciones generales y demás servicios, no existe una parecida dependencia jerárquica ni la figura del «Jefe de unidad» o de «sector». En el SJ sólo hay «miembros», «consejeros jurídicos» y «consejeros jurídicos principales».

Por otra parte, la nota quizá más a destacar en esta estructuración es que se halla presidida por una gran flexibilidad. En realidad —y en el fondo— al jurista del SJ se le exige formación jurídica y, según el grado, una mayor o menor experiencia profesional. De esa manera, y puesto que debe poder ocuparse de cualquier cuestión jurídica relacionada con el trabajo y las competencias de la Comisión, la atribución a uno de los equipos no se debe tanto a la eventual especialización del jurista cuanto a necesidades de tal o cual equipo, ya sea por razones de desbordamiento de las materias atribuidas, ya por la exigencia de cubrir, en lo posible, el elenco de derechos nacionales y de lenguas oficiales o de aquellas que, para las materias tratadas por ese equipo, representan una mayor carga de procedimientos contenciosos ante el Tribunal de Justicia.

⁴ Son los siguientes: «Instituciones», «Relaciones internacionales», «Mercado interior», «Derecho de los negocios», «Presupuesto, personal y administración», «Empleo y asuntos sociales», «Justicia, libertad y seguridad, derecho privado y derecho penal», «Agricultura y pesca», «Competencia y concentraciones» y «Ayudas de Estado y *Dumping*».

⁵ Por el momento, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el derecho de la Unión no es más que el que emana y se produce sobre la base de los Títulos V (Política extranjera y de seguridad común) y VI (cooperación policial y cooperación judicial en materia penal) conocidos como el «2.º y 3.º pilar». El derecho comunitario sólo es el emanado sobre la base de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, esto es, el «primer pilar».

Éste es, entre otros, uno de los rasgos que más puede sorprender al jurista que, cualesquiera sean su experiencia profesional y el grado de su especialización en una materia, ingresa en el SJ. Al menos, éste fue mi caso y el de varios colegas españoles que llegaron después al Servicio.

En efecto, cuando en junio de 1988 entré en funciones en el SJ como consejero jurídico con el grado A/3, daba por supuesto que en mi condición de catedrático de derecho internacional privado que, además, había actuado como representante español en las negociaciones de la Comunidad con la EFTA para la extensión a los países miembros de esta organización del convenio de Bruselas de 1968 sobre la competencia judicial, el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (el actual reglamento del Consejo 44/2001) y que desembocó en el convenio de Lugano, sería destinado a un equipo y a una materia en la que mi actividad fuera de la mayor utilidad para el Servicio. No fue así, más bien todo lo contrario: el equipo que entonces se ocupaba del Mercado interior y de la libre circulación de mercancías necesitaba ser reforzado y allí fui destinado para ocuparme de todo lo relacionado, en ese ámbito, con España y Portugal.

Cierto que, por mi insistencia, conseguí que el director general accediera a enviarme, con la delegación de la Comisión, a Lugano, para la conclusión del texto del convenio antes citado, si se resolvía, como afortunadamente así fue, el último punto y el más sensible políticamente que quedaba, la cuestión de Gibraltar y su situación en el ámbito de aplicación del convenio. Guardo el recuerdo de aquellos mis primeros pasos en tanto que funcionario comunitario como una anécdota: en mayo de 1988 había finalizado mi actuación como representante español en las negociaciones del convenio y, en septiembre de ese mismo año actué en la Conferencia Diplomática de conclusión del mismo como consejero jurídico de la Comisión.

Pero esta actuación ligada a mi especialidad, en la que todo lo técnico jurídico estaba ya atado, fue meramente puntual y de unos días. Volví al Mercado interior

y a la libre circulación de mercancías, a corregir en este campo, a golpe de sentencia del Tribunal de Justicia, la legislación española no conforme con el derecho comunitario y, seis meses después, me atribuyeron, en el mismo equipo, ante mi pasmo, el sector veterinario y fitosanitario, al que se le agregaron los campos de las denominaciones de origen y las certificaciones de especificidad, en los que trabajé cerca de seis años, aunque, en realidad, las denominaciones de origen me han seguido, al parecer a título personal, hasta el cese de mi actividad en la Comisión. Y también me cayó encima, al mismo tiempo, la representación del SJ en el llamado «grupo para la eliminación de las fronteras físicas» que a la sazón presidió el malogrado Sir Adrian Fortescue.

Tuve que esperar hasta 1995 para que, habiendo sido trasladado al equipo Instituciones, se me atribuyera una materia más entroncada en el derecho privado, los contratos de la Comisión, las denominaciones de origen y, tiempo después, mi especialidad, lo que el Tratado llamó y continúa llamando la «cooperación judicial en materia civil», a la que se sumó, a partir de 2001 con la creación del nuevo equipo y mi nombramiento de consejero jurídico principal, el resto de la justicia y los asuntos de interior.

Visto retrospectivamente, nada lamento de las primeras materias con las que tuve que lidiar porque, si bien todo aquello me exigió un esfuerzo considerable, cierto es que gané con abundancia conocimientos y experiencia, lo que me fue de gran utilidad en mi actividad subsiguiente. Y también he comprendido las buenas razones y la estrategia del SJ para ese proceder.

Otra de las peculiaridades del SJ y, quizá en alguna medida de todos los demás servicios, que igualmente puede sorprender al jurista recién llegado y que, desde luego, ocurrió igualmente en mi caso, es el sistema de interpretación y aplicación del derecho comunitario. Y hablo de sorpresa porque los parámetros de interpretación de las disposiciones jurídicas son frecuentemente distintos de los que aplica un profesor de una Facultad de Derecho, que procede a una exégesis normalmente

neutra, que con frecuencia aplica el método comparado y que es libre de formular propuestas de mejora y perfeccionamiento de la norma y, en definitiva, de concluir en la crítica constructiva de ésta. No quiero decir con ello que en el SJ no se atiende a reglas interpretativas que son comunes o universales, tales como interpretar según el sentido ordinario de los términos en su contexto, eliminar un resultado absurdo o incoherente o buscar la voluntad del legislador aplicando una interpretación formalista o más decantada hacia el finalismo, esto es, pegada a la letra de la ley o buscando satisfacer el objetivo o finalidad que ésta se ha propuesto alcanzar que, a su vez, debe ser previamente interpretado y concretado.

Lo que ocurre —y ello se descubre al poco tiempo— es que la interpretación y subsiguiente aplicación de la norma jurídica están al servicio de una causa, causa que es perfectamente lícita y, más aún, necesaria: la defensa del sistema comunitario, de su método, de su dinámica y de su desarrollo progresivo, tanto más cuanto que el derecho comunitario primario, como ocurre con las constituciones de los Estados, enuncia sobre todo principios, competencias y políticas con un contenido general que exigen luego su concreción en el derecho derivado. Y este derecho derivado, por la propia naturaleza de la originalidad de la construcción comunitaria, está a menudo sembrado de ambigüedades —a veces de forma consciente para así obtener su adopción—, de inconcreciones o de oraciones de difícil inteligencia, por no hablar de las dificultades que puede plantear la interpretación y aplicación de un texto jurídico que tiene validez oficial en un buen número de lenguas.

Tarea nada sencilla que en el quehacer diario se orienta al servicio de la gran causa de la Europa comunitaria.

Pero en el SJ nadie se eterniza en su materia; el sistema de rotación establecido exige que el jurista cambie de sector, en plazos que son igualmente flexibles, ya sea en el seno de su propio equipo o trasladándose de equipo, lo que, de una parte, le permite una importante ampliación de conocimientos y, por otra, evita una excesiva y prolongada relación con sus «clientes», la Direc-

ción general a la que aconseja y que necesita su «dictamen favorable».

En cualquier caso, el miembro del SJ debe estar en permanente formación, no sólo en lo que concierne al derecho comunitario y de la Unión sino, igualmente, en lo que respecta al derecho interno de su Estado de origen, conocimientos que le serán imprescindibles cuando deba representar y defender las posiciones de la Comisión ante la jurisdicción comunitaria o cuando deba ocuparse de una cuestión puntual y específica —lo que ocurre con relativa frecuencia— fuera del sector de su competencia.

No es frecuente que el miembro del SJ solicite su traslado a otro servicio o a una dirección general; en los raros casos en los que así ha sido, el traslado obedece, por lo general, a una oferta atractiva, de trabajo y promoción, que el interesado estima no poder rechazar.

Sí es frecuente, en cambio, que los miembros del SJ sean solicitados por los gabinetes de los comisarios para integrarse en sus respectivos equipos o por los jueces del órgano jurisdiccional comunitario para formar parte del correspondiente equipo de letrados. En ambos casos, el jurista parte al gabinete o a Luxemburgo —si, en este último caso, razones familiares imperiosas no lo impiden— «en interés del servicio» y en la situación administrativa de «comisión de servicios» (*détachement*).

Una de las constantes líneas de conducta del SJ es la de velar por la coordinación interna en su misión de consejo jurídico así como en su actividad forense como representante exclusivo de la Comisión ante el Tribunal de Justicia u otros Tribunales, nacionales e internacionales, incluidos los «paneles» en el amplio ámbito de la OMC. Con ello, el SJ contribuye eficazmente en el aseguramiento de la coherencia de toda la acción de la Comisión.

La coordinación interna se practica sistemáticamente a todos los niveles: la dirección con los equipos, entre los equipos y en el seno del propio equipo.

En el nivel superior, la coordinación se logra a través de las reuniones semanales (los lunes) del equipo de dirección con los «jefes de fila», esto es, los directores de

los equipos (consejeros jurídicos principales) y el jefe de los juristas lingüistas, en las que se prepara la posición del Servicio en los temas que figuran en el orden del día de la Comisión, habida cuenta de que, tanto a la reunión semanal de los jefes de gabinete, que precede a la del colegio de comisarios, como a ésta, asiste, en todo caso, el director general del SJ —o su representante— en su condición de jurisconsulto de la Institución. En estas reuniones de los lunes, igualmente se debaten, presentados por los jefes de fila, los temas de mayor complejidad o que presentan aspectos novedosos y se informa de las sentencias recaídas que, por su particular interés, merecen un primer y rápido análisis así como de la marcha de los asuntos considerados más sensibles o que han suscitado controversia con la dirección general de la que operativamente dependen.

Mas, como los temas a abordar en el quehacer cotidiano, ya se trate de consultas, ya del contencioso, a menudo afectan a las atribuciones de dos o varios equipos, son éstos los que, a su nivel, independientemente de las reuniones de los lunes, o bien se reúnen con el fin de debatir y concluir sobre todos los aspectos de la cuestión planteada, o bien el equipo al que se le ha atribuido la cuestión por ser el competente en cuanto al fondo, prepara un proyecto de nota de respuesta o de posición a seguir, una y otra convenientemente argumentadas, que es finalmente completada con las aportaciones de los otros equipos interesados. En función de la importancia del problema jurídico objeto de análisis o del nivel jerárquico del destinatario, el dictamen, favorable o adverso pero convenientemente argumentado, se expide con la firma de los consejeros jurídicos principales de los equipos que han colaborado en su confección o, si fuere el caso, del propio director general del Servicio.

La asunción de nuevas competencias, como la que supuso la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y la aparición del «Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia» y, más concretamente la «comunitarización» de la cooperación judicial en materia civil así como el asilo y la inmigración, o el incremento de las tareas ya existentes, como ocurre con la problemática

de la OMC/GATT o con las ampliaciones de la Comunidad, o, sencillamente, el incremento en flecha de la actividad de la Comisión en ciertos campos, como lo ha sido en materia de licitaciones públicas y subvenciones, ha exigido del SJ adaptaciones y retoques en su estructuración, de forma que pudieran cubrirse conveniente y coordinadamente esos nuevos campos de trabajo o el aumento de las tareas a realizar, buscando siempre la eficacia en la coordinación interna. Así se ha reforzado el equipo «Relex» conformando grupos especializados y a otro grupo del equipo «Instituciones» se le ha encargado en exclusiva del control y seguimiento de los tratados de adhesión. En el campo contractual, baste con citar la acertada creación de la «Célula de contratos y cobro de créditos», vinculada al equipo «JLS, Derecho privado, Derecho penal», que ha centralizado todos los asuntos en este campo, incluidas las licitaciones públicas de la Comisión, antes atribuidos por razón de la materia a cada equipo indistintamente, ganándose así en una mejor coordinación y sobre todo, en rapidez y mayor eficacia.

Cuando se trata de un asunto contencioso, el proceso es, por la propia naturaleza del caso, más minucioso y así el jurista que ha sido designado «agente de la Comisión», y que es el responsable directo de éste, elabora su proyecto con los datos aportados por la dirección general operativa competente por razón de la materia, a la que informa, para recabar sus observaciones, de la posición jurídica que defenderá ante el órgano jurisdiccional así como de las diferentes etapas del proceso. Todo ello sin perjuicio de la asistencia que el agente considere necesario solicitar de los demás juristas, si la naturaleza del asunto lo aconseja.

4. Función del Servicio Jurídico de la Comisión

En lo que respecta a la función, la tarea o misión del SJ, es doble: por una parte, la de *consejo jurídico*, a la Institución en su conjunto, por la que emite dictámenes independientes y, por otra, la de *representarla ante los Tribunales*, nacionales, internacionales y comunitarios,

esto es, la de abogado de la Comisión, función que ejerce en exclusiva.

El Tratado CE, en su artículo 213.2, otorga a la Comisión y le impone el deber de ejercer sus funciones con absoluta independencia y en el interés general de la Comunidad. La Institución tiene igualmente atribuida, según dispone el artículo 211, la muy importante misión de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las adoptadas por las instituciones en virtud del propio Tratado. La Comisión es, en frase de antiguo acuñada, la «guardiana del derecho comunitario».

Es en esta misión de vigilancia, de guardiana, de la Comisión, en donde, sin duda, su SJ cumple con lo fundamental de la tarea que tiene encomendada.

En primer lugar, en su misión de *consejo jurídico* el SJ despliega una tarea que podría denominarse de «control de legalidad *ex ante*» de los actos que emanan de la Comisión. De conformidad con el artículo 21 del reglamento interno de la Comisión, la consulta del SJ es obligatoria en todo proyecto de acto y de propuesta de actos jurídicos, así como de cualquier documento que pudiera tener una incidencia jurídica. Se trata tanto de los actos formales que la Comisión adopta en virtud de competencias propias (reglamentos, decisiones) cuanto de aquellos que constituyen propuesta de acto dirigido al Consejo o al Parlamento Europeo y al Consejo, así como de todas las decisiones a tomar en la fase precontractiva por infracción del Derecho comunitario prevista en el artículo 226 del Tratado CE o, también, en la actividad contractual, de ayudas y subvenciones o de licitaciones públicas, de la Comisión, y en su política inmobiliaria, sin olvidar el gran apartado de las negociaciones de acuerdos internacionales.

En otras palabras, todo proyecto de acto susceptible de producir efectos jurídicos no puede presentarse, para su adopción por la Comisión, sin el dictamen previo favorable del SJ.

De ahí que no pueda tramitarse un «procedimiento escrito» de adopción del acto por la Comisión sin el preceptivo dictamen favorable del SJ. La Secretaría general, competente en materia de procedimientos internos,

suspende aquel en el que falta el dictamen del SJ o ese dictamen no es favorable al proyecto de acto tal como se presenta.

Cuando el SJ estima no poder emitir dictamen favorable, lo habitual es que se suceda toda una serie de reuniones con la dirección general autora del proyecto y las asociadas, con el fin de llegar a un texto satisfactorio, lo que en la mayoría de los casos se consigue.

Cierto es que, en teoría, la dirección general o servicio responsable del proyecto puede decidir, no obstante el dictamen desfavorable del SJ, elevarlo al colegio de comisarios. En tal caso —si las posiciones de los diferentes actores continúan siendo contrapuestas incluso después de la reunión y debate del asunto que normalmente se organiza por el gabinete del presidente— a la vista de los argumentos esgrimidos por ambas partes, sin excluir en ocasiones razones importantes de sensibilidad política, la Comisión, así ampliamente informada, y tras el informe de sus Jefes de gabinete, decide.

Quede claro que me estoy refiriendo aquí a los actos formales que siguen el procedimiento interno establecido y que, anualmente, se cuentan por millares. Toda otra serie de consultas jurídicas, de carácter preparatorio o de otra naturaleza, que llegan al SJ por vías de hecho o por cauces informales, pero que son igualmente atendidas, sobrepasan en número a las anteriores.

En cuanto a su función de *agente o representante exclusivo* de la Comisión ante los tribunales de justicia, el SJ garantiza la ejecución de las decisiones de ésta en tal ámbito.

En esta función primordial, sin duda la más propia y típica del SJ, el mayor volumen, con mucho, de asuntos corresponde a la acción ante la jurisdicción comunitaria.

Siendo esto cierto, no hay que olvidar que los asuntos ante la OMC, en Ginebra, van en aumento, en cantidad y en complejidad: en la actualidad, la Comisión interviene —representada por su SJ— en aproximadamente 63 asuntos que se hallan en curso.

En lo que respecta a la jurisdicción comunitaria, como es sabido, la Comisión está presente en la práctica totalidad de los asuntos que se sustancian ante el Tribunal

de Primera Instancia (TPI) y el Tribunal de Justicia. Aquí el problema es ya clásico: se presentan muchos más recursos que los que se terminan, de manera que el Tribunal está cada vez más sobrecargado y, de rechazo, el SJ, en particular aquellos equipos que, por razón de las materias atribuidas, deben soportar un mayor contingente de contencioso (agricultura, competencia, ayudas de Estado, medio ambiente, mercado interior).

Dejando a un lado los asuntos en los que resulta demandada, de los que la mayor parte corresponde a los que son interpuestos por los funcionarios y otro personal al servicio de la Institución, la Comisión,

— o es demandante, como ocurre obviamente, por ejemplo, en los asuntos llamados «de infracción del derecho comunitario» (artículo 226 CE) cuando la Comisión estima que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y ese Estado miembro no se ha conformado al «dictamen motivado» que la Comisión le ha dirigido. Seguramente éste es el ámbito en el que se produce un mayor contingente de asuntos, si bien es cierto que la fase precontenciosa siempre ha dado resultados importantes, de manera que en ella quedan resueltos un gran número de infracciones. Con el ingreso de los nuevos diez Estados miembros, probablemente habrá que contar con un incremento de estos asuntos.

— o interviene en el proceso como *amicus curiae*, dando al Tribunal de Justicia su interpretación argumentada de las disposiciones de Derecho comunitario que el juez nacional ha solicitado, como es el caso de los «reenvíos prejudiciales» previstos en el artículo 234 CE y, en ellos, la Comisión interviene siempre,

— o es parte coadyuvante, en todos los demás casos, incluido el más bien excepcional recurso directo entre Estados miembros, establecido en el artículo 227 CE que, si bien ha dado lugar a escasísimos asuntos a lo largo de la historia de la Europa comunitaria, tenemos como ejemplo el último, por el momento, de los planteados, el del Reino de Bélgica contra el de España, en el ámbito de las denominaciones de origen de los vinos, concretamente el embotellado obligatorio del vino de la

denominación de origen calificada «Rioja» en la zona de producción y la prohibición de su venta a granel. Se trata de un asunto en el que la Comisión intervino en defensa de la posición española, que fue la que el Tribunal consideró ajustada a derecho.

Del buen número de asuntos contenciosos en los que he debido intervenir ante el Tribunal de Justicia en defensa de la posición y de los intereses de la Comisión, el del Rioja fue, sin duda, el más difícil y problemático y, seguramente por ello, el que mayor satisfacción profesional me produjo. Ante todo debo decir que, en este asunto complejo y complicado, recibí una ayuda inestimable y constante, antes y a lo largo del proceso, de la división de vinos de la DG Agricultura. Y de forma individual, de su entonces director general adjunto, con quien debatí largas horas el mejor enfoque y estrategia del asunto.

Existía ya una anterior sentencia del Tribunal de Justicia, respondiendo a una cuestión prejudicial planteada por un juez belga, que había declarado que la prohibición de la ley española de la venta a granel de estos vinos era una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa de la libre circulación de mercancías, prohibida por el entonces artículo 30 del Tratado, no justificada por alguna de las causas previstas en su artículo 36. España no modificó la ley, lo que llevó al Reino de Bélgica, años después, a plantear ante el Tribunal el recurso directo.

En la fase precontenciosa prevista en los párrafos 2.º y 3.º del artículo 227 CE, responsabilidad de la Comisión, después de la audición que organizó de ambos Estados miembros con el fin de conocer y debatir las posiciones de uno y otro, se decidió no emitir el dictamen motivado previsto en aquellas disposiciones puesto que en los servicios competentes las apreciaciones jurídicas no eran unánimes. Y es lógico que así fuera: la materia —protección de la propiedad industrial como justificación de los obstáculos a la libre circulación de mercancías— además de compleja, no había sido objeto hasta el momento de grandes desarrollos jurisprudenciales en derecho comunitario.

Ahora bien, había comenzado a aplicarse el reglamento 2081/1992 del Consejo, relativo a la protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas de los productos agrícolas y alimenticios que, si no es aplicable a los vinos, había producido a lo largo de su elaboración una profundización importante en el estudio y teoría general de la materia. Por otra parte, algunos estábamos convencidos de que había elementos nuevos de naturaleza suficiente como para que la prohibición de la venta a granel de vinos amparados por una denominación de origen de la notoriedad y reputación de la del Rioja, pudiera justificarse como una medida protectora de esa modalidad de propiedad industrial.

El caso fue que —y en ello hubo una cierta dosis de anécdota— cuando el Tribunal de Justicia notificó a la Comisión el recurso directo planteado por Bélgica contra España, concediéndole el plazo para que le comunicara si intervenía o no en el asunto y, en su caso, a favor de qué parte, después de decidir que debía necesariamente constituirse en parte coadyuvante, la Comisión optó, el mismo día en que finalizaba el plazo, intervenir en defensa de la posición del demandado, España. Lo anecdótico fue que ese día, la Comisión recibía por la mañana al canciller alemán, que debía almorzar con él y que sólo por la tarde se reunía para decidir en defensa de qué Estado miembro iba a intervenir. Yo, que había sido nombrado agente de la Comisión, junto a un colega belga para que el equilibrio fuera perfecto, esperaba pacientemente en mi despacho la llamada de nuestro director general, con dos escritos de intervención distintos, uno favorable a Bélgica y, el otro, a España. Y con nosotros aguardaba también un empleado de una sociedad de mensajerías urgentes para presentar, antes

de las 24 horas de ese día, en la secretaría del Tribunal, en Luxemburgo, el escrito que correspondiera. Y así se hizo.

Es en este campo de acción, como abogado de la Comisión, en donde el SJ ejerce su función más característica y, a su través, su misión de lo que podría llamarse el «control de legalidad *ex post*». Pero no debe verse esta función en su lado puramente mecanicista: junto a la tarea de todo abogado de hacer ver y convencer al juzgador de la bondad de las razones esgrimidas por su patrocinado, otra acción, inherente a la anterior y, en mi opinión, tan importante o más que aquélla, se desarrolla en la actividad jurídico-contenciosa del SJ de la Comisión: la de impulsar y desarrollar el derecho y el llamado «método comunitario». La pequeña historia de la Comunidad muestra ejemplos de sobra conocidos en los que el Tribunal de Justicia, siguiendo la posición de la Comisión defendida por su SJ, ha asentado los grandes principios que constituyen las bases del Derecho comunitario.

Es así cómo, en el discurrir diario, el SJ vela por asegurar la eficacia y la coherencia en la vasta y trascendente acción de la Institución a la que sirve en todos sus ámbitos.

Para concluir, sólo me queda manifestar que mis años de trabajo en el SJ me procuraron una experiencia profesional sumamente enriquecedora que ahora aprovecho en mi trabajo de docente e investigador universitario. Mi estancia en Bruselas me dio una importante cantidad de amistades, para mí imperecederas. Trabajo y estancia fueron, en general, gratificantes y, desde luego, inolvidables. Si dispusiéramos del don de hacer perdurar las cosas, ésa sería mi opción. Sólo cabe mantener las relaciones y los contactos y volver tantas veces como sea posible, si el cuerpo aguanta.