

LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Por JAVIER ROLDÁN BARBERO*

I. EL SISTEMA JURISDICCIONAL EN EL MARCO DEL TRATADO DE NIZA

Un Protocolo añadido por el Tratado de Amsterdam anunciaba la convocatoria de una nueva Conferencia intergubernamental que, con vistas a la ampliación venidera, efectuaría «una revisión global de las disposiciones de los tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones».

Bien es verdad que este mismo Protocolo hacía mención, de manera previa y específica, a dos cuestiones, relacionadas entre sí: la composición de la Comisión y la formación de la mayoría cualificada en el seno del Consejo. Estos dos temas —junto a la extensión de las materias regidas por esa mayoría cualificada— eran, pues, en sentido estricto, los asuntos irresueltos, dejados pendientes por el Tratado de 1997.

Esta impresión quedó confirmada al quedar circunscrita, en principio, a estos temas la agenda de la Conferencia, según dispuso el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 1999 en Helsinki. Esta agenda, como se sabe —y este volumen atestigua—, fue pronto ampliada. La revisión del sistema jurisdiccional fue uno de los temas añadidos.

En realidad, la discreción y especificidad institucional que caracterizan a este sistema, por comparación con las instituciones políticas, expli-

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Almería.

can, en parte, que su revisión haya pasado desapercibida o soslayada en la mayoría de los análisis de urgencia realizados a propósito del Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001. Sin embargo, este desconocimiento o indiferencia resultan reprochables, pues la arquitectura judicial ha sido el dominio más transformado de cuantos figuran en este tratado.

Es cierto que las reformas de más enjundia han sido tan sólo fundamentadas y facilitadas, pero no implantadas, sobre todo en lo tocante a la articulación de los distintos niveles de jurisdicción. De este modo, habrá que aguardar, en primer término, a la entrada en vigor del Tratado de Niza (*comprometida inicialmente en el plano político para diciembre de 2002*), y, más adelante, a la adopción progresiva de muchas de estas medidas innovadoras, supeditadas a la decisión unánime de los Estados miembros. La valoración a este respecto del Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) resulta muy elocuente: por una parte, se ha mostrado satisfecho, pues las reformas realizadas en Niza, en lo que conciernen a este Tribunal y al de Primera Instancia, se sitúan ampliamente en la línea de las reflexiones y propuestas hechas por esta institución. Por otra parte, ha remitido, con buen criterio, la apreciación final a la aplicación efectiva de las medidas contempladas¹. A mi juicio, las mayoría de las reformas atinentes a la administración de Justicia, aunque trascendentes, son más potenciales que inmediatas, y no deben ocasionar demoras en el proceso de ratificación del Tratado de Niza.

Como es sabido, la ampliación futura de la Unión Europea a nuevos miembros ha inducido la reforma del sistema institucional. La reforma particular del sistema jurisdiccional también ha pretendido adaptarse a esta circunstancia. Así, en lo que atañe a la composición del Tribunal de Justicia se ha optado por la solución más internacionalista, al consagrar expresamente la equiparación entre el número de jueces y el de Estados

¹ G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: Prefacio al Informe anual sobre las actividades del Tribunal correspondiente al año 2000. El Tratado de Niza figura publicado en el DO C 80 de 10.3.2000. Se han escrito ya algunos análisis doctrinales en esta materia que resultan muy clarificadores: B. FERNÁNDEZ PÉREZ: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea». *La Ley*. 1.2.2001. pp. 1-6; y M. LÓPEZ ESCUDERO: «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario» (de inminente publicación en el *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*). Agradezco a este autor que me haya facilitado una copia de su trabajo, aún inédito cuando se redactó el presente estudio, el cual contiene ideas muy interesantes sobre el desarrollo último de las reformas contempladas en Niza.

miembros. Sin embargo, esta fórmula, en todo caso menos controvertida que la aplicada a la Comisión, se ve, en parte, explicada como factor de legitimidad del Tribunal por aglutinar a representantes de todos los ordenamientos jurídicos nacionales (que alimentan expresamente el acervo comunitario en materias como los derechos fundamentales y el régimen de la responsabilidad extracontractual). Además, esta fórmula se encuentra paliada por la actuación generalizada del TJCE en salas. Igualmente, el factor estatal se ha manifestado al blindar con la regla de la unanimidad el régimen lingüístico actual. Este régimen, en perjuicio de la economía procesal y financiera, establece la igualdad, la oficialidad de los doce idiomas, si bien el irlandés no se utiliza de hecho y el francés constituye la única lengua de trabajo. También en este punto concurren, junto a razones políticas, motivos jurídicos (de seguridad y transparencia) para sustentar la solución acordada.

Ahora bien, el reto más importante que tiene por delante el sistema jurisdiccional comunitario con ocasión de las próximas ampliaciones radica en seguir garantizando el respeto del Derecho europeo ante la amenaza cierta de un deterioro de sus principios. En efecto, las nuevas adhesiones suponen un imperativo político, moral e histórico, pero también, sin género de duda, un riesgo para la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, al ser abrazado por países con escasa tradición democrática. Desde este punto de vista, las instancias judiciales de la Unión tienen por delante un desafío de gran magnitud: asegurar la aplicación de la regla de Derecho en el funcionamiento de la construcción europea. Huelga enfatizar la importancia de la labor desarrollada hasta ahora por el Tribunal de Luxemburgo en los progresos y en la firmeza de la integración de Europa. Por consiguiente, al Tribunal de Justicia también le afecta sobremedida el dilema ampliación-profundización (como ya se viene manifestando en relación al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que funciona en el marco del Consejo de Europa).

Sin embargo, a decir verdad, la remodelación apremiante del sistema jurisdiccional obedece a un problema estructural de sobrecarga, de desbordamiento, que amenaza ya la efectividad de la justicia y la confianza de los justiciables. Quiero decir que la ampliación de la Unión a nuevos miembros sólo es un factor añadido que puede agravar —pero no generar— los males de un sistema ya al borde del colapso.

En efecto, los dos órganos judiciales comunitarios afrontan ya un vo-

lumen de asuntos creciente, excesivo, que provoca un alargamiento inadmisiblemente de los procedimientos. Los valores de la eficacia y de la democracia salen malparados, y estos valores son los principales parámetros de valoración de toda la arquitectura institucional de la Unión Europea. Las estadísticas son ilustrativas: desde 1990 a 1998 se experimentó un aumento del 87% en el número de las cuestiones prejudiciales planteadas (de 141 a 264). También ha ido incrementándose el número de recursos de casación, en tanto que se producía una disminución considerable del número de recursos directos interpuestos ante el TJCE. En cuanto al Tribunal de Primera Instancia (TPI), en siete años (1992-1998) se dobló el número de recursos recibidos: de 116 a 238. El resultado es que la media de duración de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia es de 21 meses; en el caso del TPI, de 30 meses. Ciertamente, este último órgano judicial se muestra menos productivo (344 asuntos resueltos de entre los 398 registrados en 2000) que el TJCE. Este Alto Tribunal pudo en ese mismo año (el 2000) resolver un número mayor de asuntos (526) del que había sido registrado en su Secretaría (503)².

Las perspectivas, si no se adoptan y aplican medidas eficaces y urgentes, son sombrías, pues hay varios factores que contribuirán al incremento de la carga de trabajo. Desde luego, claro está, la ampliación venidera, aunque se puede pensar que en un principio los jueces nacionales de los nuevos Estados miembros serán más remisos a plantear el incidente prejudicial, y que la Comisión, probablemente, será más condescendiente con las infracciones que se cometan del Derecho comunitario. De confirmarse esta tendencia inicial habrá ciertamente menos procedimientos judiciales, pero más menoscabo para la aplicación uniforme de este ordenamiento jurídico.

Con independencia de las nuevas adhesiones, nuevas competencias atribuidas al control judicial, apenas dejadas sentir hasta ahora, comenzarán a incidir en la administración de la justicia. Me refiero a la Unión Económica y Monetaria y a las materias encuadradas en el llamado «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» (a pesar de las restricciones judiciales impuestas en este ámbito por el Tratado de Amsterdam). Añadamos la presentación masiva de recursos que se espera en relación a los Reglamentos

² Otros datos útiles sobre la actividad judicial reciente se encuentran en el Decimoséptimo informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999). DO C 30 de 30.1.2001.

sobre la marca comunitaria y la protección comunitaria de obtenciones vegetales y a otros títulos comunitarios de propiedad industrial y comercial que se creen en un futuro próximo (en estudio está la protección comunitaria para los dibujos y modelos y para la patente).

No pasemos por alto, en fin, que el sistema es víctima de su propio éxito, esto es, de la confianza que ha generado, de su difusión pública cada vez mayor, difusión favorecida por la evacuación de resoluciones de gran notoriedad mediática (aunque no siempre bien resumidas o entendidas). Si bien la discreción es una virtud que se le supone a la Justicia, también lo es una Justicia transparente y accesible para el ciudadano. Ya se sabe que la transparencia es un valor que se pretende proyectar a todo el funcionamiento de la Unión. Sin embargo, la postergación de los particulares respecto al sistema jurisdiccional comunitario sigue siendo un aspecto censurable en el funcionamiento de éste, no corregido por el Tratado de Niza.

Es verdad que, sin necesidad de revisar los tratados constitutivos, se han podido introducir algunos cambios normativos orientados a proporcionar una justicia más rápida y eficaz. Estos cambios se han instrumentado principalmente en los Reglamentos de Procedimiento de ambos tribunales³. Sin embargo, la gravedad del diagnóstico y de las perspectivas exigían una reforma de más envergadura, que alcanzara, desde luego, al derecho primario. Ante este estado de cosas se comprende que el TJCE y el TPI transmitieran al Consejo de Ministros de Justicia, mucho antes de la apertura de la CIG de 2000, sus propuestas de reforma y sus inquietudes en un «Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea». Este documento lleva fecha de 10 de mayo de 1999⁴. Se entiende, asimismo, que reinase entre las Delegaciones nacionales un consenso general de partida sobre la necesidad de introducir modificaciones en la estructura y en el funcionamiento del sistema judicial. Imperaba en este campo particularmente la convicción de que el sistema institucional actual está agotado. De ahí que el marco jurisdiccional fuera

³ Las reformas más recientes, en lo que respecta al TJCE, fueron aprobadas el 16 de mayo de 2000 (DO L 122 de 24.5.2000) y el 28 de noviembre del mismo año (DO L 322 de 19.12.2000). Las últimas reformas del Reglamento de Procedimiento del TPI fueron aprobadas el 17 de mayo de 1999 y el 6 de diciembre de 2000. El texto refundido del Reglamento de Procedimiento de ambos tribunales aparece publicado en el DO C 34 de 1.2.2001.

⁴ El Presidente del TJCE, GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS, expuso las grandes líneas de este documento en los *Cahiers de Droit Européen*. 1999 3-4. pp. 275-282.

objeto de más comprensión que embates en esta Conferencia intergubernamental, a diferencia de lo ocurrido en la de 1996 que desembocó en el Tratado de Amsterdam.

Cuando se critican corrientemente, desde una óptica europeísta, los magros resultados alcanzados en el Consejo Europeo de Niza debemos tener presente que el método intergubernamental empleado ha dado lugar al realce, a la mejora de la institución judicial, de corte supranacional. Ahora bien, el alcance exacto de la reforma queda impreciso y, en buena parte, remitido a decisiones que han de tomarse con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Niza, decisiones que, por añadidura, han de contar con la aprobación unánime de los Estados miembros (confiemos en que se tomen en fechas anteriores a la próxima ampliación). Quede claro que debilitar o fortalecer el sistema jurisdiccional es una opción claramente política sobre el sentido de la integración europea, a la que ha servido hasta ahora tan encomiablemente el Tribunal de Justicia. No se trata, claro, de politizar la Justicia, sino de diseñar la política judicial de la Unión en una dirección que haga realidad el imperio del Derecho.

No ha de pasar desapercibido que el Poder Judicial de la Unión Europea descansa también, y además ordinariamente, en los órganos judiciales de los Estados miembros. Pues bien, ya conocemos —y padecemos— los males endémicos que sacuden a la administración de la Justicia nacional (pongamos que hablo de España). En orden a aliviarlos se viene proponiendo en nuestro país una reforma radical, un pacto de Estado. Se conoce que no es fácil alcanzar o implantar ese acuerdo que tanto se reclama en bien de la democracia. Es decir, no siempre es sencillo tampoco cambiar las cosas en el plano nacional. El sistema jurisdiccional comunitario acaba dependiendo de la eficiencia de la Justicia estatal. El orden europeo acaba asemejándose, también en esta faceta, y con las lógicas diferencias, al nacional en la progresiva saturación de trabajo y en la paulatina densificación y especialización de la estructura jurisdiccional que queda perfilada en el Tratado de Niza. Si la justicia es una «cuestión de Estado», también es una «cuestión de Unión».

Las connotaciones políticas que encierra el diseño del sistema jurisdiccional europeo se ponen de relieve en el protagonismo que siguen ejerciendo los gobiernos nacionales en su desarrollo futuro. Ahora bien, la especificidad institucional que preside estos asuntos, sus vertientes tecnocráticas, quedaron de manifiesto en el transcurso de la CIG'2000. Es cierto

que algunas delegaciones nacionales presentaron propuestas propias (no es el caso de la española)⁵. Sin embargo, el grueso de los trabajos en este ámbito estuvo orientado por las reflexiones presentadas por el propio Tribunal de Justicia⁶ y por la Comisión⁷, ésta inspirada, a su vez, en el Informe que presentó, en enero de 2000, el Grupo de Reflexión, constituido bajo su impulso, sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas⁸. Este Grupo, presidido por el antiguo Presidente del TJCE Ole Due, estuvo compuesto además por otros ex miembros de este Tribunal y del TPI y por expertos de gran nivel. Por otro lado, se constituyó, al objeto de orientar los trabajos de las Delegaciones nacionales, un denominado Grupo «Amigos de la Presidencia — Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia», formado por expertos juristas de los Estados miembros y de las instituciones⁹. Agreguemos que el futuro de la arquitectura judicial europea venía siendo en los últimos años objeto de abundantes aportaciones procedentes del campo doctrinal¹⁰.

La institución judicial mencionada en el artículo 5 del TUE y 7 del TCE sigue siendo el Tribunal de Justicia. El artículo 46 del TUE continúa, además, llamándola «Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», denominación que, desde el Tratado de Amsterdam no es entera-

⁵ Consúltense esas contribuciones en <http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/memberstates/inde.es.htm>.

⁶ Cfr. la Contribución del TJCE y el TPI, de 25.2.2000, en <http://curia.eu.int/es/txts/intergov/cig.pdf>. El Presidente del Tribunal de Justicia explicó en un artículo de prensa las principales propuestas de esta institución. G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea». *El País*, 9.5.2000.

⁷ El último criterio de la Comisión sobre el particular se recogió en su Contribución complementaria a la Conferencia intergubernamental sobre las reformas institucionales. Disponible en http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/cont042200_es.pdf.

⁸ Disponible este Informe en http://europa.eu.int/comm/sj/du_e-es.pdf.

⁹ Puede verse su documento CONFER 4747/00, de 31.5.2000 dirigido al Grupo de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

¹⁰ Entre otras referencias bibliográficas, que irán apareciendo en las páginas siguientes, cabe citar ahora el Coloquio organizado los días 19 y 20 de noviembre de 1999 conjuntamente por el Colegio de Europa de Brujas y el Consejo de Colegios de Abogados de la Unión Europea, bajo el título «Revising the Judicial Architecture of the European Union». El informe final de este coloquio fue elaborado por C. TURNER y R. MUÑOZ. Está disponible en <http://www.ccbe.org/Bruges/index.thm>. Igualmente, puede consultarse el número monográfico dedicado al sistema jurisdiccional comunitario por la *Revue des Affaires Européennes* (el n.º 3 del año 2000).

mente apropiada, pues su jurisdicción se extiende, si bien con restricciones, a los ámbitos del tercer pilar de la Unión Europea (el Diario Oficial, en cambio, sí pasará a llamarse «de la Unión Europea»). En todo caso, el nombre oficial que mantiene la institución judicial encierra la ventaja de recordar que las Comunidades Europeas perviven, a pesar de desinformaciones que se tienen y se vierten en este sentido.

El Tribunal de Primera Instancia se perfila como el órgano judicial ordinario de las Comunidades, aunque no se lo menciona entre las instituciones y aunque sus competencias futuras quedan bastante imprecisas. Su nombre también resultará ya desacertado, puesto que podrá actuar como órgano de segunda instancia ante las resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales que se crearán para sustanciar contenciosos especiales (tampoco esta calificación de «salas jurisdiccionales» es muy correcta). En consecuencia, nos encontramos con que la jurisdicción comunitaria se compondrá de varias instancias (hasta tres niveles de jurisdicción), con competencias respectivas aún por delimitar.

En cambio, sigue sin mencionarse expresamente, como pieza inherente a la estructura judicial europea, a los órganos jurisdiccionales nacionales, a pesar de las propuestas emanadas de la Comisión tendentes a implicarlos, a responsabilizarlos más en el sistema. Obviamente, el juez interno, juez común del Derecho comunitario, estará especialmente vinculado a la remodelación que experimente el procedimiento prejudicial, remodelación apuntada, pero muy indefinida, en el Tratado de Niza. De todos modos, esta reforma afectará únicamente a la segunda fase de la cuestión prejudicial. La Conferencia, por lo demás, rechazó otra iniciativa de la Comisión, encaminada a crear la figura del Fiscal europeo, que habría engrosado el organigrama judicial europeo y lo habría conectado con el nacional en lo referente a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad¹¹. No dejemos de ponderar, por último, en relación al papel del juez nacional, la construcción progresiva de un espacio judicial europeo que incentiva la cooperación entre los órganos jurisdiccionales internos.

¹¹ En efecto, la Comisión propuso un nuevo artículo en el TCE (el 280 bis), por el que se nombraría un Fiscal Europeo, encargado de «investigar, acusar y enviar a juicio a los autores o cómplices de infracciones que afecten a los intereses financieros de la Comunidad y ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción pública relativa a estas infracciones». Cfr. la Contribución complementaria que a este respecto presentó la Comisión a la CIG. COM (2000) 608 final, de 29 de septiembre.

En este apartado introductorio nos interesa ahora exponer sucintamente las relaciones que mantiene, con arreglo al Tratado de Niza, el sistema jurisdiccional con las demás instituciones de la Unión, sin perjuicio, naturalmente, de referencias adicionales más adelante.

Cabe pensar, primeramente, que el espíritu de cooperación leal y el fomento de los acuerdos interinstitucionales, invocadas una Declaración de la Conferencia relativa al artículo 10 del TCE, pueden llevar consigo una cierta *desjudicialización* de las relaciones que mantienen las instituciones políticas.

El nuevo marco de la justicia comunitaria amplía las funciones asignadas al Parlamento Europeo. Esta institución, en efecto, adquiere la condición de demandante privilegiado en el recurso de anulación y la capacidad para solicitar al Tribunal de Justicia un dictamen previo sobre la «constitucionalidad» de cualquier acuerdo internacional que tenga previsto celebrar la Comunidad Europea. Por consiguiente, el Tratado de Niza prolonga, muy justamente, la labor de revalorización del Parlamento Europeo mediante la técnica de los «pequeños pasos». En cambio, su papel en la configuración de la normativa judicial se limita, a lo sumo, a la simple consulta.

En lo atinente a la Comisión, lo esencial es que adquiere el derecho de iniciativa respecto a la reforma del Estatuto y que se le encomienda impulsar el reparto futuro de competencias entre el TJCE y el TPI en relación a los recursos directos. Sus poderes respecto al recurso por incumplimiento permanecen, por el contrario, como están ahora.

La referencia al Consejo debe ser un poco más detenida. La ampliación de las políticas regidas por mayoría cualificada ha de ser un factor de dinamismo y agilidad en la producción normativa de la Comunidad Europea. Al mismo tiempo, la generalización de esta regla de adopción de decisiones, y el arrinconamiento consiguiente de la regla de la unanimidad, deben ocasionar una mengua de los recursos de anulación atinentes a la base jurídica utilizada.

En lo que se refiere al sistema jurisdiccional, es muy importante la aplicación de la mayoría cualificada a los Reglamentos de Procedimiento de las distintas instancias judiciales de la Comunidad. El Tribunal de Justicia no ha conseguido, por lo tanto, su opción preferente, que era la completa autonomía para aprobar su Reglamento de Procedimiento, a la manera de lo que ocurre con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En cambio, ha conseguido su opción subsidiaria en este ámbito: que la apro-

bación de este Reglamento por el Tribunal requiera la previa autorización por mayoría cualificada, y no por unanimidad, del Consejo, en la certeza de que no se trata de una materia de carácter «constitucional». Era ésta una antigua aspiración de esta Corte, que se remonta a la Conferencia Intergubernamental que desembocó en el Tratado de Maastricht de 1992.

Las Delegaciones nacionales consintieron la modificación del procedimiento decisorio en este terreno a cambio de que la regulación del régimen lingüístico del Tribunal de Justicia pasara a estar contenida en el Estatuto del Tribunal (y no ya en el Reglamento de Procedimiento). Ciertamente, lo sustancial de las reglas de procedimiento se encuentra ya recogido en el Estatuto. El Reglamento de Procedimiento está concebido para aplicar y, en su caso, completar el Estatuto.

A este Estatuto —que queda unificado y que experimenta mejoras lingüísticas en su versión castellana— estará remitida la precisión de trascendentes reformas que el Tratado de Niza se limita a fundamentar jurídicamente. De ahí que sea muy relevante la flexibilización que se ha introducido en este Tratado para arbitrar la reforma del Estatuto. De conformidad con las nuevas reglas, salvo el Título I («Estatuto de los jueces y de los abogados generales»), que seguirá sometido a las normas generales de revisión de los Tratados, los demás títulos serán objeto de una reforma abreviada, consistente en la aprobación unánime del Consejo, sin sometimiento a los procedimientos constitucionales de ratificación. En la actualidad, el procedimiento agravado es la norma, a excepción del Título III («Procedimiento»), sometido a la mera decisión unánime del Consejo.

Por lo demás, el Estatuto es objeto, como decía, de un proceso de simplificación al quedar derogados los Protocolos sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia anejos a los tratados constitutivos de la CE y de la CEEA. Esos dos Protocolos serán sustituidos por un único Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia anejo al TUE y a los dos tratados de Roma de 1957. Por lo que se refiere al Estatuto del TJCE de la CECA, quedan derogadas buena parte de sus disposiciones (salvo las que son específicas de esta Comunidad), sin perjuicio de la aplicación a estos casos del Estatuto unificado. Todo ello con carácter provisional, pues la expiración del TCECA está fijada para el año 2002. Añadamos que igualmente quedará derogada la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988, por la que se creó el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, con la excepción —también provisional— de su artículo 3 en lo que hace

referencia al funcionamiento de la CECA. El articulado de esta Decisión pasa a quedar recogido en el Estatuto o en los tratados.

Pese a este proceso de simplificación y flexibilización, los Estados miembros se reservan su aprobación unánime de las grandes decisiones atinentes a la futura estructura judicial comunitaria. De estas decisiones futuras dependerá, finalmente, la valoración que se haga de las modificaciones introducidas en este ámbito por el Tratado de Niza. Tal cosa sucede también respecto a la creación de las salas jurisdiccionales especiales (nuevo artículo 225 A del TCE) y para la atribución del control judicial sobre los títulos comunitarios de propiedad industrial que se creen (nuevo artículo 229 A). En este último supuesto, además, cada Estado habrá de aprobar la decisión correspondiente del Consejo con arreglo a sus procedimientos constitucionales respectivos.

Añadamos algo que resulta obvio: realmente, el sistema jurisdiccional se ve concernido por la evolución de todo el sistema normativo e institucional de la Unión europea (es el caso también de la falta todavía de una reglamentación precisa de la jerarquía normativa).

Como cualquier otra institución, el Tribunal de Justicia actúa con arreglo al principio de las competencias de atribución. Su marco de actuación sigue recogido en el artículo 46 del TUE. Del mismo continúa excluido todo lo relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común, incluido su flamante régimen de cooperación reforzada y el artículo 24, que, con una regulación renovada, contempla la celebración de acuerdos internacionales en este campo, acuerdos que son vinculantes para las instituciones de la Unión. Se entiende ahora menos, entonces, la exclusión absoluta del control judicial sobre este pilar.

La única modificación expresa que recoge el nuevo marco de actuación del Tribunal de Justicia se refiere al artículo 7 del TUE, pero únicamente en lo referente a las disposiciones procedimentales (una razón adicional para que el nombre de este Tribunal pasara a hacer referencia a la Unión Europea, y no sólo a las Comunidades). El Tribunal actuará a solicitud del Estado miembro afectado y en el plazo de un mes a partir de la fecha de la constatación del Consejo prevista en dicho artículo. Este artículo, ahora también reformado tras ser soslayado en la «crisis austriaca», contempla, en efecto, la constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios democráticos fundamentales. Se comprende que la cuestión de fondo encie-

rra una apreciación de carácter político en la que el Tribunal de Justicia no podría entrar¹².

Hemos dicho ya que toda la evolución del sistema jurisdiccional engarza con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En relación, específicamente, con el control de los derechos humanos las cosas siguen igual: se mantiene la fórmula del artículo 6,2, del TUE y se ha rechazado, de momento, la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al derecho primario. Es decir, se la ha privado de valor jurídico directo, si bien no encuentro óbice para que el Tribunal de Justicia la pueda manejar como criterio complementario de interpretación. Está fuera de duda que la juridificación de esta Carta acentuaría el perfil, que el Tratado de Niza alimenta, del Tribunal de Justicia como Corte constitucional. Es ocioso decir, por lo demás, que no se le ha atribuido a la Comunidad competencia para celebrar acuerdos internacionales en este orden de materias (para adherirse, pues, al Convenio de Roma de 1950). Esta competencia fue, como se sabe, en su día rechazada por el Tribunal de Luxemburgo en su dictamen 2/94¹³. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, ha declinado reprobar el alargamiento de un proceso judicial en Grecia en la medida en que dicho alargamiento obedecía a las demoras causadas por el procedimiento prejudicial sustanciado por el TJCE. El Tribunal de Estrasburgo, aun considerando el periodo de tiempo requerido por este procedimiento relativamente largo, ha evitado pronunciarse sobre él para no perjudicar los objetivos que se propone este incidente procesal¹⁴.

Una indicación final: el control judicial sigue extendiéndose a las cláusulas de cooperación reforzada. Con el nuevo régimen, facilitado, dispuesto en Niza la labor del Tribunal adquiere una importancia añadida. Es un vector más de las amenazas que se ciernen sobre el porvenir de la aplicación uniforme del Derecho comunitario que el sistema jurisdiccional tiene a su cargo asegurar.

¹² Con arreglo al régimen aún vigente, se ha apuntado que el control del TJCE sólo se ejercería a este respecto sobre el proceso sancionador ubicado propiamente en el TCE (art. 309), no sobre el desarrollo del artículo 7 del TUE. Cfr. A. DEL VALLE GÁLVEZ: «Las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de las CC.EE. tras el Tratado de Amsterdam». *Noticias de la UE*. n.º 186. Julio-2000. p. 25.

¹³ Dictamen de 28.3.1996. Rec. p. I-1763.

¹⁴ Sentencia de 26.2.1998. Apdo. 95. Asunto Pafitis contra Grecia.

II. EL TRATADO DE NIZA EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA JURISDICCIONAL COMUNITARIO

Desde 1958, el Tribunal de Justicia funciona como institución común y única para las tres Comunidades Europeas. Su misión institucional quedó ya en un principio fijada, y permanece inalterada en el artículo 220 del TCE (antiguo artículo 164): garantizar el respeto del Derecho en la interpretación del Tratado. El Tratado de Niza enmienda esta disposición al añadir expresamente que esta labor incumbe, junto al Tribunal de Justicia, al Tribunal de Primera Instancia, cada órgano judicial «en el marco de sus respectivas competencias».

Ahora bien, aunque esta función institucional quedó definida desde el origen de las Comunidades e inmodificada después, es evidente que los medios y circunstancias al alcance del sistema jurisdiccional comunitario no siempre han sido los mismos en orden al cumplimiento efectivo de este objetivo.

En efecto, la arquitectura judicial comunitaria ha ido evolucionando, singularmente en los últimos tiempos. Notable fue a este propósito la creación del TPI mediante la citada Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988 (ahora derogada por el Tratado de Niza, con la excepción —provisional— de su artículo 3 en la medida en que el Tribunal actúe en el marco del Tratado constitutivo de la CECA). Desde entonces, ha ido incrementándose el volumen y el tipo de recursos confiados a este Tribunal, tendencia que, según contempla, pero no precisa, el Tratado de Niza, irá acentuándose en el futuro hasta convertirlo claramente en el órgano judicial de derecho común de las Comunidades.

El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, constituyó la Unión Europea. Pese a esta nueva configuración de la construcción europea, el orden jurisdiccional quedó esencialmente circunscrito al ámbito comunitario (al primer pilar), con las únicas excepciones de las disposiciones finales del TUE y de la competencia asignada, pero nunca ejercida hasta la fecha, respecto a los convenios celebrados entre los Estados miembros en el marco del tercer pilar, entonces comprensivo de la justicia y asuntos de interior.

En tanto el segundo pilar ha seguido sustraído a la acción de la justicia europea, el Tratado de Amsterdam, firmado en 1997, ha proyectado la acción judicial al denominado «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», que comprende una vertiente comunitaria de nueva planta y otra, ubicada

en el tercer pilar, consistente en la cooperación policial y judicial en materia penal. Se venía a reconocer, de este modo, la naturaleza esencialmente normativa de este espacio, si bien su reglamentación deja traslucir los resabios intergubernamentales que presiden este orden de cuestiones. Así las cosas, las competencias judiciales comunitarias resultó ampliada, pero también hasta un punto desnaturalizada, como ha puesto de relieve la doctrina especializada, la cual ha denunciado la regresión jurisdiccional producida, el riesgo de una jurisdicción a la carta provocado por un cúmulo de excepciones, derogaciones y regímenes especiales¹⁵. Aun admitiendo la sensibilidad política nacional que subyace en los temas de extranjería y de lucha contra el crimen, resultaba muy reprochable que se adujese la saturación de trabajo que padecía el sistema jurisdiccional para infligir ofensas a sus principios básicos de uniformidad y obligatoriedad.

Respecto a la vertiente comunitaria de este espacio («visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas») el artículo 67, 2, segundo guión, dispone que, una vez transcurrido un periodo transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia. En consecuencia, este periodo transitorio expira el 1 de mayo de 2004. Nada se ha dicho sobre el particular en la CIG'2000 ni en el Tratado de Niza resultante, de manera que el sistema jurisdiccional en este ámbito permanecerá intacto tras la entrada en vigor de este tratado hasta, al menos, la fecha mencionada (solamente hay referencias a que se potenciará la mayoría cualificada a partir de esa fecha). Por lo que se refiere al tercer pi-

¹⁵ A. ALBORS-LLORENS: «Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam». *Common Market Law Review*. 1998. pp. 1273-1294; J. M. DE FARAMIÑÁN GILBERT: «El Tribunal de Justicia en los tratados de Maastricht y de Amsterdam: una visión comparativa». En la obra, por él coordinada, *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*. Granada, 2000. pp. 159-198; L. N. GONZÁLEZ ALONSO: «La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998. Vol. 4. pp. 501-548; M. LÓPEZ ESCUDERO: «El TJCE y la aplicación uniforme del Derecho comunitario tras el Tratado de Amsterdam». En A. OLESTI (coord.): *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*. Barcelona, 2000. pp. 13-40; A. DEL VALLE GÁLVEZ: «Las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de las CC.EE. tras el tratado de Amsterdam». *Noticias de la UE*. n.º 186. Julio-2000. pp. 23-36.

lar, igualmente su regulación (artículo 35 del TUE) queda inmodificada, de modo que las cuestiones judiciales que se susciten en este ámbito siguen asignadas a la competencia del TJCE.

El balance actual de los litigios judiciales suscitados en torno a este espacio de libertad, seguridad y justicia es muy sencillo: sólo dos sentencias dictadas, en 1999, referentes a las materias recogidas en el Título IV y ninguna resolución relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal. La Unión Económica y Monetaria permanece asimismo sin aplicación judicial alguna hasta la fecha. No es raro que las reformas introducidas en el sistema jurisdiccional tarden algún tiempo en surtir efectos prácticos. Tengamos presente, por ejemplo, que las sanciones pecuniarias introducidas por el Tratado de Maastricht (art. 228, antiguo 171, del TCE) para supuestos de inejecución de una previa declaración judicial de incumplimiento han sido objeto de una primera sentencia en el año 2000¹⁶.

Lógicamente, más allá del marco normativo en que se desenvuelve el sistema jurisdiccional existen mecanismos jurídicos más o menos aplicados. Entre los poco aplicados figura la adopción de medidas cautelares¹⁷. Huelga también decir que la propia jurisprudencia comunitaria es evolutiva, incluso en aspectos cruciales como la articulación entre el ordenamiento jurídico europeo y el nacional¹⁸. No dejemos de mencionar tampoco otro aspecto crucial, el financiero, que venía preocupando sobremedida al Tribunal de Justicia. Pues bien, en este ámbito el presupuesto de las Comunidades para el ejercicio 2001 contempla una ampliación de la partida económica, de manera que podrá seguir, a corto plazo, asegurándose la disponibilidad de las resoluciones en todas las lenguas oficiales el mismo día de su pronunciamiento.

Con el Tratado de Niza sería incorrecto decir que el sistema jurisdic-

¹⁶ Cfr. M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «Primera multa coercitiva a un Estado miembro por inejecución de sentencia (Comentario a la sentencia del TJCE de 4 de julio de 2000. Comisión c. Grecia)». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2000. Vol. 8. pp. 493-518.

¹⁷ Una defensa doctrinal del mayor uso de estas medidas cautelares contra un Estado miembro se encuentra en D. M. TOMASEVIC: «L'usage du référé devant la Cour de Justice à l'encontre des États membres de la Communauté Européenne». *Revue du Marché Unique Européenne*. 1999-4. pp. 25-44.

¹⁸ Una aproximación reciente y autorizada a esta cuestión se encuentra en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, J.-P. KEPPELNE: «L'incidence du Droit communautaire sur le Droit national». *Mélanges en hommage à M. Waelbroeck*. Bruxelles, 1999. pp. 517-551.

cional ha perdido o cambiado sus rasgos básicos. Insisto en que las modificaciones más profundas están aplazadas a decisiones que habrán de tomarse con posterioridad a su entrada en vigor, y con un alcance bastante impreciso. Con excepción expresa del control procedimental sobre el mecanismo previsto en el artículo 7 del TUE, la reforma judicial arbitrada en Niza no atañe a las competencias judiciales, a diferencia de lo ocurrido en Amsterdam. Felizmente, pues, no ha cundido el inquietante precedente sentado en el Tratado de 1997, tendente a debilitar el control judicial en algunas materias. La reforma que contempla y fundamenta el Tratado de Niza afecta esencialmente a la estructura y funcionamiento internos del sistema en orden a la prestación de una justicia más eficaz. Evidentemente, ante la sobrecarga de asuntos no se trata de limitar el control judicial, sino de mejorar orgánicamente éste para hacerlo más capaz de asegurar la tutela judicial efectiva. Se puede decir que no se amplía, sino que se remodela el alcance de la potestad jurisdiccional transferida por los Estados miembros al orden europeo (fundamentada esa transferencia desde el prisma español, como se sabe, en el artículo 93 de la Constitución de 1978).

El objetivo perseguido por el Tratado de Niza en este ámbito es conseguir una administración de justicia más rápida, más especializada, más descongestionada. Ese alivio de trabajo ha de redundar, en buena lógica, en un mayor reposo y calidad en la elaboración de las resoluciones judiciales. Es indudable que una justicia lenta es una justicia menos *justa*. Ahora bien, la celeridad hay que combinarla con garantías procesales que el mismo Tribunal de Justicia ha comprendido y estimulado para el orden interno¹⁹. El Tratado, por lo demás, ante sus imprecisiones, despierta alguna incertidumbre sobre la unidad y coherencia del sistema en el porvenir.

Enseguida pasamos a ocuparnos de las disposiciones que introduce el Tratado de 26 de febrero de 2001 en materia judicial. Conviene antes reseñar que esos objetivos de alcanzar una justicia más rápida y eficaz han estado presentes en algunas reformas aprobadas en los últimos tiempos (sin revisión, pues, del derecho primario).

Una importante afectó a la Decisión de 1988 constitutiva del TPI. En efecto, en 1999 esta Decisión fue modificada al objeto de permitir a dicho Tribunal, en determinadas circunstancias, dictar resoluciones actuando como órgano unipersonal. Esta modificación fue especialmente pensada ante el aumento considerable de litigios que iba a recibir en relación a

¹⁹ Cfr. a este respecto, en particular, la sentencia *van Schijndel*, dictada por el TJCE el 14.12.1995 en los asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93. Rec. p. I-4705.

los derechos de la propiedad intelectual y, en particular, a la aplicación del Reglamento (CE) n.º 40/94 del Consejo sobre la marca comunitaria²⁰. Esta posibilidad de supresión del carácter colegiado del TPI ha sido objeto de algunos reparos doctrinales²¹.

El resto de las modificaciones recientes ha sido recogido en los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI, tal como se indicó. Las más notables han afectado al procedimiento prejudicial, en tres órdenes. A saber: posibilidad de que el Tribunal de Justicia pida aclaraciones al órgano jurisdiccional nacional sobre el contexto de hecho y de derecho en el que surge la duda (artículo 104,5); posibilidad de resolver mediante auto motivado cuando una cuestión prejudicial sea manifiestamente idéntica a otra ya resuelta, cuando la respuesta a tal cuestión pueda deducirse claramente de la jurisprudencia, o cuando la respuesta a la cuestión no suscite ninguna duda razonable (art. 104, 3); y posibilidad de que el Presidente del Tribunal decida que una cuestión prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado en caso de que se acredite una situación de urgencia extraordinaria (art. 104 bis). De entre el resto de las modificaciones sobresale la facultad del Tribunal de impartir instrucciones prácticas a las partes (art. 125 bis), la posibilidad de presentar documentos procesales por fax u otro medio técnico disponible (art. 37,6) y la posibilidad de prescindir de la fase oral en el procedimiento ante el TJCE, a menos que sea atendida la solicitud motivada de una de las partes para que tenga lugar esta fase (art. 44 bis). El Tribunal de Justicia venía propugnando esta supresión general de la fase oral, dada la repetición usual que comporta de los argumentos ya presentados por escrito. Denis Waelbroeck, por su parte, ha criticado esta eliminación de la fase oral, pues ofrece, en su criterio, una ocasión única de diálogo directo entre el juez y el abogado,

²⁰ Decisión de 26.4.1999. DO L 114 de 1.5.1999. Esta Decisión aplaza la propuesta formulada por los dos tribunales de justicia encaminada a aumentar el número de miembros del TPI y opta por esta solución sobre la base, entre otros argumentos, del siguiente: «Considerando que la experiencia adquirida en los diversos sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros muestra que, en cierto número de casos, ni la naturaleza de las cuestiones de Derecho o de hecho suscitadas, ni la importancia de los asuntos, ni otras circunstancias particulares justifican que un asunto sea juzgado en primera instancia por un órgano colegiado de jueces...».

²¹ Cfr. R. MUÑOZ: «Le système de juge unique pour le règlement d'un problème multiple: l'encombrement de la Cour de Justice des C.C.E.E. et du Tribunal de première instance». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*. n. 444, Janvier-2001, pp. 60-66.

por lo que justamente debía haberse adaptado, y no suprimido, para hacerla más constructiva²².

Como es natural, el desarrollo de las previsiones del Tratado de Niza dependerá del resultado práctico que ofrezcan estas reformas recientes en su propósito de descargar el trabajo de ambos tribunales. A partir de la entrada en vigor de este Tratado se contará con la posibilidad de reformar nuevamente los respectivos reglamentos de procedimiento mediante la aprobación por mayoría cualificada, y ya no por unanimidad, del Consejo.

Pasemos seguidamente a estudiar las características esenciales que ofrece la arquitectura jurisdiccional diseñada por el Tratado de Niza.

III. RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA JURISDICCIONAL DISEÑADO EN EL TRATADO DE NIZA

1. ORGANIZACIÓN INTERNA

A. *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

A.1. Los Jueces

El nuevo artículo 221 del TCE suprimirá la referencia a los 15 jueces actuales que integran el Tribunal de Justicia (y al posible aumento de este número), y consagra la regla, de adaptación automática, de que este Tribunal estará compuesto por un juez por cada Estado miembro. Se entiende, naturalmente, aunque no consta, que cada juez será de la nacionalidad de cada uno de los Estados. Nada se dice tampoco del supuesto de que haya un número par de miembros, circunstancia que tiene menor importancia dado el recurso excepcional que se hará al Pleno en el futuro, como veremos enseguida.

Ya indicamos que la equiparación entre el número de jueces y el de Estados encierra una inspiración claramente internacionalista. Aparte del interés político nacional por consagrarla —menos explícito y polémico, en todo caso, que respecto a la Comisión— existe un argumento jurídico de apoyo, cual es la conveniente representación en el Tribunal de los distintos ordenamientos jurídicos internos. La independencia de los miembros

²² D. WAELBROECK: «Vers une nouvelle architecture judiciaire européenne». *Cahiers de Droit Européen*. 2000 1-2, p. 4.

se ve afianzada por la regla, mantenida, de no adjuntar votos particulares o disidentes a las resoluciones. Esta regla complica, en cambio, el proceso de elaboración del fallo. El propio Tribunal de Justicia, sin querer tomar posición sobre el delicado problema político de su composición, ha advertido del riesgo de transformar un órgano jurisdiccional colegiado en una asamblea deliberante mediante la ampliación del número de jueces conforme se produce la adhesión de nuevos Estados miembros. Bien es verdad que el referido funcionamiento ordinario en Salas y en Gran Sala le resta trascendencia a una formación tan numerosa de jueces. Por el contrario, esa misma descentralización en salas amenaza la unidad y coherencia de la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia. Hay que convenir también en que no hubiera sido sencillo arbitrar una fórmula de reparto o rotación de los jueces en razón de la nacionalidad.

Por lo demás, se mantienen los requisitos de capacitación y elección de los jueces, lo mismo que ocurre con los abogados generales (art. 223,1). Es decir, se mantiene la designación de los miembros, por un periodo de seis años, de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. De esta suerte, se han desechado las propuestas tendentes a someter a los candidatos a un examen sobre su competencia. Por ejemplo, el Informe del *Grupo Due* postulaba la formación, a estos efectos, de un Comité consultivo de juristas altamente cualificados y de probada independencia. Tampoco, por consiguiente, prosperó la propuesta de que fuera el Parlamento Europeo el que verificara la excelencia de los candidatos, a la manera de lo que se ha implantado, con cierto revuelo, para los miembros de la Comisión.

En cuanto al proceso de renovación parcial —cada tres años— de los jueces (y también de los abogados generales), las condiciones recogidas ahora en los apartados 2 y 3 del artículo 223 se trasladan al artículo 9 del Estatuto. Se trata de una manifestación muy concreta de aligeramiento del derecho primario.

El Tratado sigue estableciendo la posibilidad de reelección de los jueces (y también de los abogados generales). En consecuencia, se han vuelto a desechar en esta última Conferencia Intergubernamental las propuestas encaminadas a fijar un periodo de tiempo improrrogable para el ejercicio de las funciones (de 9 ó 12 años se había hablado).

La elección del Presidente se mantiene en los términos actuales: elección por y de entre los jueces (y no por los abogados generales) por un periodo, renovable, de tres años.

A.2. Funcionamiento interno

Recordemos que la reforma del Reglamento de Procedimiento por el Tribunal de Justicia requerirá en adelante la aprobación del Consejo por mayoría cualificada, y no por unanimidad (art. 223,6). Esta regla facilitará la adaptación de este instrumento normativo a las circunstancias sobrevenidas.

También son novedosas las normas de trabajo del Tribunal, previstas en el artículo 221 del TCE y desarrolladas en los artículos 16 y 17 del Estatuto unificado. De acuerdo con dichas normas, el Tribunal funcionará en Salas de 3 ó 5 jueces. Los jueces elegirán de entre ellos a los Presidentes de Sala. Los Presidentes de las Salas de cinco jueces serán elegidos por un periodo, renovable una sola vez, de tres años. Se tratará de arbitrar en la práctica reglas de coordinación entre los Presidentes de Salas y el Presidente de la institución, cuyos poderes se han visto afianzados en los últimos años (aunque este presidencialismo no consta, como sí lo hace en el caso de la Comisión, en los tratados constitutivos).

La Gran Sala, por su parte, estará presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia y compuesta (como el «pequeño Pleno» actual) de 11 jueces, entre ellos los Presidentes de las Salas de cinco jueces. El Tribunal, se añade, actuará en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una institución comunitaria que sea parte en el proceso.

La actuación en Pleno pasará a ser extraordinaria, según dispone el Tratado de Niza, recogiendo una práctica que venía extendiéndose en los últimos tiempos, consistente en la habitual actuación en salas.

La formación plenaria se contempla en dos únicos supuestos: a) cuando lo decida el Tribunal de Justicia, oído el abogado general, dada la importancia excepcional que se le conceda al asunto; y b) cuando se trate de destituir al Defensor del Pueblo o de cesar a miembros de la Comisión y del Tribunal de Cuentas (artículos 195,2, 213,2, 216 y 247,2, del TCE). Es decir, en este último caso se recurrirá al Pleno con un carácter sancionador. A este propósito se ha escrito lo siguiente: «Las reglas de organización y funcionamiento del Tribunal configuran, así, de hecho, dos tipos de Pleno, el jurisdiccional ordinario, la Gran Sala, y el político o deliberativo, el Pleno en sentido estricto pero rigurosamente excepcional»²³.

²³ B. FERNÁNDEZ PÉREZ, *loc. cit.*, p. 4.

El artículo del 17 agrega que las deliberaciones del Tribunal reunido en Pleno sólo serán válidas si están presentes al menos 11 jueces.

A.3. Los abogados generales

El abogado general mantiene su función primigenia: «presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos»²⁴. Ahora bien, el mismo artículo 222,2, añade que su intervención será selectiva, en las condiciones que fije el Estatuto. Se trata con esta previsión, que aliviará la carga administrativa del Tribunal, de limitar la presentación de las conclusiones a asuntos que encierren problemas jurídicos nuevos (lo que no siempre será fácil de determinar). El artículo 20,5, del Estatuto está redactado en estos términos: «Si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, que el asunto sea juzgado sin conclusiones del Abogado General».

En cambio, el primer abogado general adquiere en el modelo aprobado en Niza una nueva función relevante: proponer al Tribunal de Justicia efectuar un reexamen de la sentencia dictada por el TPI, bien cuando este órgano decida en segunda instancia, bien cuando resuelva una cuestión prejudicial. En ambos casos se trata de preservar la unidad y coherencia del ordenamiento comunitario. La propuesta del primer abogado general —dice el artículo 62 del Estatuto— debe presentarse en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la resolución del TPI, y la respuesta del Tribunal de Justicia debe tomarse en el plazo de otro mes a partir de la propuesta. López Escudero ha puesto de relieve las interrogantes que suscita esta nueva función, que requerirá una modificación del estatus actual del primer abogado general²⁵.

Ya hemos referido las condiciones de designación y reelección. Se mantiene el número de 8 miembros (se pasó el 6 de octubre de 2000 de 9

²⁴ No se ha fijado ningún plazo para la presentación de las conclusiones. U. EVERLING había sugerido que el abogado general debía coadyuvar también a la celeridad de la justicia comunitaria presentando sus conclusiones en el plazo de una semana después de la sesión. «The Future of the European Judiciary within the Enlarged European Union». *Mélanges en hommage à M. Waelbroeck*. Vol. I. Bruxelles, 1999, pp. 342.

²⁵ M. LÓPEZ ESCUDERO: «Modificaciones del Tratado de Niza...», *loc. cit.*

a 8 miembros una vez superada la coyuntura de la ampliación formalizada en 1995). Se entiende que se prorrogará el acuerdo político actual, consistente en que los cinco «grandes» tengan cada uno un abogado general de su nacionalidad. Aunque la Comisión y el Grupo Due pretendían reducir el número de abogados generales, lo cierto —y pertinente— es que se mantiene la previsión de un aumento de su número, a solicitud del Tribunal de Justicia y por decisión unánime del Consejo (art. 222,1). Como se aprecia, en este ámbito no se ha dispuesto nada concreto respecto a la adaptación del número de miembros a la ampliación de la Unión a nuevos Estados.

B. *El Tribunal de Primera Instancia*

Según señalamos, este órgano judicial mantiene su denominación de origen pese a que, de acuerdo con el nuevo esquema, podrá conocer en segunda instancia de asuntos previamente dirimidos por las salas jurisdiccionales creadas para resolver ciertas categorías de asuntos.

Aunque no se precisa en absoluto el marco exacto de sus competencias, este tribunal se perfila como verdadero órgano judicial de Derecho común, prosiguiendo, de este modo, la progresiva ampliación de sus competencias conocida desde su creación en 1989. Su autonomía orgánica se ve fortalecida al perder su condición congénita de órgano «agregado» al Tribunal de Justicia que sigue figurando en el actual artículo 225,1. Su Decisión constitutiva de 1988 queda derogada (salvo, transitoriamente, el artículo 3 para asuntos relacionados con la CECA). Además, el artículo 220 pasa a mencionarlo, junto al TJCE, como garante del respeto del Derecho. El Tratado de Niza agrega dos referencias adicionales explícitas a este tribunal, referencias hasta ahora establecidas en su Decisión constitutiva: la primera, contenida en el artículo 210 del TCE, cita a los miembros y al secretario del TPI en lo concerniente al régimen de sueldos, dietas y pensiones. La segunda atañe al artículo 21 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, que queda modificado para mencionar, expresamente también, a los miembros y al secretario del TPI.

En cambio, el TPI sigue sin ser mencionado entre las instituciones y su subordinación al Tribunal de Justicia queda reflejada en el recurso de casación y en el mecanismo de reexamen a que quedan sometidas, en de-

terminadas condiciones, sus resoluciones. Su Reglamento de Procedimiento también ha de concertarlo con el Tribunal de Justicia (y pasará a requerir igualmente la mayoría cualificada, ya no la unanimidad, del Consejo). Este Reglamento tiene a su cargo desarrollar y precisar numerosas disposiciones del Estatuto que afectan al TPI (en concreto, los artículos 47 y ss.). En cuanto a las normas de derecho primario, el artículo 224,6, aclara que, salvo previsión en contrario del Estatuto, «las disposiciones del presente Tratado relativas al Tribunal de Justicia serán aplicables al Tribunal de Primera Instancia».

El artículo 50 del Estatuto fija, a reserva del oportuno desarrollo reglamentario, las grandes líneas de actuación interna del TPI. Actuará en Salas integradas por 3 ó 5 jueces y, en los supuestos recogidos en el Reglamento de Procedimiento, se constituirá en Gran Sala o bien podrá actuar en Pleno (circunstancia excepcional y con una finalidad meramente administrativa) o como órgano unipersonal (posibilidad, ya indicada, introducida en 1999).

Con arreglo al TCE, el TPI contará con, al menos, un juez por Estado miembro. El número exacto de jueces quedará fijado por el Estatuto. En este sentido se encuentra ya en estudio una propuesta de incrementar en seis el número de jueces, lo que obligaría a un acuerdo político —y también económico— que no está resultando fácil alcanzar. El recurso extraordinario al Pleno y la eventual revisión de sus resoluciones por el TJCE (garantizando, pues, la unidad de la jurisprudencia) elimina inconvenientes a un elevado número de miembros, el cual, por otra parte, resulta necesario dada la amplitud de competencias reservadas a este tribunal.

Se mantienen las condiciones actuales para la designación y renovación de los jueces. Es decir, no se equiparan formalmente esas condiciones a las exigencias de capacitación que rigen para ser juez del Tribunal de Justicia, aunque en ambos casos habrá que tener un alto nivel de excelencia profesional. El TCE incorpora dos disposiciones sobre la organización interna del TPI: los jueces elegirán de entre ellos al presidente del Tribunal de Primera Instancia por un periodo, renovable, de tres años (art. 224,3); y el Tribunal nombrará a su secretario y establecerá el estatuto de éste (art. 224,4).

Es notable, además, la previsión ahora contemplada en el artículo 224,1 —y remitida en sus detalles al Estatuto—, de que este órgano judicial esté asistido de abogados generales. Si bien el artículo 49 del Estatuto sigue contemplando que los miembros del Tribunal podrán ser llamados a des-

empeñar las funciones de abogado general, esta cláusula no ha funcionado en la práctica, y ahora se trata de designar a terceras personas para que realicen esta labor.

C. *Las Salas jurisdiccionales especiales*

En 1986, el Acta Única Europea dispuso la creación de un Tribunal de Primera Instancia con la doble finalidad básica de especializar y descargar al sistema jurisdiccional comunitario.

El Tratado de Niza contempla prolongar con idénticos propósitos la ampliación y diversificación de la estructura judicial. El nuevo artículo 220,2, señala, efectivamente, que «podrán agregarse al Tribunal de Primera Instancia, en las condiciones establecidas en el artículo 225 A, salas jurisdiccionales para que ejerzan, en determinados ámbitos específicos, competencias jurisdiccionales previstas en el presente Tratado». En consecuencia, el TPI pierde su condición de órgano agregado al TJCE, y serán, en cambio, estas salas las que quedarán agregadas al TPI.

El artículo 225 A ofrece, en efecto, algunos datos sobre las modalidades de creación y funcionamiento de estas jurisdicciones especiales. Su constitución tendrá lugar mediante decisión unánime del Consejo con una doble posibilidad procedimental: a) propuesta de la Comisión y consulta previa al Parlamento Europeo y al TJCE; o b) petición del TJCE y consulta previa al Parlamento y a la Comisión.

La Decisión fundacional del Consejo fijará las normas relativas a la composición de la Sala correspondiente y precisará el alcance de las competencias que se le asignen.

Salvo disposición en contrario contenida en esta Decisión, las reglas del Tratado relativas al TJCE y las estatutarias relativas al mismo Tribunal serán aplicables a estas salas jurisdiccionales.

Respecto al Reglamento de Procedimiento ocurre igual que con el TPI: será establecido por la Sala de acuerdo con el Tribunal de Justicia, y requerirá la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

Las condiciones formales de capacitación de sus miembros son las mismas que las estipuladas para los jueces del TPI. Los miembros, en cambio, serán designados formalmente mediante decisión unánime del Consejo, no por los Gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo. El Grupo *Due* recomendó, con buen criterio, que en la formación de es-

tas salas se combinen especialistas en la materia específica de que se trate y generalistas, esto es, buenos conocedores de los fundamentos del Derecho comunitario, a fin de preservar una unidad de criterio.

Enseguida diremos algo más acerca de las materias que serán atribuidas a la jurisdicción de estas salas y acerca del sistema de recursos estatuido contra sus resoluciones. Del Tratado de Niza (y de sus trabajos preparatorios) se infiere una voluntad política clara para preparar, cuanto antes, un proyecto de decisión por la que se cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios que enfrentan a la Comunidad con sus agentes. Así consta en una Declaración de la CIG relativa al artículo 225 A.

Por otra parte, se contempla la eventualidad de que las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos), instaladas en Alicante, puedan convertirse en salas jurisdiccionales de estas características. En tal caso, una Declaración unilateral adjuntada por Luxemburgo al Tratado de Niza compromete al Gobierno de este país a no reivindicar la sede de dichas salas que, se entiende, seguirían radicadas en esta ciudad levantina. De esta manera, Luxemburgo perdería el monopolio que hasta ahora tiene de la sede de los órganos jurisdiccionales comunitarios.

D. *Los órganos judiciales nacionales*

La densificación y especialización que experimenta la arquitectura judicial comunitaria no obsta para que la aplicación judicial de este ordenamiento jurídico siga descansando primordialmente en el juez nacional, caracterizado como juez común del Derecho comunitario. A este campo se proyecta también, en consecuencia, el principio de subsidiariedad.

La propia jurisprudencia europea ha ido delimitando los poderes que el juez interno tiene conferidos por el Derecho comunitario. En este sentido es conocida, por reiterada, la jurisprudencia que asigna la competencia a cada Estado miembro, a falta de normativa comunitaria en la materia, para designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el efecto directo del Derecho comunitario confiere a los justiciables (sirva de ejemplo la precitada sentencia *van Schijndel*).

Pues bien, el Tratado de Niza sigue omitiendo la mención expresa a los órganos judiciales nacionales como cotitulares que son del Poder Judicial de las Comunidades, a pesar de la propuesta formulada por la Comisión durante la CIG'2000 tendente a implicar más a estos órganos en el sistema, a responsabilizarlos en mayor medida en su faceta de jueces comunitarios. El mismo Grupo *Due*, creado por la Comisión, había hecho hincapié en la necesidad de mejorar la formación en este ámbito del juez nacional, creando para ello «Centros nacionales de información sobre el Derecho comunitario». La mayoría de las delegaciones nacionales entendió que era ésa una cuestión de exclusiva incumbencia estatal. Se conoce, pues, que no es fácil articular jurídicamente la imbricación de los órganos judiciales nacionales y los comunitarios, como también sucede, con perfiles bien distintos, con los órganos parlamentarios (tema éste sí remitido explícitamente a la CIG'2004).

En realidad, se viene preconizando desde hace algún tiempo desde la doctrina la descentralización y jerarquización del sistema jurisdiccional, tesis enlazada muchas veces con un planteamiento federalista de la integración europea. Es conocido a este propósito el artículo publicado en 1990 por Jacqué y Weiler postulando la regionalización del sistema mediante la creación de cuatro tribunales (representativo, cada uno, de 3 Estados miembros de entonces)²⁶. Esta sugerencia encierra, por de pronto, ahorro de costes y proximidad física de la justicia comunitaria al ciudadano. Sin embargo, la tesis se topa con los defensores de la solución centralista para preservar la unidad y solvencia del sistema jurídico comunitario. Hasta ahora, como es sabido, son los propios órganos nacionales (periféricos) los encargados ordinariamente de ejecutar el Derecho comunitario. Crear órganos comunitarios en el seno de los Estados miembros supondría una transformación de gran calado en la naturaleza de la construcción europea.

El propio TJCE ha sopesado la creación o designación, en cada Estado miembro, de órganos judiciales descentralizados a fin de sustanciar las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos judiciales pertenecientes a sus respectivas esferas de competencia territorial. En su Documento de reflexión de mayo de 1999 ponderó las ventajas e inconvenientes de esta fórmula para concluir en estos términos: «A pesar de las dificultades ligadas a la implantación de un sistema de descentralización del procedi-

²⁶ J.-P. JACQUÉ, J. H. H. WEILER: «On the Road to European Union - A New Judicial Architecture: An Agenda for Intergovernmental Conference». *Common Market Law Review*. 1990, pp. 185-207.

miento prejudicial, el Tribunal de Justicia considera que este sistema y sus diferentes modalidades merecen ser explorados y examinados en profundidad». Se aprecia que el criterio no es claro ni único en el seno del TJCE, pero que la fórmula no es rechazada de raíz, y que podría replantearse en el futuro.

Las tesis descentralizadoras encuentran partidarios en algunos ámbitos materiales concretos, como el de la libre competencia²⁷. Sin embargo, los debates habidos en la CIG'2000 acerca de la centralización o descentralización de la arquitectura judicial europea se orientaron preferentemente hacia la cuestión prejudicial, piedra angular del sistema y de la comunicación entre los órganos nacionales y los comunitarios. Este incidente procesal será el primer procedimiento que analicemos en el próximo epígrafe.

2. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

A) *Las cuestiones prejudiciales*

El TJCE ha defendido la firmeza y solidez de este mecanismo. Así lo hizo en su dictamen 1/91 frente al riesgo de que resultara desnaturalizado en el funcionamiento del Espacio Económico Europeo²⁸. Asimismo, ha afirmado que deben descartarse las normas de Derecho nacional que impidan la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 234 (antiguo 177). Por añadidura, ha encarecido la autonomía de decisión que el sistema reserva al órgano judicial interno: «Los órganos jurisdiccionales que conocen el litigio y deben asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de recaer —ha declarado— son los últimos a quienes corresponde apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder pronunciarse como la procedencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia»²⁹.

En cambio, el mismo Tribunal de Justicia ha venido en los últimos años

²⁷ Algunas reflexiones a este respecto se encuentran en J. A. WINTER: «The Rights of Complainants in State Aid Cases: Judicial Review of Commission Decisions Adopted under Article 88 (Ex 93) EC». *Common Market Law Review*. 1999, pp. 521-568, en especial pp. 565-566.

²⁸ Dictamen de 15.12.1991. Rec. p. I-6079.

²⁹ Véase, últimamente, Sentencia de 11.1.2001. C- 1/99. *Kofisa Italia Srl.* No publicada aún en la Recopilación.

ejerciendo un control progresivo sobre el planteamiento de esta consulta, hasta el punto de declarar varias cuestiones inadmisibles. Esta doctrina ha merecido comprensión³⁰ o reproches³¹. El Tribunal divulgó el 9 de diciembre de 1996 una Nota informativa sobre las pautas que debía observar el planteamiento de estas cuestiones prejudiciales. Esta Nota ha de ser revisada a la luz de las modificaciones introducidas en el Reglamento de Procedimiento a este propósito y de las que pueden avvicinarse tras la entrada en vigor del Tratado de Niza.

En realidad, este instrumento de cooperación entre órganos judiciales ha venido ofreciendo dos órdenes, conectados, de problemas:

El primero y fundamental es de carácter cuantitativo, pues las cuestiones prejudiciales suponen dos terceras partes de los procedimientos sustanciados por el Tribunal de Justicia. Es sabido que el actual artículo 225,1, excluye expresa y únicamente este procedimiento de las competencias del TPI, al entenderse que representa un instrumento capital para la interpretación uniforme del Derecho comunitario y una pieza maestra de funcionamiento del mercado interior. Lo cierto es que este volumen ingente de asuntos provoca un considerable alargamiento del procedimiento prejudicial: 21 meses de media. Las perspectivas, con la ampliación comunitaria de competencias y miembros, eran peores.

Naturalmente, esta lentitud padecida por la justicia comunitaria viene a sumarse y a agravar la endémica de la justicia interna, ante la cual se desarrolla el proceso principal. Este estado de cosas, como es lógico, provoca el desánimo en el juez, le puede disuadir de plantear el reenvío y contribuye a quebrantar la confianza de los justiciables en la efectividad del sistema jurisdiccional comunitario. En definitiva, la tutela judicial efectiva se ve menoscabada.

Ya hemos referido las modificaciones recientes del Reglamento de Procedimiento en lo tocante a este procedimiento prejudicial, modificaciones tendentes a acelerar, en determinadas circunstancias de urgencia o de insignificancia de la pregunta, el procedimiento prejudicial y, por otra parte, a permitir que el Tribunal de Luxemburgo le pida al órgano remitente aclaraciones sobre el contexto de hecho y de derecho en que se desenvuelve

³⁰ Por ejemplo, D. RUIZ-JARABO COLOMER, M. LÓPEZ ESCUDERO: «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales». *Revista del Poder Judicial*, n.º 47, 1997, pp. 83-113.

³¹ Por ejemplo, D. O'KEEFE: «Is the Spirit of Article 177 under Attack? Preliminary References and Admissibility». *European Law Review*, 1998, pp. 509-536.

el proceso principal. De la eficacia que tengan estas medidas para el buen funcionamiento del mecanismo prejudicial dependerá, en buena parte, el que las previsiones del Tratado de Niza sean o no desarrolladas. La petición de aclaraciones adicionales habrá de reducir el número de consultas declaradas inadmisibles. Cabe confiar en que la doctrina de la admisibilidad tendía, como razón inmediata, a dignificar el sistema, no a aliviar la carga de trabajo del Tribunal. No se trata de desvirtuar este mecanismo de cooperación ni de restringir o disuadir su aplicación, como se hizo en Amsterdam respecto al «espacio de libertad, seguridad y justicia». Se trata, por el contrario, de introducir la reforma pertinente en la arquitectura judicial comunitaria para hacer frente a la sobrecarga de asuntos por este concepto.

El Tratado de Niza parece haber considerado que el problema de orden cuantitativo puede encauzarse afrontando el problema cualitativo: hay cuestiones de menor importancia para el interés comunitario, más técnicas (en materia agrícola o arancelaria, por ejemplo), al tiempo que los fundamentos generales del ordenamiento comunitario están ya sentados (y asentados).

En efecto, el Tratado de 2001 señala en su artículo 225,3, que el TPI será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en materias específicas. La naturaleza de las mismas, sin embargo, queda silenciada en el Tratado y en el Estatuto, al que aquél se remite. Hay sugerencias, claro, sobre el particular: reservar al TPI las preguntas relativas a los ámbitos de conocimiento de las salas jurisdiccionales especiales, pongo por caso. De momento, sabemos que el Tribunal de Primera Instancia participará en la criba, en la jerarquización de estas cuestiones, pues el segundo párrafo de este artículo sigue diciendo que podrá remitir el asunto al TJCE «cuando considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho comunitario». El órgano remitente no participará en la distribución de asuntos ni tampoco, parece, que el rango del mismo sea relevante para practicar el reparto. Tampoco se ofrece referencia alguna al tipo de cuestión (de interpretación o validez). Evidentemente, el sistema judicial comunitario seguirá disponiendo del monopolio del control de legalidad. Esto es, el juez nacional podrá confirmar la validez, pero no declarar la invalidez de un acto de la Comunidad. Es probable que, en caso de aplicarse este reparto de cuestiones prejudiciales, la hipótesis contemplada en el artículo 54 del Estatuto se verifique con frecuencia: presentar equivocadamente la

cuestión ante un órgano judicial comunitario que no resulte competente para resolverla.

El nuevo artículo 225,3, pretende conciliar distintos objetivos: por un lado, descargar de trabajo al TJCE, reservar su intervención para cuestiones de gran calado jurídico e imprimir más celeridad a las decisiones prejudiciales. Ahora bien, por otro lado, se trata de preservar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. A este último propósito responde el mecanismo de reexamen previsto en el artículo 225,3, tercer párrafo, con este tenor: «Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Primera Instancia sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario». Por consiguiente, el TJCE seguirá conociendo de una cuestión prejudicial en tres supuestos: cuando esa clase de cuestión no haya sido transferida al TPI; cuando este órgano decida remitirla al TJCE; y cuando se incoe, a instancia del primer abogado general, este procedimiento de reexamen.

Se guarda silencio, en el Tratado y en el Estatuto, sobre los detalles del reexamen, aunque se piensa que puede tomar finalmente la forma de recurso en interés de ley (o en interés de Derecho comunitario). Ciertamente, la cooperación prejudicial casa mal con el doble grado de jurisdicción. Además, la intervención de emergencia del TJCE, razonable en sí misma, puede acarrear algún inconveniente como restar autoridad al TPI en su función de garante de la interpretación uniforme del Derecho comunitario y acabar dilatando y sobrecargando más el sistema, en contra de la finalidad primordial del nuevo artículo 225,3.

Los detalles, pues, quedan pendientes de una nueva reforma del Estatuto, sin perjuicio de que la propia jurisprudencia comunitaria vaya igualmente perfilando el futuro régimen. De momento, la propia Conferencia apunta tres aspectos que deben ser precisados: el papel de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, con vistas a garantizar la salvaguardia de sus derechos; el efecto del procedimiento de reexamen sobre el carácter ejecutivo de la resolución del TPI; y el efecto de la resolución del TJCE sobre el litigio entre las partes. En otra Declaración aneja formula también su opinión de que en estos supuestos el Tribunal de Justicia debería pronunciarse mediante un procedimiento de urgencia.

En consecuencia, la distinción que se proyecta entre cuestiones prejudiciales sólo afectará a la segunda fase del mecanismo, la que se desarrolla

ante la justicia comunitaria, mediante una transferencia parcial de asuntos al Tribunal de Primera Instancia, cuyas decisiones quedarían sometidas, en todo caso, a la referida revisión por parte del TJCE. Durante la Conferencia Intergubernamental de 2000 se sugirió la conveniencia de equiparar en el nuevo Tratado el régimen del reenvío del Título IV («visados, asilo, inmigración...») al régimen general. Era una buena idea, pero no ha prosperado. Este régimen especial, que priva de la consulta a los órganos judiciales inferiores, sigue, pues, pendiente de revisión una vez superado el periodo transitorio de cinco años: a partir de 1 de mayo de 2004, por lo tanto.

En lo que respecta al régimen general establecido en Niza fueron rechazadas algunas propuestas de reforma que afectaban directamente al papel desempeñado por los órganos judiciales nacionales. En esencia, esas propuestas eran las siguientes:

- 1) Limitar el planteamiento de la cuestión a las jurisdicciones cuyas decisiones no son susceptibles de recurso: razones de economía procesal y financiera y relativas a la uniformidad del Derecho comunitario hicieron desaconsejable la generalización de la fórmula prevista en el Título IV.
- 2) Efectuar una selección, un filtrado, de las cuestiones en razón de su importancia: tal cosa provocaría el desánimo del órgano nacional y le restaría la autonomía de la que ahora disfruta para decidir la pertinencia del incidente.
- 3) Instaurar, a disposición de las partes en el proceso principal, un recurso de casación por violación del Derecho comunitario ante el TJCE contra la sentencia nacional que infringiera el ordenamiento europeo: tal cosa hubiera, entre otras cosas, introducido un sistema de jerarquía —hasta ahora inexistente— entre los órganos nacionales y los comunitarios.
- 4) Crear órganos judiciales establecidos en los Estados miembros encargados de resolver estas cuestiones prejudiciales: esta propuesta, tendente a descentralizar el sistema, ya sabemos que fue rechazada por la amenaza que encierra para la interpretación uniforme del Derecho comunitario.
- 5) Mejorar la formación del juez nacional en este ámbito, responsabilizarlo en mayor medida a fin de limitar las cuestiones inútiles o prematuras y de incentivar las cuestiones verdaderamente

productivas. Se trataría de que el juez nacional fuese menos reservado a la hora de interpretar y aplicar por sí mismo la norma comunitaria, reduciendo la hipótesis de «duda razonable». Esta sugerencia, formulada por el Grupo *Due*, fue rechazada por afectar a materias de incumbencia estatal y por amenazar igualmente la interpretación uniforme del Derecho comunitario³².

En fin, se comprende que la reforma proyectada en este terreno por el Tratado de Niza despierte dudas e interrogantes. La circunspección que domina este tema se ha reflejado en una Declaración aneja, en la que la Conferencia Intergubernamental estima que el Consejo debería proceder a una evaluación del nuevo sistema, a más tardar, tres años después de la entrada en vigor del Tratado. Hubiera sido más razonable fijar el plazo desde que se produzca la reforma correspondiente del Estatuto, que es lo que pondrá en práctica efectivamente el nuevo sistema.

B) *La función consultiva*

Nada nuevo se dice expresamente sobre el llamado recurso en interés de ley (o en interés de Derecho comunitario). Este tipo de recurso, que funciona al margen de un litigio judicial concreto, fue introducido en el Título IV del TCE por el Tratado de Amsterdam al objeto de paliar los inconvenientes que para la interpretación uniforme del Derecho comunitario puede acarrear el peculiar mecanismo prejudicial contemplado. Pues bien, este tipo de recurso permanece inaplicado y su marco normativo (el artículo 68,3), inalterado: la competencia sigue, pues, reservada al TJCE. Queda por saber, según se indicó, si el mecanismo de reexamen previsto en el Tratado de Niza adoptará finalmente la forma también de este recurso en interés de ley.

Asimismo, el TJCE seguirá siendo competente para ejercer la otra función consultiva contemplada en el TCE: el control ejercido, a priori, sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo internacional con las disposiciones del este Tratado (artículo 300,6). Este precepto sí conoce, empero, una importante modificación con el Tratado de Niza: el Parlamento Euro-

³² Varias propuestas tendentes a la reforma de la cuestión prejudicial, entre ellas la supresión de la doctrina *CILFIT* de la «duda razonable», se encuentran en H. RASMUSSEN: «Remedying the crumbling EC judicial system». *Common Market Law Review*, 2000. En especial, pp. 1098-1110.

peo queda autorizado a plantear también la solicitud de dictamen junto al Consejo, la Comisión y cualquier Estado miembro.

Es ésta una modificación absolutamente razonable, para la que Liñán Noguerras ya había ofrecido tres buenas razones: la creciente participación del Parlamento en el proceso de celebración de acuerdos internacionales; la mayor probabilidad de que por este motivo se originen conflictos inter-institucionales; y la conveniencia, avalada por el dictamen 1/75 del TJCE³³ y por el sentido común, de ejercer más el control preventivo que el posterior (respecto al cual el Parlamento Europeo pasa igualmente a disfrutar del estatuto de demandante privilegiado)³⁴. Se entiende que con esta modificación se ejercerá más frecuentemente, pero siempre, claro, de forma juiciosa, este saludable control previo.

C) *Los recursos directos*

Con arreglo al sistema actual, el TJCE resulta competente para conocer de los recursos interpuestos por los Estados miembros y las instituciones (a las que se añade el Banco Central Europeo), en tanto que el TPI cuenta con competencia general para sustanciar los recursos planteados por personas físicas y jurídicas. En consecuencia, el criterio presente de reparto no atiende a la naturaleza del asunto, sino a la identidad del demandante.

Si bien el perfil del demandante puede, ciertamente, otorgar al contencioso un cariz constitucional que aconseje reservarlo a la competencia del Tribunal de Justicia, no es menos verdad que este estado de cosas resulta anómalo, muy particularmente en lo que respecta a los recursos paralelos; esto es, los recursos que, con idéntico objeto, son presentados, por una parte, por un Estado miembro o institución ante el TJCE y, por otra, por un particular ante el TPI. Las reglas instituidas por el artículo 47,3, del Estatuto para evitar resoluciones distintas en estos supuestos no han arrojado resultados prácticos satisfactorios.

En materia de recursos directos, el Tratado de Niza consolida el perfil del TPI como órgano judicial comunitario de derecho común, prolongando, de esta suerte, la paulatina ampliación de sus competencias que lo ha caracterizado desde sus inicios. El nuevo artículo 225,1, estipula, en efecto,

³³ Dictamen de 11.11.1975. Rec. p. 1361.

³⁴ D. J. LIÑÁN NOGUERAS, en el libro escrito con A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, 1999, p. 250.

que este tribunal será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los siguientes artículos: 230 (anulación); 232 (omisión); 235 (responsabilidad extracontractual); 236 (función pública); y 238 (cláusulas compromisorias de contratos concluidos por la Comunidad). El mismo artículo 225,1, acaba añadiendo que «El Estatuto podrá establecer que el TPI sea competente en otra categoría de recursos», por lo que el derecho primario no veda tampoco que el recurso por incumplimiento sea transferido al conocimiento del TPI, si bien esta posibilidad aparece en la actualidad políticamente remota.

Esta ampliación generalizada de competencias puede, sin embargo, acarrear dos clases de inconvenientes: por un lado, acabar congestionando más al TPI, razón por la cual ha sido necesario agilizar el funcionamiento interno de este tribunal y prever la creación de salas jurisdiccionales competentes para conocer de recursos interpuestos en materias específicas. Por otro lado, se trata de no perjudicar la unidad y coherencia de la protección judicial, para lo cual se ha acentuado el perfil del TJCE como Corte suprema y constitucional.

El propio artículo 225,1, estipula que la competencia general atribuida al TPI se hará «con excepción de los (recursos) que se atribuyan a una sala jurisdiccional y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia». Añádase a ello el mecanismo de reexamen que el TJCE puede ejercer sobre las resoluciones dictadas en segundo grado por el TPI y el recurso de casación que el TJCE puede ejercer sobre las resoluciones dictadas en primer grado por el TPI.

Refirámonos, primeramente, a la competencia asignada a las llamadas «Salas jurisdiccionales». Según indicamos ya, y consta en una Declaración de la Conferencia aneja al Tratado de Niza, existe la voluntad política clara de constituir cuanto antes una jurisdicción de estas características para sustanciar las controversias que enfrenten a las Comunidades con sus agentes (ya este tipo de contencioso fue adjudicado al TPI en sus orígenes). De este modo, se creará en breve una jurisdicción especializada para un tipo de litigio muy concreto, muy específico y poco relevante para la teoría del Derecho comunitario. Se preservan las garantías procesales al tratarse de un marco judicial (frente a alguna propuesta de desjudicializar estos conflictos), pero se sugiere que la futura Sala pueda actuar asimismo como órgano de conciliación. Sin duda alguna, los sindicatos de funcionarios, ya inquietos ante la reforma administrativa aco-

metida por la Comisión, permanecerán vigilantes ante esta nueva estructura judicial.

El otro contencioso que parece llamado a ser sustanciado por una sala jurisdiccional es el relativo a los títulos comunitarios de propiedad industrial y comercial. Ya hemos referido la preocupación por que los recursos relativos a la marca comunitaria acaben desembocando masivamente, a la postre, en el TPI tras su conocimiento previo por las Salas de Recurso de la OAMI radicadas en Alicante (sin perjuicio de un eventual recurso de casación ulterior ante el TJCE). La futura creación de una patente comunitaria incrementará este tipo de disputas judiciales. De ahí la propuesta, avalada desde distintas fuentes, de constituir a estos efectos una sala específica (que seguiría sita en Alicante) con el doble propósito de descongestionar al TPI y de designar a jueces más expertos en estas materias³⁵. De momento, el nuevo artículo 229,3, contempla que se atribuya, en principio, al TJCE la competencia para resolver litigios relativos a la aplicación de actos de derecho derivado por los que se creen títulos comunitarios de propiedad industrial. No obstante, una Declaración adjunta al Tratado de Niza aclara que la Conferencia no prejuzga la opción final que se tome sobre el marco jurisdiccional que pueda establecerse para este género de asuntos.

Desde distintos medios se ha sugerido que contenciosos de otra naturaleza den lugar igualmente a la creación de jurisdicciones especiales: son los casos de las cuestiones de libre competencia³⁶ y de la cooperación judicial en materia civil que, en opinión del *Grupo Due*, reviste problemas muy particulares de derecho internacional privado.

Tal como hemos indicado, las resoluciones que dicten estas jurisdicciones especiales autónomas estarán sometidas, ante el TPI, a un recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho o, cuando la decisión relativa a la creación de la sala así lo contemple, a un recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho (artículo 225 A, tercer apdo.).

Este doble grado de jurisdicción se completa con la posibilidad de que el TJCE, con carácter excepcional, someta a un reexamen la sentencia dic-

³⁵ Véase I. DE MEDRANO CABALLERO: «El futuro sistema jurisdiccional comunitario en propiedad industrial». *Gaceta Jurídica de la UE y de la competencia*, n.º 210. Nov-Dic. 2000, pp. 24-35.

³⁶ J.-P. JACQUÉ: «L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1999-3. p. 447.

tada, en segunda instancia, por el TPI. Esta revisión se hará —añade el artículo 225, 2, 2º párrafo— «en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario». Corresponderá al primer abogado general instar este mecanismo corrector (no una tercer instancia). Como sucede con el procedimiento de reexamen contemplado para las decisiones prejudiciales tomadas por el TPI, hay que aguardar a una futura reforma del Estatuto para conocer cómo se articula finalmente este filtro (quizá con la forma de recurso en interés de ley), que quedará igualmente sometido a una evaluación a más tardar tres años después de la entrada en vigor del Tratado de Niza, según consta en una Declaración aneja a este tratado.

Se comprueba, pues, que el sistema jurisdiccional comunitario va vertebrándose y jerarquizándose progresivamente (hasta la creación del TPI en 1989 sólo existía un único nivel de jurisdicción). En esta faceta queda también singularizado el ordenamiento europeo respecto al Derecho internacional, pues este sistema jurídico no dispone de un esquema articulado para garantizar la interpretación uniforme de sus normas ante la proliferación de tribunales de justicia que viene produciéndose en los últimos tiempos.

Hablemos seguidamente de la delimitación de funciones entre el TPI y el TJCE en materia de recursos directos. Ya sabemos que sólo el recurso por incumplimiento no es transferido de forma expresa y general a la competencia del Tribunal de Primera Instancia, aunque el Tratado no impide que se termine haciendo, si bien, insisto, esta hipótesis resulta extravagante en el panorama político actual.

Por lo demás, el régimen normativo del recurso por incumplimiento queda invariado (se supone que también el funcionamiento práctico que, por ejemplo, ha deparado, hasta la fecha, sólo dos litigios entre Estados miembros). Así, la discrecionalidad con que cuenta la Comisión para incoarlo (cada vez más instada para ello por las denuncias de los particulares) y la permanencia de la fase precontenciosa, que beneficia al infractor, aunque, bien es verdad, que sirve para resolver la mayor parte de los expedientes sin acudir al Tribunal de Justicia.

Ni siquiera se ha modificado (se ha individualizado) el régimen de los incumplimientos notorios, «no discutidos», que no constituyen, en puridad, litigios. Para ellos la Comisión pretendía ejercer de primer juez a la ma-

nera de lo que ya sucede en relación a las ayudas de Estado (artículo 88,2, del TCE). Se observa que los Estados miembros son celosos de sus propias garantías judiciales y contemporizadores con las dilaciones procesales habidas por causa de sus propias infracciones³⁷.

Lo cierto es que el régimen actual, inalterado, termina beneficiando al Estado rebelde, recalcitrante. Lo curioso, además, es que las infracciones «no impugnadas» son las que dan lugar, precisamente, al mayor número de resoluciones incumplidas. Es procedente pensar, al menos, que para este género de asuntos pueda prescindirse de las conclusiones del Abogado General.

Los demás recursos directos, decíamos, son transferidos si atendemos a la letra del Tratado, pero éste induce, de momento, a error, pues el Estatuto, en su artículo 51, sigue afirmando que «los recursos interpuestos por los Estados miembros, por las instituciones de las Comunidades y por el Banco Central Europeo serán competencia del Tribunal de Justicia». De modo que no se ha reformado estatutariamente el régimen actual del recurso de anulación y persiste el criterio, seguro pero insatisfactorio, de que la jurisdicción competente dependa de la identidad del demandante, provocando así la aparición de los llamados «recursos paralelos», mal resueltos por ahora. La clave de reparto futuro que se esgrime es la de adjudicar el «control de legalidad» al TPI y destinar al TJCE el «control de constitucionalidad». Este criterio es atractivo, pero difícil de articular, dadas las dudas que aparecen sobre la distinción entre ambas figuras.

Así las cosas, la CIG'2000 no ha avanzado un ápice acerca del criterio de reparto de competencias de los dos órganos judiciales comunitarios respecto a este género de recursos. Por tal motivo, una declaración aneja al Tratado de Niza invita al Tribunal de Justicia y a la Comisión a efectuar cuanto antes un estudio global sobre la distribución de funciones en materia de recursos directos, y a presentar propuestas adecuadas, al objeto de que las instancias competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado. Conviene significar que el debate lleva bastante tiempo ya planteado (una propuesta de ambos tribunales en tal dirección data del

³⁷ No ha prosperado tampoco, obviamente, la sugerencia proveniente del campo doctrinal consistente en que la Comisión pudiera imponer —sin autorización judicial previa— una sanción económica contra el Estado que no ejecuta una sentencia declarativa de condena dictada contra él por el TJCE. Cfr. L. E. RAMSEY: «Reforming the European Courts at the IGC». *The Juridical Review*, 2000, p. 223.

27 de octubre de 1998³⁸) y que no encuentro inconveniente para que la reflexión prosiga sin aguardar la entrada en vigor del Tratado de Niza.

El derecho a una segunda instancia, en forma de recurso de casación ante el TJCE, se mantiene, de todas maneras, frente a las resoluciones dictadas por el TPI (sin perjuicio, por otra parte, de los recursos de carácter extraordinario que pueden interponerse ante las resoluciones pronunciadas por el TJCE, recursos que no experimentan variación alguna).

Ya se sabe que la introducción de una segunda instancia era otra ventaja que ofrecía la creación del TPI. Con ella se acrecientan las garantías judiciales y se acentúa el perfil del TJCE como Tribunal Supremo a fin de garantizar la uniformidad del ordenamiento comunitario.

Ahora bien, este género de recurso de casación ha ido en aumento en los últimos años, hasta el punto de afectar a, aproximadamente, el 25 % de las sentencias dictadas por el TPI. Este dato, junto al elevado número de recursos que son inadmitidos y la generalización de la competencia asignada al TPI en materia de recursos directos, ha aconsejado introducir un sistema de filtro o selección ante tales recursos. El nuevo artículo 225,2, señala que este recurso podrá interponerse «dentro de los límites fijados en el Estatuto». Pues bien, se trata de otra modificación interesante fundamentada, pero no definida, por el Tratado de Niza, remitida a una reforma futura del Estatuto. El mecanismo de filtrado habrá de conciliar el derecho a una segunda instancia, la tutela judicial efectiva y la garantía de unidad del Derecho comunitario, por una parte, y, por otra, la conveniencia de infundir celeridad y eficacia al orden jurisdiccional europeo, hoy colapsado.

Acabemos este epígrafe con una referencia a la legitimación activa para plantear el recurso de anulación: no se han producido cambios respecto al estatuto reservado a los particulares, que sigue siendo, por lo demás, el establecido para cualquier entidad pública subestatal. La inmovilidad en este orden de cuestiones me parece censurable, desde un punto de vista democrático, en una comunidad que pretende y debe ser de ciudadanos,

³⁸ En este Proyecto de modificación de la Decisión de 1988 constitutiva del TPI se proponía transferir al TPI únicamente ciertos recursos de anulación interpuestos por los Estados miembros. Los ámbitos de Derecho comunitario elegidos eran los siguientes: política común de transportes, normas del Derecho de la competencia aplicables a las empresas, a las ayudas de Estado, a las medidas de defensa comercial y, por último, los fondos, los instrumentos financieros y los programas de acción que prevén la concesión de ayudas financieras comunitarias.

no sólo de Estados (evidentemente, el argumento de evitar un desbordamiento mayor del trabajo judicial no sería de recibo). En cambio, el Parlamento Europeo («compuesto por representantes de los pueblos de los Estados») pasará a adquirir la condición de demandante privilegiado, reforma muy razonable y acorde con la revalorización institucional progresiva que conoce esta institución. Es interesante constatar que esta modificación no ha sido precedida por una construcción jurisprudencial previa, como sucedió con los poderes que el Parlamento tiene hasta ahora en relación a este recurso (legitimación activa parcial, circunscrita a la salvaguardia de sus prerrogativas³⁹, y pasiva⁴⁰).

IV. EL SISTEMA JURISDICCIONAL DESPUÉS DE NIZA

El futuro del sistema jurisdiccional comunitario está supeditado, en primer término, a la entrada en vigor del Tratado de Niza, sometida esta circunstancia, a su vez, a un proceso quizá lento y convulso de ratificaciones nacionales (si bien los reparos políticos seguramente no obedecerán a las modificaciones introducidas en el marco judicial).

Más allá de la entrada en vigor de este Tratado, la integración europea vive, ya se sabe, un proceso permanente de reflexión y renovación. Jean-Victor Louis ha señalado a este propósito que lo más preocupante que ocurre a la Unión Europea consiste en la divergencia continua que afecta a sus objetivos finales⁴¹. Pues bien, recién adoptado el Tratado de Niza, se ha abierto un amplio debate con todas las partes interesadas acerca del futuro de la Unión.

Si bien el Tribunal de Justicia no puede participar en un debate político de esta naturaleza, nada de lo que depare ese debate le es ajeno. Ciertamente no los grandes principios (federalismo, internacionalismo, constitucionalismo). Pero tampoco sus manifestaciones y desarrollos particulares, como los anunciados en el Acta final de la Conferencia Intergubernamental: legitimidad democrática y transparencia de las instituciones, una delimitación

³⁹ Sentencia de 22.5.1990. Parlamento c. Consejo. C-70/88. Chernobyl. Rec. p. 2041.

⁴⁰ Sentencia de 23.4.1986. Los Verdes c. Parlamento Europeo. 294/83. Rec. p. 133.

⁴¹ J.-V. LOUIS: «La réforme des institutions de l'UE. Schéma pour une réflexion». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 443, Déc.-2000, p. 681.

tación más precisa del reparto de competencias entre Estados e instituciones, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales o la simplificación de los tratados constitutivos (en donde vuelven, por cierto, a aparecer las letras para identificar a algunos artículos).

Ahora bien, el Tratado de 26 de febrero de 2001, como hemos venido señalando, introduce de modo directo algunos cambios importantes en el sistema jurisdiccional. Sin embargo, lo más notable es que el Tratado fundamenta jurídicamente otros cambios de envergadura. A tal fin, los Reglamentos de Procedimiento pasarán a estar sometidos a la regla de la mayoría cualificada del Consejo y, lo más trascendente, el Estatuto (ahora unificado) podrá ser revisado por unanimidad del Consejo sin necesidad de ratificación por parte de los parlamentos nacionales, excepción hecha de su Título I, dedicado al Estatuto de los jueces y de los abogados generales.

Este Estatuto tendrá a su cargo el desarrollo y la precisión de grandes cuestiones que el Tratado de Niza no resuelve, fundamentalmente en lo que se refiere a la articulación de competencias y recursos entre las distintas jurisdicciones. En este sentido, es lamentable que no se haya avanzado sobre la distribución de funciones en materia de recursos directos. En cuanto a las cuestiones prejudiciales se ha dado el paso trascendental de permitir la transferencia de algunas de ellas al TPI, pero las dudas que se ciernen al respecto han quedado reflejadas al no indicarse cuáles, al no precisarse el mecanismo de reexamen por parte del TJCE y, sobre todo, al quedar pendiente el sistema de una evaluación futura, a más tardar tres años después de la entrada en vigor del Tratado de Niza.

El propósito que anima la reforma es dotar de más celeridad y eficacia a un sistema jurisdiccional saturado y, al tiempo, preservar las garantías procedimentales y la uniformidad y coherencia de la jurisprudencia. En Niza se han introducido algunos cambios y sólo contemplado otros muchos. Es decir, este Tratado permite la adaptación del sistema al rumbo de los tiempos, pero contando siempre para ello, en lo sustancial, con la aprobación unánime del Consejo. Añádase a lo anterior la revisión prevista para después del 1 de mayo de 2004 del régimen jurisdiccional recogido en el Título IV del TCE. El debate sobre la arquitectura judicial europea sigue, pues, muy activo.