

# UNA NUEVA ARQUITECTURA JUDICIAL PARA LA UNIÓN EUROPEA (LA REFORMA DEL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA OPERADA POR EL TRATADO DE NIZA) (\*)

Por MARIANO BACIGALUPO SAGGESE

## SUMARIO

1. ANTECEDENTES: 1.1. *El problema: incremento continuo del número de asuntos que se someten al TJCE y al TPI y aumento correlativo del tiempo promedio que éstos emplean en resolverlos.* 1.2. *El Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea presentado por el TJCE en mayo de 1999.* 1.3. *Un primer paso: las recientes reformas de los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI.* 1.4. *Propuestas formuladas en los informes y documentos elaborados por la Comisión y el TJCE como contribución a la CIG 2000.*—2. LA REFORMA DEL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UE OPERADA POR EL TRATADO DE NIZA: 2.1. *Reordenación del bloque normativo por el que se rige la Institución jurisdiccional comunitaria: simplificación, desconstitucionalización y flexibilización del régimen de reforma de algunas de sus piezas.* 2.2. *Una nueva arquitectura jurisdiccional para la Unión Europea:* 2.2.1. *El TPI como órgano jurisdiccional comunitario constitucionalizado de Derecho común.* 2.2.2. *Un nuevo tercer grado facultativo de jurisdicción comunitaria: las salas jurisdiccionales.* 2.2.3. *EL TJCE como órgano jurisdiccional supremo de la UE.* 2.3. *Reparto de competencias y régimen impugnatorio de las resoluciones dictadas por el TPI y las salas jurisdiccionales:* 2.3.1. *Competencia general del TPI para conocer en primera instancia de los recursos directos.* 2.3.2. *Competencia del TPI para conocer de las cuestiones prejudiciales referidas a materias específicas determinadas en el Estatuto del TJCE.* 2.3.3. *Carácter potencial de las nuevas competencias atribuidas al TPI.* 2.3.4. *Régimen impugnatorio de las*

---

(\*) Texto de la intervención del autor en el Curso de Verano de la UNED sobre «El futuro de la Unión Europea: la reforma de las Instituciones», celebrado en Ávila entre los días 1 y 5 de julio de 2002. Para su publicación se ha añadido tan sólo el apartado 3 («Un breve apunte final...»).

resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales. 2.3.5. Reexamen excepcional por el TJCE de las resoluciones dictadas por el TPI en el ejercicio de su nueva competencia prejudicial y de las que resuelvan los recursos interpuestos contra las decisiones de las salas jurisdiccionales. 2.4. *Modificaciones relativas a la composición, la organización y el funcionamiento del TJCE*: 2.4.1. Composición. 2.4.2. Organización y funcionamiento. 2.4.3. Novedades en lo referente a la función del Abogado General. 2.5. *Modificaciones relativas a la composición del TPI*. 2.6. *Nuevas competencias del TJCE*: 2.6.1. En el ámbito del TUE. 2.6.2. Nueva competencia potencial en el ámbito del TCE. 2.7. *Reforzamiento de la legitimación del Parlamento Europeo en el sistema jurisdiccional comunitario*.—3. UN BREVE APUNTE FINAL EN PERSPECTIVA DE FUTURO: ¿HACIA UN NUEVO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA?

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. *El problema: incremento continuo del número de asuntos que se someten al TJCE y al TPI y aumento correlativo del tiempo promedio que éstos emplean en resolverlos*

Como es sabido, el Tratado de Niza, aprobado en la madrugada del día 11 de diciembre de 2000 como colofón del Consejo Europeo iniciado en dicha ciudad francesa el 7 de diciembre, supuso la conclusión formal de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional (CIG 2000), cuyo objetivo central era precisamente, como su propio nombre indica, completar la reforma institucional (no lograda cabalmente, como bien se recordará, en la CIG'96 que culminó con la aprobación del Tratado de Amsterdam) necesaria para hacer viable y eficaz una UE ampliada en un futuro próximo a casi treinta Estados. Sin despertar naturalmente el mismo interés mediático de otras reformas de mayor calado político (en particular, la reponderación del voto en el seno del Consejo, la determinación del tamaño y de la composición de la Comisión o la extensión de la votación por mayoría cualificada), las introducidas por el Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, aunque de perfil ciertamente más técnico, no pueden considerarse en modo alguno, como habrá ocasión de comprobar de inmediato, de trascendencia menor (1).

---

(1) Al respecto *vid.* por todos, con carácter general, R. ALONSO GARCÍA: «Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza», en E. GÓMEZ-REINO Y CARNOTA (dir.): *El Derecho Administrativo Comunitario*, Montecorvo-EGAP, Madrid, 2001, págs. 61 y ss. (en particular, 79 y ss.); J. ROLDÁN BARBERO: «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, enero-junio 2001, págs. 77 y ss.; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, núm. 5238, de 1 de febrero de 2001, págs. 1 y ss.; M. LÓPEZ ESCUDERO: «Modificacio-

A diferencia de lo que sucede con las modificaciones que afectan a otras Instituciones, las atinentes al sistema jurisdiccional no vienen determinadas solamente por los reajustes de estricto orden institucional necesarios por razón de una próxima ampliación de la UE (de hecho, si así fuera, se habrían referido tan sólo, al menos en lo esencial, a la composición, la organización y el funcionamiento de la Institución jurisdiccional), sino que, en la misma o incluso mayor medida, se explican por la necesidad perentoria de afrontar de raíz un problema ya acuciante en la actualidad, pero que, de no remediarse antes, tendería a agravarse, como es obvio, en una UE ampliada de quince a casi treinta Estados miembros, a saber: el incremento continuo del número de asuntos que se someten al TJCE y al TPI (resultado, a su vez, en buena medida, del crecimiento de las competencias de la Institución jurisdiccional como consecuencia de la ampliación constante del campo competencial comunitario y de la extensión de las competencias del TJCE al ámbito del tercer pilar) y el aumento correlativo del tiempo promedio que los mencionados órganos jurisdiccionales emplean en resolverlos. En suma, se trata de remediar la grave situación de sobrecarga de trabajo que, como mal casi endémico (que no han conseguido resolver, sino a lo sumo aliviar, la creación en 1988 del TPI y las sucesivas reformas de los Reglamentos de Procedimiento —tanto de éste como del TJCE— adoptadas en particular en los últimos años), padece desde hace lustros la Institución jurisdiccional comunitaria.

Unos pocos datos bastan para ilustrar nítidamente la situación de congestión o saturación que sufren el TJCE y el TPI. En 1975 se plantearon ante el TJCE 130 asuntos; en 1980, 279; en 1988 (año de la creación del TPI), 385, y había 605 asuntos pendientes (2). Pues bien, en el año 2001 se han planteado 504 asuntos ante el TJCE y 345 ante el TPI, y el 1 de enero de 2002 había 943 asuntos pendientes ante el TJCE y 792 ante el TPI (3). Naturalmente, el

---

nes del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», *Suplemento BEUR (Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja)*, núms. 7/8, marzo de 2001; D. RUIZ-JARABO: «El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 212, marzo/abril 2001, págs. 4 y ss.; D. RUIZ-JARABO, «La réforme de la Cour de Justice opérée par le Traité de Nice et sa mise en oeuvre future», *Revue trimestrielle de Droit européen*, núm. 4, octubre-diciembre 2001, págs. 705 y ss.; O. TAMBOU: «Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le Traité de Nice», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 446, marzo de 2001, págs. 164 y ss.; A. JOHNSTON: «Judicial reform and Treaty of Nice», *Common Market Law Review*, núm. 38.3, junio de 2001, págs. 499 y ss.

(2) Datos extraídos del informe titulado *El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea*, presentado en abril de 2000 por el Presidente del TJCE, Excmo. Sr. D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, y citado por B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, pág. 2.

(3) Cfr. *Informe Anual 2001* del TJCE, Luxemburgo, 2002, págs. 267 y 337.

número de asuntos incide en la duración de los procesos y así, mientras que la duración media, por ejemplo, de un proceso prejudicial (que, no se olvide, se añade a la duración del proceso *a quo* que se sigue ante el órgano jurisdiccional nacional) era de algo más de seis meses en 1975 y de 17 y medio en 1988, en 2001 ha sido de casi 23 meses; una duración que, en opinión del propio Presidente del TJCE, Excmo. Sr. D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, «podría disuadir a los órganos jurisdiccionales nacionales de plantear cuestiones prejudiciales» (4), imprescindibles sin embargo para que el TJCE pueda garantizar la aplicación e interpretación uniformes del ordenamiento jurídico comunitario. La recién mencionada es también en el caso del TJCE la duración media de los procesos que tienen por objeto recursos directos, siendo algo inferior la de aquellos otros que se refieren a recursos de casación (16,3 meses) (5). En el TPI la duración media de los procesos asciende asimismo a casi 21 meses (salvo los que tienen por objeto litigios en materia de función pública —18,7 meses— y de propiedad intelectual —16,4 meses—) (6). En ambos casos se trata, en términos generales, de plazos excesivamente dilatados, incluso a juicio de la propia Institución jurisdiccional comunitaria, que hace tiempo que no deja de lamentar y reclamar remedio frente a tal estado de cosas. De ahí que sea ésta la finalidad principal que anima cuantas propuestas de reforma (y reformas procedimentales ya efectuadas) se vienen formulando en los últimos años.

## 1.2. *El Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea presentado por el TJCE en mayo de 1999*

Enlazando en parte con reflexiones y propuestas ya formuladas en ocasiones anteriores (señaladamente, en el *Informe del TJCE sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea* (7), entregado en mayo de 1995 al Grupo de Reflexión encargado de preparar los trabajos de la CIG'96), el *Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea* (8), presentado por el Presidente del

(4) Cfr. *El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea*, cit., pág. 4.

(5) Cfr. *Informe Anual 2001* del TJCE, pág. 277.

(6) Cfr. *Informe Anual 2001* del TJCE, pág. 346.

(7) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, págs. 324 y ss.

(8) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2000, págs. 309 y ss. (asimismo, <http://europa.eu.int/cj/es/pres/avees.pdf>)

TJCE a los Ministros de Justicia de los Estados miembros reunidos en Bruselas en Consejo los días 27 y 28 mayo de 1999, recogía un amplio abanico de propuestas dirigidas todas ellas, en lo esencial, a remediar la grave situación de congestión que padece la Institución jurisdiccional comunitaria. Algunas (utilización de procedimientos acelerados; modificaciones de la fase oral; posibilidad de dictar instrucciones prácticas y de solicitar informaciones a las partes; posibilidad de pedir aclaraciones a los órganos que han planteado una cuestión prejudicial; o, en fin, ampliación de las posibilidades de resolver cuestiones prejudiciales mediante auto o, lo que es lo mismo, mediante un procedimiento simplificado) podían llevarse a la práctica de manera inmediata a través de una reforma de los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI (como así ha ocurrido, en buena medida, recientemente; *vid. infra* 1.3). Otras, por el contrario, aunque no suponían alteración de la actual «arquitectura judicial de la Comunidad», hacían necesaria una reforma de los Tratados o de los Estatutos del TJCE. Y en un tercer grupo, en fin, se incluían, más que «propuestas de reforma propiamente dichas», «elementos de reflexión sobre la evolución del sistema jurisdiccional» de la UE, esto es, en palabras del propio documento, «consideraciones, a la vez más generales y más fundamentales, sobre el futuro del sistema jurisdiccional», que de alguna forma se formulaban con vistas a la entonces ya próxima CIG 2000.

Entre las medidas que, exigiendo modificaciones de los Tratados o de los Estatutos del TJCE, podían adoptarse sin esperar al resultado de una reflexión global sobre la función y la organización de la justicia comunitaria, el documento señalaba, en particular, tres: *a)* atribución al TJCE y al TPI de la facultad de modificar por sí mismos sus respectivos Reglamentos de Procedimiento (o, de no juzgarse oportuna tal previsión, aprobación de los mismos por el Consejo por mayoría cualificada, en lugar de por unanimidad); *b)* introducción de un procedimiento de filtrado de los recursos de casación, consistente en condicionar la interposición de dichos recursos a la presentación de una solicitud previa sobre la que el TJCE resolvería sin procedimiento contradictorio; y *c)* nueva regulación del contencioso en materia de función pública mediante la creación de Salas de recurso interinstitucionales, compuestas por un jurista independiente y por vocales que cuenten con la confianza de las administraciones y del personal, y que se encargarían de ejercer una misión de conciliación y, en su caso, de resolución de controversias, cabiendo contra sus resoluciones un recurso ante el TPI.

Finalmente, entre las consideraciones dirigidas a contribuir a una reflexión sin demora sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la UE, el documento destacaba las siguientes: *a)* El TJCE no consideraba necesario —y ni siquiera deseable— intentar prefigurar ya, mediante la adopción de medidas

rígidas, la evolución de la organización del TJCE que una modificación de su composición podría hacer necesaria. *b)* En cuanto a la composición del TPI, el documento veía en la adaptación del número de jueces al incremento del número de asuntos un método adecuado para evitar un bloqueo del órgano jurisdiccional comunitario que conoce en primer grado. *c)* No se excluía que la evolución cuantitativa del número de litigios exigiera un nuevo examen del reparto de competencias entre el TJCE y el TPI y, por tanto, una nueva transferencia de competencias a este último. *d)* Por último, ante el constante crecimiento del número de remisiones prejudiciales y el riesgo de bloqueo del TJCE que tal crecimiento comporta, éste formulaba las siguientes advertencias en relación con posibles medidas dirigidas a reducir el número de asuntos prejudiciales: en primer lugar, y en contra de diversas propuestas en tal sentido, no se mostraba partidario de reservar la facultad de plantear cuestiones prejudiciales a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de los litigios en última instancia o al menos de privar de dicha facultad a los que lo hacen en primera instancia; en segundo lugar, abogaba por implantar un sistema de filtrado que permitiera al TJCE seleccionar, en función, por ejemplo, de su novedad, de su complejidad o de su importancia, las cuestiones prejudiciales sobre las que debería pronunciarse, ya que, a su juicio, un mecanismo que atribuyera al TJCE la facultad de apreciar la oportunidad de resolver constituiría una posible solución en una situación de sobrecarga de trabajo (a tal efecto el TJCE barajaba distintas posibilidades, entre otras la de obligar al juez remitente a proponer, en su resolución de planteamiento de la cuestión, una respuesta a la misma, de modo que la proposición de respuesta del propio órgano *a quo* sirviera de base para seleccionar las cuestiones que merecen ser contestadas por el TJCE y aquellas otras a las que puede responderse en el sentido indicado por el propio órgano remitente); en tercer lugar, y a pesar de las dificultades que se opondrían a una transferencia al TPI de competencias en materia prejudicial, indicadas por el propio TJCE en su informe de 1995 para el Grupo de Reflexión encargado de preparar los trabajos de la CIG'96, éste concluía que «se trata de una hipótesis que debe tenerse en cuenta», si bien consideraba necesario garantizar, mediante mecanismos de remisión y/o de recurso de casación en interés de ley, que las cuestiones más importantes llegaran siempre al TJCE; finalmente, en cuarto lugar, el TJCE sugería explorar y examinar en profundidad la posibilidad de avanzar hacia una «regionalización o nacionalización del procedimiento prejudicial» mediante la creación o designación, en cada Estado miembro, de órganos judiciales descentralizados encargados de tratar las cuestiones prejudiciales procedentes de los órganos jurisdiccionales pertenecientes a sus respectivas esferas de competencia territorial, que, no obstante, estarían facultados para remitir al TJCE cualquier cuestión de inter-

pretación que suscitara puntos de derecho de interés general para la unidad del Derecho comunitario o su desarrollo. Además, las decisiones prejudiciales dictadas por estos órganos deberían poder ser objeto de un recurso «en interés de ley» también ante el TJCE.

### 1.3. *Un primer paso: las recientes reformas de los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI*

Como ya se advirtió, el primer grupo de propuestas de reforma formuladas por el TJCE en su documento de reflexión de mayo de 1999 (las que podían llevarse a la práctica de manera inmediata a través de una reforma de los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI), se plasmó rápidamente —y al margen de la CIG 2000— en sendas reformas de dichos Reglamentos, que, en efecto, han acogido las modificaciones de orden procedimental propuestas con carácter urgente por la Institución jurisdiccional comunitaria (9): unas, que afectan al TJCE y entre las que sobresale la introducción de un procedimiento acelerado en las cuestiones prejudiciales, están ya en vigor desde el 1 de julio de 2000 (10); las demás, que afectan tanto al TJCE como al TPI (o a éste específicamente), lo están desde el 1 de febrero de 2001 (11). Entre estas últimas modificaciones destacan: la creación de un procedimiento acelerado en los recursos directos; la habilitación del uso oficial de los medios de comunicación modernos en las comunicaciones procesales; la simplificación de las disposiciones sobre los plazos por razón de la distancia; la reducción del plazo para presentar la demanda de intervención; una nueva redacción de la disposición relativa a la presentación de escritos de réplica y dúplica en los recursos de casación; la posibilidad de que el TPI suprima el segundo turno de escritos de alegaciones o excluya, en el nuevo contencioso relativo al acceso del público a los documentos administrativos, el traslado a las partes de determinados documentos.

### 1.4. *Propuestas formuladas en los informes y documentos elaborados por la Comisión y el TJCE como contribución a la CIG 2000*

Tal y como parecía sugerir el TJCE en su documento de reflexión de mayo de 1999, el debate de las propuestas de reforma de mayor calado, las

(9) *Vid.* B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, pág. 2.

(10) *DOCE* núm. L 122, de 24 de mayo de 2000.

(11) *DOCE* núm. L 322, de 19 de diciembre de 2000.

que exigían modificaciones de los Tratados o Estatutos o, más aún, comportaban una transformación en toda regla de la actual arquitectura jurisdiccional de la UE, acabó enmarcándose en los trabajos de la CIG 2000. De ahí que estas propuestas, avanzadas en los últimos años en particular por la propia Institución jurisdiccional comunitaria (especialmente en los dos últimos capítulos del citado documento), aparecieran nuevamente, en los mismos o parecidos términos, no sólo —como es lógico— en la posterior contribución formal del TJCE y del TPI a la CIG 2000 (12) (presentada el 25 de febrero, es decir, menos de un año después de que se presentase el documento de reflexión de mayo de 1999), sino también, particularmente, en la contribución de la Comisión (13).

La contribución del TJCE y del TPI, aunque se remitía expresamente *in toto* al documento de reflexión presentado por el Presidente del primero un año atrás, prefirió seleccionar como prioritarias las siguientes propuestas: *a)* atribuir al TJCE y al TPI la facultad de modificar por sí mismos sus respectivos Reglamentos de Procedimiento o, subsidiariamente, sustituir la exigencia de unanimidad para su aprobación en el Consejo por la de mayoría cualificada; *b)* introducir un sistema de filtrado de los recursos de casación; *c)* atribuir al TPI la competencia prejudicial en «ciertas materias» y en «contenidos específicos»; y *d)* prever en los Tratados la posibilidad de que se creen salas de recurso de carácter jurisdiccional, en particular para conocer del contencioso en materia de función pública comunitaria y de los litigios en materia de Derecho de la propiedad industrial y comercial.

Específicamente en relación con el sistema jurisdiccional de la UE la Comisión fijó su posición con vistas a la CIG 2000 en un documento titulado *Reforma del sistema judicial comunitario. Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales*, presentado el 1 de marzo de 2000 (14). Este documento, elaborado sobre la base de un informe previamente encargado por la Comisión en mayo de 1999 a un Grupo de reflexión *ad hoc* presidido por el antiguo Presidente del TJCE, señor Ole Due, y entregado por éste al Presidente de la Comisión el día 4 de febrero de 2000 (*Informe del Grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas*) (15), era, en efecto, complementario de sendas comunicaciones previas de la Comisión

---

(12) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.ª ed., cit., págs. 380 y ss.

(13) *Vid.* B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, págs. 2 y s.

(14) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.ª ed., cit., págs. 383 y ss.

(15) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.ª ed., cit., págs. 329 y ss.

(Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito. Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, de 10 de noviembre de 1999, y Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito. Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados, de 26 de enero de 2000) (16), en las que aquélla se había limitado, en lo esencial, a señalar la necesidad genérica de proceder a una reforma del sistema jurisdiccional comunitario. Pues bien, en su contribución complementaria a la CIG 2000, presentada en marzo, la Comisión comenzaba señalando, como punto de partida de sus propuestas, la «necesidad de una reforma ambiciosa». En síntesis, la Comisión concluía proponiendo a tal fin las siguientes medidas: *a)* clarificar el papel del TJCE y de los órganos jurisdiccionales nacionales con el fin de responsabilizar a estos últimos del recurso al procedimiento prejudicial; *b)* proceder a una nueva distribución de competencias entre el TJCE y el TPI en el ámbito de los recursos directos, para circunscribir la intervención del primero, como órgano jurisdiccional supremo de la Unión, a las cuestiones consideradas esenciales para el ordenamiento jurídico comunitario y atribuir al TPI una competencia general de principio en la materia; *c)* adaptar la intervención del TJCE y del TPI en el marco de algunos contenciosos especiales (sobre marcas y en materia de función pública); *d)* prever el nombramiento de los jueces por el Consejo por mayoría cualificada y un sistema que permita comprobar la competencia jurídica de los candidatos propuestos; *e)* examinar la cuestión de una reforma del procedimiento por incumplimiento de Estado; y *f)* determinar la composición del TJCE y del TPI en función de la carga de trabajo de ambos órganos.

Una vez expuestas, siquiera *grosso modo*, las propuestas de reforma más relevantes del sistema jurisdiccional de la UE (que, en efecto, son esencialmente las formuladas por la propia Institución jurisdiccional comunitaria y la Comisión), procede ahora examinar en qué medida el Tratado de Niza ha recogido dichas propuestas. Como podremos comprobar de inmediato, las modificaciones introducidas por el citado Tratado en el ámbito que nos ocupa, aunque no alcanzan la intensidad y profundidad de las propuestas de reforma más audaces, afectan —desde luego, no sólo superficialmente— al catálogo completo de cuestiones, aspectos y materias considerados en los distintos informes y documentos elaborados con vistas a la CIG 2000 como necesitados de una reforma. Ésta ha sido, en suma, de notable alcance. Veámoslo.

---

(16) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.<sup>a</sup> ed., cit., págs. 347 y ss.

## 2. LA REFORMA DEL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UE OPERADA POR EL TRATADO DE NIZA

### 2.1. *Reordenación del bloque normativo por el que se rige la Institución jurisdiccional comunitaria: simplificación, desconstitucionalización y flexibilización del régimen de reforma de algunas de sus piezas*

El Tratado de Niza no sólo modifica el contenido de un buen número de disposiciones referidas al sistema jurisdiccional de la UE, sino que contiene también —ante todo— una importante reforma que opera en un plano previo a las modificaciones de fondo (y que por ello cabría calificar de *formal*), a saber: la reforma de la estructura interna del sistema de fuentes normativas por el que se rige la Institución jurisdiccional comunitaria. Tal reforma reside en una reordenación interna del complejo entramado normativo en que dicho sistema consiste, integrado esencialmente en la actualidad, como es sabido, por el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, los protocolos independientes que contienen los Estatutos del TJCE correspondientes a cada una de las Comunidades, la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, de 24 de octubre de 1988, que regula la composición, competencias y funcionamiento del TPI, y los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI.

Pues bien, la reordenación del bloque normativo por el que se rige la Institución jurisdiccional comunitaria consiste, en primer lugar, en una simplificación del mismo, que se logra: de un lado, mediante la unificación del Estatuto del TJCE en un Protocolo (anejo al TUE y a los Tratados constitutivos) nuevo y único, esto es, común para la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica; de otro lado, mediante una derogación de la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, de 24 de octubre de 1988, sobre composición, competencias y funcionamiento del TPI, cuyos contenidos se integran bien en los propios Tratados, bien en el Estatuto del TJCE.

En segundo lugar, el Tratado de Niza «desconstitucionaliza» la regulación del sistema jurisdiccional de la UE (17), desplazando muchos de sus contenidos, hasta ahora recogidos en los Tratados, hacia el Protocolo sobre el Estatuto del TJCE, que, si bien constituye también desde el punto de vista formal Derecho originario o primario, ve enormemente flexibilizado su régi-

---

(17) *Vid.* R. ALONSO GARCÍA: «Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza», cit., pág. 79; B. FERNÁNDEZ PÉREZ: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», cit., pág. 3.

men de reforma, ya que, a diferencia de lo que en la actualidad prevé el artículo 245 TCE (que sujeta la reforma de cualquiera de los Títulos del Estatuto —salvo la del Título III, referido al «procedimiento»— a un trámite agravado o rígido de reforma, idéntico al de modificación de los Tratados —art. 48 TUE—), este procedimiento de reforma —que, además de la aprobación del Consejo por unanimidad, exige la posterior ratificación por todos y cada uno de los Estados miembros conforme a sus respectivos Derechos constitucionales— sólo se aplicará tras el Tratado de Niza para reformar el Título I (relativo al «estatuto de los Jueces y de los Abogados Generales»), mientras que los demás podrán modificarse en lo sucesivo mediante el procedimiento flexible previsto en el antes citado artículo 245 TCE, que sólo requiere la aprobación del Consejo por unanimidad (18).

Finalmente, la flexibilización de las posibilidades de modificación del contenido de algunas de las piezas que integran el entramado normativo por el que se rige la Institución jurisdiccional comunitaria se extiende asimismo al régimen de reforma de los Reglamentos de Procedimiento del TJCE y del TPI, cuya modificación no exigirá ya, de acuerdo con el Tratado de Niza, la aprobación del Consejo por unanimidad, sino sólo por mayoría cualificada (arts. 223, párrafo sexto, y 224, párrafo quinto). Como cabe apreciar, la CIG 2000 no ha accedido, así pues, a la petición principal del TJCE y del TPI de que, con objeto de facilitar una adaptación ágil de la regulación procesal a las necesidades cambiantes del sistema jurisdiccional de la UE, se les conceda a ambos órganos la facultad de modificar por sí mismos sus respectivos Reglamentos de Procedimiento. Por el contrario, el Tratado de Niza sólo ha acogido la petición subsidiaria —formulada por el TJCE y el TPI, como se recordará, en su contribución a la CIG 2000 (de 25 de febrero)— de que al menos se sustituya la exigencia de unanimidad en el Consejo para la aprobación de una reforma de los Reglamentos de Procedimiento por la de mayoría cualificada (*vid. supra* 1.4).

## 2.2. Una nueva arquitectura jurisdiccional para la Unión Europea

El aspecto más sobresaliente de la reforma jurisdiccional operada por el Tratado de Niza radica en el diseño de una nueva arquitectura para la Institu-

---

(18) Obsérvese, sin embargo, que el procedimiento flexible vigente en la actualidad se distingue del previsto por el Tratado de Niza en cuanto a la iniciativa (que corresponderá bien al TJCE, bien a la Comisión) y al trámite de consulta a otras instituciones (Parlamento Europeo, en todo caso, y TJCE o Comisión, dependiendo de cuál de las dos instituciones haya formulado la iniciativa de reforma).

ción judicial comunitaria. Ésta, integrada en la actualidad por el TJCE (*sensu stricto*) y el TPI en cuanto tribunal *agregado* a aquél, «encargado de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos» (art. 225 TCE), adquiere con el Tratado de Niza una estructura sensiblemente distinta de la anterior. En efecto, en primer lugar el TPI pasa de ser un mero tribunal agregado al TJCE, creado por una Decisión del Consejo, a quedar configurado por el mismo Tratado, al menos con carácter potencial (como tendré ocasión de precisar más adelante; *vid. infra* 2.3.3.), como el órgano jurisdiccional comunitario de Derecho común (arts. 220, 225 TCE). En segundo lugar, se introduce en el Tratado una previsión que permite la creación de Salas jurisdiccionales, que se configuran como órganos agregados al TPI (arts. 220, 225 A TCE). Y, en tercer lugar y como consecuencia de las dos medidas a que se acaba de hacer referencia, se opera, siquiera en principio, una transformación esencial del TJCE: de órgano jurisdiccional de Derecho común (sólo asistido por un tribunal «agregado», el actual TPI) en un verdadero órgano supremo de la jurisdicción comunitaria.

No obstante lo anterior, cabe subrayar que el Tratado de Niza no altera la naturaleza de la Institución jurisdiccional comunitaria. En efecto, el Tratado de Niza no modifica el artículo 7.1 TCE, que es el que enumera las Instituciones comunitarias. El Tribunal de Justicia sigue siendo, así pues, una Institución jurisdiccional única; eso sí, pasa a comprender un doble grado de jurisdicción *necesario* (y ya no sólo constitucionalmente facultativo, como sucedía hasta ahora: TJCE y TPI) y un nuevo tercer grado jurisdiccional *facultativo* en la base del sistema judicial comunitario: las Salas jurisdiccionales.

### 2.2.1. . *El TPI como órgano jurisdiccional comunitario constitucionalizado de Derecho común*

Como acabo de señalar, el Tratado de Niza fortalece notablemente la posición del TPI. En dos sentidos. Por un lado, lo *constitucionaliza*; es decir, el TPI será, tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, un órgano «directa e inmediatamente constitucional» (19) (no ya un órgano creado, bien que con base en el Tratado, por una Decisión del Consejo), que se crea y tiene su regulación en el propio Tratado (arts. 220, 224, 225 TCE).

Por otro lado, el Tratado de Niza convierte al TPI, al menos potencialmente (como se verá), en un órgano jurisdiccional facultado —siquiera en principio— para conocer de prácticamente todo tipo de asuntos (incluidos,

---

(19) *Vid.* B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, pág. 3.

como veremos, los prejudiciales), dejando de ser así un mero tribunal «agregado» (un mero tribunal de descarga, en suma, del órgano jurisdiccional comunitario de Derecho común, el TJCE), tan sólo encargado de conocer en primera instancia de «determinadas» categorías de recursos. En particular, recogiendo la propuesta del *Grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas*, el Tratado de Niza sienta las bases que permitirán transformar el TPI en el «*juez de Derecho común, en primera instancia, de los recursos directos*» (20) (art. 225.1 TCE).

### 2.2.2. *Un nuevo tercer grado facultativo de jurisdicción comunitaria: las salas jurisdiccionales*

El Tratado de Niza recoge asimismo la propuesta, formulada por el TJCE y el TPI en su contribución a la CIG 2000 (*vid. supra* 1.4), de prever en los Tratados la posibilidad de que se creen salas de recurso de carácter jurisdiccional para conocer de determinados contenciosos, en particular en materia de función pública comunitaria y de los litigios en materia de Derecho de la propiedad industrial y comercial.

En este sentido, el Tratado de Niza introduce, como se dijo, una previsión que permite la creación, mediante Decisión del Consejo adoptada por unanimidad, de órganos jurisdiccionales de primera instancia agregados al TPI: las llamadas Salas jurisdiccionales. Así, la nueva redacción que recibe el artículo 220 TCE incluye un segundo párrafo, según el cual «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». De acuerdo con el citado artículo 225 A TCE, «el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia o a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, podrá crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas». Las Declaraciones adoptadas por la CIG o de las que ésta tomó nota indican —en consonancia, por cierto, con las propuestas avanzadas por el TJCE y el TPI— las materias que probable o posiblemente sean atribuidas en un futuro próximo al conocimiento de una sala jurisdiccional (contencioso de función pública y litigios en materia de Derecho de la propiedad industrial y comercial). Según la Declaración re-

(20) *Vid.* el Informe del Grupo de reflexión en E. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.ª ed., cit., pág. 337.

lativa al artículo 225 A TCE, «la Conferencia solicita al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen cuanto antes un proyecto de Decisión por la que se cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes». Y en una Declaración unilateral de la que tomó nota la CIG, el Gobierno de Luxemburgo, «sin perjuicio de la Decisión de 8 de abril de 1965 y de las disposiciones y posibilidades que ésta contiene sobre la sede de las instituciones, organismos y servicios futuros (...) se compromete a no reivindicar la sede de las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos) que siguen instaladas en Alicante, incluso en el caso de que dichas salas se convirtieran en salas jurisdiccionales con arreglo al artículo 220 del TCE».

Serán las decisiones por las que se creen tales salas las que fijarán la composición de las mismas y precisarán el alcance de las competencias que se les atribuyan. Sus miembros, «elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales», serán designados por el Consejo por unanimidad (art. 225 A TCE).

### 2.2.3. *El TJCE como órgano jurisdiccional supremo de la UE*

Como se dijo, la conversión (potencial) del TPI en órgano jurisdiccional comunitario de Derecho común comporta la transformación correlativa del TJCE en un verdadero órgano *supremo* de la jurisdicción comunitaria. En la medida en que el TPI asuma el papel de *juez de Derecho común, en primera instancia, de los recursos directos*, así como competencias en materia prejudicial (*vid. infra* 2.3), el TJCE quedará configurado, en lo esencial, como un genuino tribunal de casación (revisor de resoluciones previas del TPI), situado en la cúspide jerárquica de la jurisdicción comunitaria. Cuando llegue ese momento el TJCE sólo actuará como órgano de primera (y única) instancia cuando conozca de recursos por incumplimiento, de cuestiones prejudiciales cuyo conocimiento no competa al TPI o ejerza las competencias que el TUE atribuye a la Institución jurisdiccional comunitaria en el ámbito del tercer pilar de la UE (art. 35 TUE).

### *2.3. Reparto de competencias y régimen impugnatorio de las resoluciones dictadas por el TPI y las salas jurisdiccionales*

El diseño de una nueva arquitectura para la Institución jurisdiccional comunitaria conlleva, como es natural, un nuevo reparto de competencias y un nuevo sistema de relaciones entre los distintos órganos jurisdiccionales comunitarios.

#### *2.3.1. Competencia general del TPI para conocer en primera instancia de los recursos directos*

En primer lugar, el Tratado de Niza atribuye al TPI una competencia general para conocer en primera instancia de los recursos directos (con independencia de quiénes los interpongan: particulares, Instituciones o Gobiernos de los Estados miembros), con la excepción, eso sí, del recurso por incumplimiento (cuyo conocimiento seguirá correspondiendo con carácter exclusivo al TJCE), de los que (con objeto de descargar al TPI) se atribuyan a una sala jurisdiccional y de los que el Estatuto de la Institución reserve al TJCE (párrafo primero del apdo. 1.º del art. 225 TCE). Como viene sucediendo hasta ahora, frente a las resoluciones dictadas por el TPI en los recursos directos será posible interponer recurso de casación ante el TJCE limitado a las cuestiones de Derecho y en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto (párrafo segundo del apdo. 1.º del art. 225 TCE).

#### *2.3.2. Competencia del TPI para conocer de las cuestiones prejudiciales referidas a materias específicas determinadas en el Estatuto del TJCE*

En segundo lugar, el Tratado de Niza acaba con el monopolio constitucional atribuido al TJCE para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. En este sentido, el Tratado atribuye al TPI la competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas, en virtud del artículo 234 TCE, en materias específicas determinadas por el Estatuto de la Institución (apdo. 3.º del art. 225 TCE). En estos casos el TPI podrá sin embargo declinar su competencia y remitir el asunto al TJCE cuando considere que éste «requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o coherencia del Derecho comunitario» (párrafo segundo del apdo. 3.º del art. 225 TCE).

### 2.3.3. *Carácter potencial de las nuevas competencias atribuidas al TPI*

No obstante, tanto la competencia general que se atribuye al TPI para conocer en primera instancia de los recursos directos como la que se le atribuye para conocer de las cuestiones prejudiciales referidas a materias específicas determinadas en el Estatuto del TJCE tienen, al menos por el momento, un carácter meramente potencial (y no actual, esto es, no serán inmediatamente operativas tan pronto entre en vigor el Tratado de Niza). Ello es debido a que el alcance y la efectividad de ambas competencias dependen, a pesar de lo establecido en el Tratado, de lo que al respecto disponga el Estatuto del TJCE. Como se acaba de indicar, éste puede reservar el conocimiento de recursos directos al TJCE (art. 225.1 TCE) y es también el Estatuto el que debe determinar los ámbitos materiales en los que el conocimiento de las cuestiones prejudiciales que planteen los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros corresponderá al TPI (art. 225.3 TCE). Y resulta que el Estatuto, aprobado conjuntamente con el Tratado de Niza, deja por el momento en ambos casos las cosas como están: por un lado, el artículo 51 del Estatuto continúa reservando el conocimiento de los recursos directos interpuestos por las Instituciones comunitarias, por el BCE y los Estados miembros al TJCE; y, por otro lado, el Estatuto no determina por ahora ningún ámbito material en que el conocimiento de las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deba corresponder al TPI. Así pues, cabe afirmar que, en realidad, el Tratado de Niza, por sí mismo, no incrementa las competencias del TPI, sino que se limita a flexibilizar la forma de atribuírselas (21) (en la medida en que en lo sucesivo no será necesario para ello modificar los Tratados, pues bastará con reformar el Estatuto mediante el procedimiento flexible previsto en el artículo 245 TCE, que sólo requiere la aprobación del Consejo por unanimidad). Se habla por ello de una «modificación latente» del reparto de competencias entre el TJCE y el TPI actualmente vigente (22).

Al menos por lo que se refiere a la competencia general para conocer en primera instancia de los recursos directos, la situación descrita (cambia la letra del Tratado, pero todo sigue igual o parecido) (23) se apunta, sin embargo, como transitoria y no deseada (siquiera a corto plazo). Así lo pone de manifiesto una de las Declaraciones adoptadas por la CIG, la relativa al artículo 225. En ésta, precisamente, la Conferencia «invita al Tribunal de Justicia y a la Comisión a efectuar cuanto antes un estudio global del reparto de

(21) *Vid.* B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, pág. 3.

(22) *Ibidem.*

(23) *Ibidem.*

competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, en particular en materia de recursos directos, y a presentar las propuestas apropiadas con objeto de que los órganos competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado revisado».

#### 2.3.4. *Régimen impugnatorio de las resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales*

La tercera entre las nuevas competencias que el Tratado de Niza atribuye al TPI resulta del régimen impugnatorio a que éste somete las resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales que en el futuro se puedan crear al amparo del artículo 225 A TCE. En efecto, el Tratado prevé que el TPI será competente para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de las salas jurisdiccionales creadas en aplicación del citado precepto del Tratado (párrafo primero del apdo. 2.º del art. 225 TCE). En principio (esto es, en la medida en que la decisión de creación de la correspondiente sala jurisdiccional no establezca lo contrario), estos recursos serán de casación (por consiguiente, limitados a las cuestiones de Derecho). No obstante, la decisión por la que se crea la sala podrá configurarlos asimismo como recursos de apelación (es decir, referentes también a las cuestiones de hecho, art. 225 A, párrafo tercero). Esto significa que, a pesar de la denominación que conserva, el TPI dejará de ser, tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, un mero tribunal de primera instancia, pues asumirá asimismo —muy probablemente al poco tiempo— competencias propias de un órgano de segundo grado, incluso de naturaleza casacional.

#### 2.3.5. *Reexamen excepcional por el TJCE de las resoluciones dictadas por el TPI en el ejercicio de su nueva competencia prejudicial y de las que resuelvan los recursos interpuestos contra las decisiones de las salas jurisdiccionales*

A diferencia de lo que sucede con las resoluciones dictadas por el TPI en los recursos directos (art. 225.1, párrafo segundo), las que éste dicte en su día en el ejercicio de su nueva competencia prejudicial (*vid. supra* 2.3.2) y en los recursos interpuestos contra las decisiones de las salas jurisdiccionales (*vid. supra* 2.3.4) no serán, de acuerdo con el Tratado de Niza, susceptibles de recurso de casación ante el TJCE. Por el contrario, ambas clases de resoluciones del TPI sólo podrán ser «reexaminadas» con carácter excepcional por el TJCE, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Esta-

tuto de la Institución jurisdiccional comunitaria, «en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario» (párrafos segundos de los apdos. 2.º y 3.º del art. 225 TCE). La regulación que recibe en el Estatuto (art. 62) esta especie de excepcional «casación en interés de la ley» (término empleado, para hacer referencia a un procedimiento de este tipo, en el Informe elaborado por el *Grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas*) (24) es muy escueta. El citado precepto del Estatuto se limita a prever que corresponderá al primer Abogado General proponer al TJCE el reexamen de la resolución del TPI, debiendo aquél presentar su propuesta en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la misma. Presentada la propuesta, el TJCE deberá decidir, en el plazo de otro mes, si procede o no reexaminar la resolución. De esta forma, el Estatuto que se aprueba conjuntamente con el Tratado de Niza hace caso omiso de lo expresado en la Declaración adoptada por la propia CIG en relación con lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 225 TCE. En esta Declaración la Conferencia «estima que las disposiciones esenciales del procedimiento de reexamen previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 225 deberían figurar en el Estatuto del Tribunal de Justicia. Dichas disposiciones —prosigue la Declaración— deberían precisar en particular: el papel de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia para garantizar la salvaguardia de sus derechos; el efecto del procedimiento de reexamen sobre el carácter ejecutorio de la resolución del Tribunal de Primera Instancia; (y, en fin) el efecto de la resolución del Tribunal de Justicia en el litigio entre las partes». Omitiendo el Estatuto en su artículo 62 cualquier referencia a estas cuestiones, difícilmente podrá el Consejo cumplir el encargo que se le formula en la segunda de las Declaraciones de la CIG relativas a los apartados 2 y 3 del artículo 225 TCE. Según ésta, la Conferencia «estima que el Consejo, cuando adopte las disposiciones del Estatuto necesarias para la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 225, debería establecer un procedimiento que garantice que el funcionamiento concreto de dichas disposiciones será objeto de una evaluación a más tardar tres años después de su entrada en vigor».

La regulación contenida en el artículo 62 del Estatuto no sólo ha sido criticada por lo que no dice, esto es, por no incluir las precisiones exigidas por la CIG en su Declaración antes citada. También ha merecido un juicio crítico lo poco que dicho precepto sí prescribe. En particular, se ha calificado de «extraña» la atribución al primer Abogado General del monopolio para activar el mecanismo de reexamen, por cuanto resultaría «completamente ajena

---

(24) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.ª ed., cit., págs. 339 y s.

a la función de los Abogados Generales a la luz del artículo 222 del Tratado (consistente en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieran su intervención)» (25). En este sentido, se recuerda que «dicha atribución no se contempló en el *Informe del Grupo de reflexión*, que optó, de manera coherente a la luz del sistema institucional comunitario, por reconocer la legitimación para activar el mencionado reexamen —que denominó *casación en interés de la ley*— a la Comisión, en ejercicio de su misión de guardiana del Tratado» (26) (27).

#### 2.4. *Modificaciones relativas a la composición, la organización y el funcionamiento del TJCE*

##### 2.4.1. *Composición*

La composición del TJCE constituía, como es sabido, una cuestión muy discutida y delicada en la perspectiva de la ampliación, dado el temor, expresado ya hace tiempo por el propio TJCE (en particular, en su ya citado *Informe sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, de 1995), a que, de mantenerse el principio de un juez por cada Estado miembro, el TJCE acabase transformado, una vez llevada a cabo la ampliación, en una asamblea deliberante. En dicho informe el TJCE llamaba la atención «sobre el problema que se presentaría como consecuencia de la relación existente entre el número de jueces y el número de Estados miembros, por más que la relación entre nacionalidad y pertenencia al Tribunal de Justicia no esté consagrada en los Tratados». Según el TJCE, a este respecto había que ponderar dos tipos de consideraciones:

«Por una parte, un aumento importante del número de jueces podría tener como resultado que el Tribunal de Justicia, al actuar en Pleno, atravesara la frontera invisible que separa a un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante; además, en la medida en que la inmensa mayoría de los asuntos serían juzgados por las Salas, podría poner en peligro la coherencia de la jurisprudencia.

Por otra parte, la presencia de todos los sistemas jurídicos nacionales en el seno del Tribunal de Justicia reviste cierta utilidad para el desarrollo armo-

(25) *Vid.* R. ALONSO GARCÍA: «Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza», cit., pág. 88.

(26) *Ibidem.*

(27) *Cf.* en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 2.<sup>a</sup> ed., cit., págs. 339 y s.

nioso de la jurisprudencia comunitaria, al tenerse en cuenta las concepciones fundamentales admitidas en los diferentes Estados miembros y al facilitarse de este modo la aceptación de las soluciones adoptadas. Además, puede pensarse que la presencia en el seno del Tribunal de Justicia de un juez de cada Estado miembro debiera contribuir a acentuar su legitimidad» (28).

Pues bien, el Tratado de Niza ha optado por dar prevalencia a esta segunda consideración, pues consolida el principio de que el TJCE «estará compuesto por un juez por cada Estado miembro» (art. 221 TCE). Así pues, al dejar el Tratado de fijar el número preciso de jueces del TJCE, en lo sucesivo ya no será necesario modificar el Tratado con ocasión de cada nueva ampliación (como venía sucediendo hasta ahora). Como consecuencia del principio que ahora viene a consagrar expresamente el Tratado de Niza, queda asimismo excluida la posibilidad contemplada en la actualidad de que el Consejo pueda, por unanimidad y a petición del propio TJCE, aumentar el número de jueces. El Tratado, por cierto, no aporta respuesta alguna a la cuestión de cómo se resolverán los empates que pudieran producirse en las votaciones del Pleno en el supuesto de que la Unión quedase integrada en algún momento por un número par de Estados miembros. Dado que la tradicional regulación del TJCE no contempla el voto de calidad del Presidente, es probable, a juicio de algunos comentaristas, que, si se produjera el caso que ahora nos ocupa, se recurriera de nuevo a la tradición de añadir un juez para evitar que la única posibilidad de impedir el empate consista en la —no deseable— retirada de uno de los jueces (29). Naturalmente, tal proceder exigiría la previa modificación del Tratado, ya que, en la versión resultante de Niza, no está previsto.

#### 2.4.2. Organización y funcionamiento

El Tratado de Niza procura paliar los riesgos que comporta la opción por mantener el principio de un juez por cada Estado miembro (a saber: puesta en peligro de la coherencia de la jurisprudencia) mediante modificaciones en las reglas de organización y funcionamiento del TJCE. A tal fin, el Tratado invierte la actual *regla* (que naturalmente tiene excepciones, previstas en el Reglamento de Procedimiento) según la cual el TJCE actúa en Pleno (desde luego, cuando así lo solicite un Estado miembro o una Institución comunitaria que sea parte en el proceso). Con el Tratado de Niza, por el contrario, el

(28) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, pág. 329.

(29) *Vid.* R. ALONSO GARCÍA: *op. cit.*, pág. 82.

TJCE actuará ordinariamente formando salas (de tres o cinco jueces, exclusivamente), en Gran Sala (integrada por once jueces, entre ellos el Presidente del TJCE y los Presidentes de las salas de cinco jueces, art. 16 del Estatuto) cuando así lo solicite un Estado miembro o una Institución comunitaria que sea parte en el proceso, y en Pleno sólo excepcionalmente en los casos establecidos en el Estatuto (a saber: por un lado, cuando ejerza funciones de control y sanción de los titulares o miembros de determinados órganos o instituciones comunitarias, por ejemplo cuando deba decidir la destitución del Defensor del Pueblo o el cese de miembros de la Comisión o del Tribunal de Cuentas; por otro lado, el artículo 16 del Estatuto prevé que asimismo, cuando el propio TJCE «considere que un asunto del que conoce reviste una importancia excepcional [éste] podrá decidir, oído el Abogado General, su atribución al Pleno»). A juicio de algún autor, las nuevas reglas de organización y funcionamiento del TJCE 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» (30).

### 2.4.3. *Novedades en lo referente a la función del Abogado General*

Finalmente, el Tratado de Niza introduce asimismo otra modificación en el funcionamiento del TJCE: en su nueva redacción, el párrafo segundo del artículo 222 TCE remite al Estatuto la determinación de los asuntos que requieran la intervención del Abogado General. De este modo, se suprime la actual exigencia constitucional (es decir, prevista en el Tratado) de que el Abogado General intervenga en *todos* los asuntos promovidos ante el TJCE. Sin embargo, el Estatuto mantiene tal intervención como regla general, previéndose, como excepción, que, si el TJCE considera que un asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal pueda decidir, oído el Abogado General, que aquél sea juzgado sin conclusiones de este último (art. 20, *in fine*, del Estatuto).

### 2.5. *Modificaciones relativas a la composición del TPI*

La *constitucionalización* del TPI que lleva a cabo el Tratado de Niza (*vid. supra* 2.2.1) comporta la regulación de su composición en el propio Tratado (y no, como sucede en la actualidad, en la Decisión del Consejo que lo crea). Conforme al Tratado de Niza, el TPI «contará con al menos un juez

---

(30) *Vid.* B. FERNÁNDEZ PÉREZ: *op. cit.*, pág. 4.

por cada Estado miembro», remitiéndose al Estatuto la determinación del número concreto de jueces (art. 224 TCE). El artículo 48 del Estatuto lo ha fijado, a la entrada en vigor del Tratado de Niza, en 15, el mismo número de jueces con que cuenta el TPI en la actualidad. Así pues, se mantiene, también en el caso del TPI, el principio de un juez por cada Estado miembro, no haciéndose uso por ahora de la posibilidad, contemplada en el Tratado, de establecer un número de jueces del TPI superior al número de Estados miembros. Recuérdese que esta hipótesis no suscita los inconvenientes que sí conlleva, como se dijo, el aumento del número de jueces del TJCE, dado que, como ya señaló el propio TJCE en su Informe para el Grupo de Reflexión encargado de preparar los trabajos de la CIG de 1996, «el problema del número de jueces se plantea de una manera totalmente diferente en el Tribunal de Primera Instancia, Tribunal que resuelve normalmente en Salas y cuyas resoluciones son susceptibles de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia» (31).

Por otro lado, el Tratado de Niza introduce también la posibilidad, cuya concreción se remite al Estatuto, de que el TPI «esté asistido por Abogados Generales» (primer párrafo, *in fine*, del art. 224 TCE). El Estatuto, sin embargo, no la recoge y mantiene en su artículo 49 la regulación hoy en día vigente al respecto, de acuerdo con la cual «los miembros del Tribunal de Primera Instancia podrán ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado General» en los supuestos establecidos en su Reglamento de Procedimiento.

## 2.6. *Nuevas competencias del TJCE*

A diferencia de lo acontecido en el marco de la CIG de 1996, que concluyó con la aprobación del Tratado de Amsterdam y una extensión notable del alcance de las competencias atribuidas a la Institución jurisdiccional comunitaria (señaladamente, más allá del campo comunitario, al ámbito del tercer pilar de la UE) (32), no era una prioridad de la CIG 2000 atribuir al TJCE nuevas competencias. Sin embargo, el Tratado de Niza sí atribuye alguna nueva competencia a dicho Tribunal.

(31) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, pág. 329.

(32) Al respecto *vid.*, por todos, M. BACIGALUPO SAGGESE: «Las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas después del Tratado de Amsterdam», en E. LINDE PANIAGUA y P. MELLADO PRADO (dirs.): *El futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam. ¿qué?*, Colex, Madrid, 1999, págs. 137 y ss.

### 2.6.1. *En el ámbito del TUE*

En primer lugar, el Tratado introduce un nuevo apartado *e*) en el artículo 46 TUE que extiende la competencia del TJCE a las «disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7 (TUE), debiendo pronunciarse el Tribunal de Justicia 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». El nuevo artículo 7 TUE, introducido asimismo por la reforma de Niza, es el que regula —a la vista de la práctica seguida en el pasado, sin cobertura normativa alguna, en el caso austriaco (por la incorporación al Gobierno de dicho país del ultraderechista y xenófobo FPÖ de Jörg Haider)— el procedimiento de control del cumplimiento del principio democrático por parte de los Estados miembros. Repárese, sin embargo, en que la competencia del TJCE sólo se extiende a los aspectos estrictamente procedimentales (y no asimismo a los materiales o sustantivos) del mencionado procedimiento. De este modo, las decisiones materiales que el Consejo puede adoptar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 TUE, en el marco de este procedimiento (a saber: constatación de la violación, imposición de la sanción prevista en el Tratado y modificación o revocación de la misma) no son, en sí mismas, susceptibles de recurso alguno ante el TJCE ni, por consiguiente, de control jurisdiccional material alguno.

### 2.6.2. *Nueva competencia potencial en el ámbito del TCE*

En segundo lugar, el Tratado de Niza introduce una previsión que permite atribuir a la Institución jurisdiccional comunitaria nuevas competencias en materia de propiedad industrial. En efecto, el nuevo artículo 229 A TCE establece que, «sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente Tratado, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones destinadas a atribuir al Tribunal de Justicia, en la medida que el Consejo determine, la competencia de pronunciarse sobre litigios vinculados a la aplicación de los actos adoptados en virtud del presente Tratado por los que se crean títulos comunitarios de propiedad industrial». En tal caso, «el Consejo recomendará que los Estados miembros adopten dichas disposiciones de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

## 2.7. *Reforzamiento de la legitimación del Parlamento Europeo en el sistema jurisdiccional comunitario*

Finalmente, el Tratado de Niza refuerza la legitimación del Parlamento Europeo en el sistema jurisdiccional comunitario, al incluirlo (junto con el Consejo, la Comisión y los Estados miembros) en el grupo de los demandantes dotados de una legitimación privilegiada para interponer el recurso de anulación (art. 230 TCE) y reconocerle la facultad (de la que hasta ahora sólo disponen, asimismo, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros) de solicitar dictámenes al TJCE sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado de los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad (art. 300.6 TCE).

### 3. UN BREVE APUNTE FINAL EN PERSPECTIVA DE FUTURO: ¿HACIA UN NUEVO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA?

Si bien el sistema jurisdiccional de la UE no parece figurar entre los objetos prioritarios de la reforma de los Tratados que con vistas a la CIG 2004 prepara la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea, no son pocas las voces que recientemente (concluyo estas líneas en septiembre de 2002) plantean la oportunidad, nada menos, de crear un Tribunal Constitucional de la Unión. En este sentido se acaba de pronunciar, por ejemplo, el informe previo, titulado *Una Constitución para una Europa fuerte*, elaborado por el ex presidente de la Democracia Cristiana alemana, Wolfgang Schäuble, y el ex primer ministro belga y actual presidente del Partido Popular Europeo, Wilfried Martens, como base de la ponencia marco que el PPE debatirá en su próximo congreso, previsto para mediados de octubre de 2002 en Estoril (Portugal) y en el que el PPE se propone adoptar una posición básica en torno al horizonte constitucional que actualmente se discute de cara a las reformas previstas para el 2004 (33). Esta propuesta no la plantea sólo el PPE, sino que también la comparten algunos partidos socialistas o socialdemócratas europeos, entre ellos el partido socialista español. En efecto, el PSOE presentó el 8 de septiembre de 2002 un documento titulado *Nuestra idea de Europa de los ciudadanos*, que recoge igualmente la propuesta de avanzar hacia un Tribunal Constitucional de la Unión Europea (34). Esta idea no es inédita ni novedosa, sino al contrario recurrente, pues ya la planteó en 1996 el Informe del Comité de Sabios «*Por una Europa de los derechos cívicos y*

(33) Cfr. *El País* de 5 de septiembre de 2002, pág. 2.

(34) Cfr. *El País* de 9 de septiembre de 2002, pág. 10.

*sociales*» (el llamado *Informe Pintasilgo*, por el nombre de la presidenta portuguesa de dicho Comité de sabios). Este informe abogaba por «proporcionar una instancia de control jurisdiccional externa a las decisiones del Tribunal de Justicia en materia de derechos fundamentales». A tal fin sugería, precisamente, la posibilidad de crear «una jurisdicción de recurso especial para la protección de los derechos fundamentales, que sería propia de la Unión y estaría compuesta por jueces no permanentes procedentes de los tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros» (35). Así pues, cabe estar atentos a la evolución del actual debate constitucional europeo, en particular por lo que se refiere a la propuesta, nuevamente apuntada en los últimos días, de crear, en el seno o incluso al margen del TJCE, un verdadero Tribunal Constitucional de la Unión Europea.

---

(35) Cfr. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZZANO y R. ALONSO GARCÍA: *Código de la Unión Europea*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, pág. 757.

