

FUTURA CONFIGURACIÓN DE LA ARQUITECTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE LA U.E. A TRAVÉS DE LAS SUCESIVAS REFORMAS DEL ESTATUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA PREVISTAS POR EL TRATADO DE NIZA

ELISEO MANUEL MARTÍNEZ MARTÍNEZ *

SUMARIO: I. Prolegómenos. *Leit motif* de la modificación y contexto de la reforma. II. Las invitaciones a la reforma propugnadas por el Tratado de Niza y su repercusión institucional. III. Conclusión. Valoración sobre la efectividad de las medidas. Crítica a la actuación de Niza. Bibliografía.

I. PROLEGÓMENOS. *LEIT MOTIV* DE LA MODIFICACIÓN Y CONTEXTO DE LA REFORMA

En el sentir común ha precipitado la poco realista idea de que uno de los grandes baluartes del Tratado de Niza es precisamente la reforma jurisdiccional que supuestamente ha llevado a cabo. Se da aquí la paradigmática situación, que el conocimiento popular expresa sintéticamente al decir aquello de que «*no es oro todo lo que reluce*», de que los cambios real, efectiva y directamente recogidos en Niza desilusionan al buscador de la reforma jurisdiccional, y son, en cualquier caso, inconclusos.

Empero tampoco debemos caer en un estéril escepticismo crítico, y hay que reconocer que en buena medida el Tratado de Niza sí ha sentado la cimentación necesaria para que el Consejo —por unanimidad y con ladrillos estatutarios— pueda construir una arquitectura jurídico-institucional novedosa. Esa sí es precisamente, como seguidamente pasaremos a desarrollar, la auténtica virtualidad del Tratado, el de ser una habilitación bastante como para que en el marco que establece se pueda proceder a la ejecución de, ahora sí, la auténtica reforma jurisdiccional.

* Alumno del período de docencia (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

O dicho de otra manera y en términos de metafísica aristotélica, contamos con un Tratado de Niza que no actualiza ninguna reforma jurisdiccional *per se*, pero que sí la recoge en potencia. Y en ese juego entre el ser y el no-ser, en ese movimiento generacional, como alcahueta entre la potencia y el acto, aparece el Estatuto del Tribunal de Justicia, a través del cual el Consejo podrá actualizar la auténtica reforma jurisdiccional.

Se nos podría argumentar en contra, y con el refrendo del genial griego Platón, que la reforma jurisdiccional existe ya real en el mundo inteligible de las ideas —asimilándolo al nivel constitucional de los Tratados— y que somos unos torpes «artesanos» que no podemos, como los gobernantes, ver con claridad el trascendente *cosmos noetós*, el realísimo y auténtico Mundo de las Ideas en el que ya aparece configurada la reforma. Pero lo cierto es que nosotros preferiríamos una reforma jurisdiccional más tangible, en este mundo de los sentidos en el que sólo llegamos a lo concreto, en nuestro *topos oratos* en el que prima «*lo que se ve, que se mueve, lo mudable*» (*Fedón*, 75 b), y, en consecuencia, hubiéramos preferido una Niza directamente operativa y autónoma, una reforma que hubiera quedado perfectamente perfilada y acabada en unidad de acto con la aprobación del propio Tratado.

Procedamos, pues, a analizar las perspectivas de reforma, su configuración, sus posibilidades, y, como no, su repercusión en la arquitectura jurídico-institucional europea.

No sería procedente, o, en cualquier caso, carecería de lógica jurídica y pecaría de aventurado, el entrar a discutir los términos en los que el Estatuto ha de desarrollar las invitaciones hechas por Niza para la reforma del sistema jurisdiccional, sin fijar con claridad, y aunque sea de manera sucinta, los objetivos inspiradores de tal reforma.

Identificando la raíz del problema ha sido claro el Presidente del TJCE, Gil Carlos Rodríguez Iglesias¹, que entiende que «*el problema fundamental, que es la base de todos los demás, es de orden cuantitativo: el aumento del número de asuntos*». Recuerda la estadística del Tribunal —que habla por sí sola— y evidencia cómo en 1975 se plantearon 130 asuntos, mientras que en el año 2000 hay 1628 asuntos pendientes en los Tribunales. En el ínterin la única medida efectiva adoptada para paliar esta lesiva sobrecarga ha sido la creación del Tribunal de Primera Instancia. Conviene manifestar desde este momento, y en el entendimiento de que la raigambre de la problemática actual no es otra que la sobrecarga de trabajo de sendos Tribunales, como ya no constituiría una solución plausible el esforzarse en redistribuir los asuntos entre el TJCE y el TPI, pues semejante proceder, aparte de ser inconducente, no dejaría de encarnar una suerte de intento de «cuadratura del círculo». En el artículo que venimos comentando se identifican en el origen del problema tanto el aumento de número de Estados miembros, como el incremento en la producción y el conocimiento por parte de los operadores jurídicos de la actividad legislativa de las instituciones comunitarias. Es claro además que la perspectiva de ampliación —recordemos, hasta 27 miembros— así como el incremento de competencias de los Tribunales europeos —tanto en el tercer pilar, como por ejemplo en el contencioso de la marca comunitaria— no auguran unas perspectivas precisamente esperanzadoras.

¹ En la página del Tribunal (www.curia.eu.int) podemos encontrar el documento de abril de 2000 titulado «*El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea*», realizado, como decimos, por el Presidente del TJCE, Sr. Rodríguez Iglesias.

El informe del Grupo Due de Mayo de 2000² cumple con su cometido, y tras un exhaustivo análisis de la evolución del número y duración del examen de los asuntos sometidos a los órganos jurisdiccionales comunitarios, hace una luctuosa interpretación del futuro del Tribunal, habida cuenta las nuevas competencias que Amsterdam ha previsto que engrosen las ya muy numerosas de esta jurisdicción, así como la perspectiva de inminente ampliación unida a la nada desdeñable consecuencia que implicaría de acrecentar la variedad lingüística que se da en el seno del Tribunal³.

II. LAS INVITACIONES A LA REFORMA PROPUGNADAS POR EL TRATADO DE NIZA Y SU REPERCUSIÓN INSTITUCIONAL

Analizados ya los motivos que impulsaron a los representantes de los gobiernos de los Estado miembros reunidos en la capital de los Alpes Marítimos a abordar una reforma jurisdiccional reclamada con imperiosa necesidad, interesa detallar las auténticas soluciones arbitradas *sine die*, y valorar su repercusión en el marco de la arquitectura jurisdiccional comunitaria.

a) Hacia los tres niveles de jerarquía jurisdiccional: Las non natas Salas Jurisdiccionales

Esta sugerencia presente en el *Informe del Grupo de Reflexión* ha sido positivada en el nuevo artículo 220 TCE. La parca regulación de este artículo se limita a establecer el *modus concepturus* de estas salas jurisdiccionales, y prevé que el padre sea siempre el Consejo por unanimidad, si bien le será lícito concebir salas jurisdiccionales con la Comisión, siempre que en este caso el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia lo consientan, o admitiendo, pues, una suerte de bigamia, con el propio Tribunal de Justicia, si el Parlamento y la Comisión son previamente consultados. Así nacen las salas jurisdiccionales para «*conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas*». Sus miembros, nombrados por unanimidad por el Consejo —como lo son los jueces de los otros dos órganos judiciales comunitarios— serán elegidos de entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, haciendo claramente patente la naturaleza netamente judicial de las salas. Las normas que regirán la vida de las salas serán elaboradas en comunión con el Tribunal de Justicia y aprobadas por mayoría cualificada en el seno del Consejo.

² Los documentos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental de 2000 a que nos referimos pueden encontrarse en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZIANO y R. ALONSO GARCÍA, *Código de la Unión Europea*, 2.ª Edición.

³ La doctrina con rara unanimidad predica al unísono las mismas motivaciones para la reforma. En este sentido véanse: FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, n.º 5238, de 1 de Febrero de 2001, pp. 2 y 3; LÓPEZ ESCUDERO, Manuel: «*Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario*», Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja, n.º 7/8, de Marzo de 2001; ROLDÁN BARBARO, Javier: «*La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea*», en *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 9, Enero-Junio 2001, págs. 77 a 116; RUIZ JARABO, Dámaso: «*La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en ouvre future*», en *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 4, Octubre-Diciembre 2001, págs. 705 a 725; RASMUSSEN, Hjalte: «*Remedying the crumbling judicial system*», *Common Market Law Review*, Vol.37, No.5, October 2000. Esta postura es compartida también por los dos únicos Estados que elaboraron documentos *ad hoc* sobre la reforma jurisdiccional y para la preparación de la «CIG 2000»: Francia y Grecia.

Esta posibilidad ofertada por el Tratado no ha sido ejercitada, si bien es de esperar que el Consejo vaya a ser en este punto sumamente promiscuo. El propio Tratado de Niza en la Declaración aneja número 16 insta al Alto Tribunal y a la Comisión para que preparen el diseño —con la mayor premura posible— de una sala jurisdiccional para que conozca el contencioso de la función pública comunitaria.

Ya se han barajado otras materias apetitosas para la creación de lo que puede acabar siendo una pléyade de salas jurisdiccionales que acaben conformando una constelación jurisdiccional comunitaria. La *Contribución de la Delegación Francesa*⁴ ya postulaba la creación —eso sí, en el seno del Tribunal de Primera Instancia— de salas especiales para una serie de bloques de competencias, a saber: las marcas, los diseños y modelos, las obtenciones vegetales y las patentes, la función pública comunitaria, los asuntos de derecho civil así como la cooperación judicial en materia civil⁵. Entendemos que no cabe esperar, empero, que cuando el Consejo siguiendo la invitación que recogió el Tratado de Amsterdam⁶ tenga en 2004 que configurar las competencias del Tribunal de Justicia en la vertiente comunitaria de libertad, seguridad y justicia, vaya a optar por la creación de una sala jurisdiccional *ad hoc*, como quiera que esta opción entorpecería evidentemente la primigenia función de estas salas.

Interesa destacar algo que ya ha sido objeto de comentario por la doctrina⁷ y que es además de especial interés para los españoles. Como se sabe la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos), está precisamente ubicada en Alicante. Pues bien, en una interesante declaración unilateral realizada por Luxemburgo —añade el Profesor Johnston que presumiblemente para apaciguar los miedos españoles— éste renuncia a que se relocalicen las eventuales salas jurisdiccionales que puedan crearse sobre estas materias en su territorio —recordemos, sede de todo el aparato jurisdiccional de la Unión— por lo que de crearse se localizarían en esta ciudad levantina. Este autor añade como «*esto empieza a apuntar, aunque sea en grado de tentativa, hacia alguna de las propuestas más radicales de reforma en «raíz y ramas» de la arquitectura jurisdiccional de la Unión»*, si bien puede parecer aventurada esta apreciación, como quiera que no se ha dado ningún otro paso en el sentido indicado, pese a ser una propuesta suficientemente estudiada en los documentos preparatorios de la CIG⁸.

⁴ DOC. CONFER 4726/00, de 22 de Marzo de 2000, «*Contribution de la délégation française sur la réforme du système juridictionnel de l'Union européenne*».

⁵ En similar sentido el Profesor López Escudero entiende que los contenciosos especiales que previsiblemente provocarán la creación de otras tantas salas jurisdiccionales *ad hoc* serán precisamente los relativos a los títulos comunitarios de propiedad industrial y comercial, como consecuencia de la aplicación de los reglamentos sobre la marca comunitaria y la protección comunitaria de obtenciones vegetales —Reglamentos del Consejo 40/94 y 2100/94— así como de los futuros sistemas de protección comunitarios para los dibujos y modelos y para la patente comunitaria (véanse las propuestas de modificación del Reglamento 2100/94 de 1999 y 2000).

⁶ El artículo 67.2 del Tratado de Amsterdam prevé que el Consejo por unanimidad, y previa consulta al Parlamento Europeo, aborde esta cuestión transcurrido un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, esto es, a partir del 1 de mayo de 2004.

⁷ En particular por los Profesores Roldán Barbero (*vid. supra*), y JOHNSTON, Angus, «Judicial reform and Treaty of Nice», en *Common Market Law Review*, núm. 38.3, junio de 2001, págs. 499-523.

⁸ En este sentido ALONSO GARCÍA, Ricardo, en *Estudio Preliminar al Tratado de Niza*, Ed. Civitas, Madrid, 2001, declara que «Niza descartó la posibilidad apuntada por el Documento de Reflexión presentado por el Presidente del Tribunal de Justicia en mayo de 1999, y objetada por el Grupo de Reflexión, de crear o designar, en cada

En definitiva cuando se creen estas salas la arquitectura institucional va a ser sustancialmente modificada, toda vez que existirá una primera instancia constituida por salas jurisdiccionales para contenciosos especiales —que absorberán además el grueso del contencioso comunitario—, una segunda instancia para estos contenciosos encarnada por el Tribunal de Primera instancia (¡es así por paradójico que pueda resultar!) —que en función de cómo se determine para cada sala será un Tribunal de apelación si puede entrar a conocer los antecedentes fácticos, o como un Tribunal de casación si ha de ceñirse a los asuntos de Derecho—, y un Tribunal *cuasi* constitucional, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que podrá reexaminar con carácter excepcional, y dentro de las condiciones y límites fijados por el Estatuto, las sentencias dictadas por el TPI en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o coherencia del derecho comunitario.

b) El reposicionamiento institucional del Tribunal de Primera Instancia a raíz de la reconfiguración competencial

Qué duda cabe de que de las reformas presuntamente operadas por Niza las que más han trascendido son precisamente las que se refieren al incremento de competencias en materia de recursos directos del TPI, y a la sorprendente competencia prejudicial de éste. Interesa poner de manifiesto cómo es precisamente esta redistribución competencial unida a la creación de las salas jurisdiccionales la que permite que hablemos de una nueva arquitectura institucional de la Unión Europea, como quiera que no sólo se añade una nueva instancia comunitaria, sino que además las competencias de los Tribunales se ven sustancialmente modificadas, *in radice*, comportando tal desnaturalización una auténtica operación de restauración del edificio institucional jurisdiccional, pese a que la fachada se haya mantenido apuntalada. Semejante aquilatamiento de las competencias del TPI no ha sido visto con buenos ojos por la doctrina⁹.

Competencias prejudiciales del Tribunal de Primera Instancia

El nuevo artículo 225.3 en su versión modificada por Niza dispone que el TPI «*será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 234, en materias específicas planteadas por el Estatuto*». Así el Tratado se limita a tirar la primera piedra, pero esconde rápido la mano y deja nuevamente todo el trabajo para el Estatuto, delegando, pues, en el Consejo el duro bregar que va a conllevar la negociación y la auténtica reforma. Llegados a este punto creemos que a nadie le extrañará que el Estatuto guarde un sepulcral silencio al respecto¹⁰.

Estado miembro, órganos judiciales descentralizados encargados de tratar las cuestiones prejudiciales procedentes de los órganos jurisdiccionales pertenecientes a sus respectivas esferas de competencia territorial.»

⁹ RUIZ JARABO, Dámaso: «*La réforme de la Cour de Justice...*» *loc. cit.* Habida cuenta de su condición de Abogado General del TJCE su opinión goza de especial relevancia en el ámbito que nos ocupa.

¹⁰ Lo único que sí hizo la Conferencia fue añadir una Declaración al Tratado sobre este particular, en la que se dispone que a los tres años a más tardar desde la entrada en vigor del Tratado de Niza —recordemos que todavía no ha entrado en vigor, como quiera que estamos aún expectantes del visé del pueblo irlandés— el Consejo deberá haber arbitrado un procedimiento de evaluación del correcto funcionamiento de las nuevas competencias transferidas al TPI. A nuestro entender no es especialmente acertado el *dies a quo* de cómputo del período trienal, y hubiera sido más apropiado que el plazo comenzara a contarse a partir de la decisión del Consejo por la que tales competencias fueran efectivamente trasferidas.

Johnston vislumbra con claridad el contencioso venidero, y pone el dedo en la llaga cuando declara que la cuestión en la que se va a centrar el debate va a ser precisamente el determinar en qué «áreas específicas» deberá el Estatuto permitir que el TPI dirima cuestiones prejudiciales¹¹.

Presenta gran interés la crítica expuesta por Ruiz-Jarabo, que hilando fino ha declarado lo inapropiado de la denominación de cuestión prejudicial para ésta que va a ser objeto de conocimiento por el TPI. Con razón entiende que dada la connotación cuasi constitucional que conlleva el término prejudicial tras cincuenta años de jurisprudencia, se debería haber considerado bautizarlo de modo diverso, por ejemplo «*recurso en asistencia*» o «*recurso en interpretación*» como sugiere este autor. De este modo el TPI se configuraría como la alta jurisdicción administrativa pero sin el impacto constitucional que conlleva el ser el órgano dirimente de las cuestiones prejudiciales. Refrenda esta postura el hecho que conocemos de que se arbitre la posibilidad de que el TJCE conozca en última instancia «*en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o coherencia del Derecho Comunitario*» de la cuestión prejudicial planteada ante el TPI. Es para este conocimiento cualificado sin ulterior recurso para el que se debe reservar el término de «cuestión prejudicial».

i) Recursos directos¹².

Apunta Ricardo Alonso García¹³ como esta «*apertura de las puertas*» al TPI para «*conocer de los recursos directos en materia de legalidad-constitucionalidad de la actividad comunitaria*» tiene un doble límite, a saber, tanto la imposibilidad de que el TPI conozca del control previo sobre la celebración de Tratados *ex artículo 300.6 TCE*, como de los recursos por incumplimiento¹⁴, quedando sendas competencias al abrigo exclusivo y excluyente del Alto Tribunal.

La respuesta a la invitación que realiza una *Declaración aneja* al Tratado instando al Tribunal y a la Comisión a que realicen un estudio en materia de reparto de competencias sobre

¹¹ Entiende asimismo este autor que el candidato obvio es precisamente el del campo de los derechos de propiedad intelectual. Sobre este particular Ruiz-Jarabo ya ha hecho patente su preocupación, y entiende que se trata de un asunto especialmente delicado y espinoso, instando a que se ande con pies de plomo «*en el camino de esta reforma compleja habida cuenta del fundamental instrumento que es el mantenimiento de criterios uniformes sobre la interpretación y validez del orden jurídico comunitario*». El Profesor Roldán Barbero entiende que deberían recaer en el TPI aquellas materias de «*menor importancia para el interés comunitario, más técnicas (en materia agrícola o arancelaria por ejemplo)*», aquellas en las que los fundamentos generales del ordenamiento comunitario ya han sido suficientemente cimentados, así como «*las preguntas relativas a los ámbitos de conocimiento de las salas jurisdiccionales especiales*». Consideramos que esta última propuesta es particularmente interesante, como quiera que el TPI en esas materias se va a convertir en la práctica en el creador natural de jurisprudencia, al haber sólo recurso extraordinario ante el TJCE en las condiciones cualificadas que desarrollábamos más arriba.

¹² Son objeto de regulación en el seno del nuevo artículo 225.1 TCE.

¹³ ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Estudio Preliminar al Tratado de Niza*, Editorial Civitas, Madrid, 2002.

¹⁴ Este mismo autor recuerda con gran acierto una propuesta del *Grupo de Reflexión*—y que pese a que fue considerada particularmente útil por la Comisión no se aprobó en Niza— consistente en «*dar a la Comisión, tal y como prevé el artículo 88 CECA, la responsabilidad de tomar las decisiones de comprobación de incumplimientos y dejar a los Estados miembros que estén en verdadero desacuerdo con dichas soluciones que soliciten al TJCE su anulación (conservando el TJCE en todo caso la competencia para los pronunciamientos de competencia pecuniaria ex art. 228.2 del Tratado CE)*».

recursos directos no se ha hecho esperar¹⁵ y el Tribunal de Justicia ya ha declarado su postura al respecto¹⁶. El *hilo conductor* que inspira esta reforma es mantener la competencia exclusiva del TJCE sólo para el conocimiento de los recursos directos que tengan por objeto «*el control de la actividad normativa de base y la resolución de conflictos interinstitucionales*» con el fin de «*confirmar el papel cuasi constitucional atribuido al Tribunal de Justicia*». En definitiva lo que se propone es reservar la competencia exclusiva del TJCE a los recursos de anulación y por omisión «*que haya interpuesto un Estado miembro, una Institución de las Comunidades o el Banco Central Europeo contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo o del Consejo, o de ambas instituciones conjuntamente*».

Con la criba de los recursos en función tanto de la naturaleza del recurrente como de la naturaleza del acto impugnado se soslaya un riesgo ya apuntado por Ruiz-Jarabo que consistiría en una contraproductente indefinición en los criterios de reparto, en la «*falta de unos criterios objetivos y claramente definidos*». También instaba este autor que la solución contemplara la situación por la que «*algunos asuntos puedan ser introducidos delante de dos órganos jurisdiccionales en función de la calidad del demandante*». Semejante eventualidad se contempla en la reforma propuesta para el artículo 54 del futuro Estatuto que resuelve declarando que «*cuando se sometan al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia asuntos que tengan el mismo objeto o que planteen la misma cuestión de interpretación o que cuestionen la validez del mismo acto, el Tribunal de Primera Instancia podrá, previa audiencia de las partes, suspender sus actuaciones hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia, o, si se trata de (...) —un recurso de anulación— declinar su competencia a fin de que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre tales recursos*».

Respecto a la limitación frente a la total competencia del TPI en materia de recursos directos, justificada por la mayoría de la doctrina y por el legislador alegando las «*implicaciones constitucionales*» que derivan de los que todavía acapara celoso el TJCE, interesa manifestar como entendemos que la atribuida raigambre constitucional no es óbice para el conocimiento en primera instancia por el TPI. De hecho, si se quiere configurar el TJCE como un auténtico órgano constitucional o garante del derecho primario extrañaría a su idiosincrasia el conocer en primera instancia de un asunto por el mero hecho de la cualidad del demandante y sin conocimiento previo alguno de la relevancia o trascendencia constitucional del asunto que va a conocer *ex novo*. Es por ello que la imbricación constitucional configurada como acabamos de ver —*ratione personae*— empece la auténtica caracterización constitucional del TJCE, si es lo que de veras se pretende. Como se sabe, en derecho comparado el órgano de defensa constitucional cuando existe se caracteriza por varias notas, y entre ellas, por que su posición en la cúspide jurisdiccional no deriva de ser el último órgano ante el que cabe recurso, sino de que

¹⁵ Rasmussen (*vid. supra nota 12*), autor que dudaba de que una reforma tibia o a medias tintas fuera suficiente para remediar el «*resquebrajado sistema judicial*», insta al Consejo para que negocie con celeridad las reformas necesarias —que como estamos viendo han de ser principalmente reformas estatutarias— que positiven las reformas insinuadas en Niza.

¹⁶ Véase el *Documento de trabajo del Tribunal de Justicia sobre un nuevo reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en materia de recursos directos, que incluye un proyecto de modificación de los artículos 51 y 54 del futuro Estatuto del Tribunal de Justicia tal como figura en el Protocolo anejo al Tratado de Niza* disponible en la página web del Tribunal <http://curia.eu.int>.

conoce en última instancia de aquellos asuntos en cuyo enjuiciamiento se hayan violado además presuntamente normas de rango constitucional. En consecuencia ningún motivo basado en una supuesta pérdida de competencias legítimas constitucionales obsta, a nuestro entender, a la total trasmisión del conocimiento de los recursos directos al TPI. Ahora bien, si lo que se buscó fue un mero criterio de criba formal —que no material— para descargar al TJCE del grueso de los recursos directos la reforma que se propone si es adecuada, pero que no se diga que lo no trasferido se retiene por motivos de orden de protección constitucional, porque tan inconstitucional podría ser una omisión del Consejo con independencia de que el hecho lo denuncie el BCE o un particular, por poner un ejemplo.

c) Relación jurídico-institucional del Alto Tribunal con el mal llamado Tribunal de Primera Instancia y con las Salas Jurisdiccionales: El diseño novedoso del sistema de recursos innominados

Es claro que la redistribución competencial que Niza lleva a cabo, así como la reestructuración institucional que implica la creación de las salas jurisdiccionales, conlleva necesariamente, casi como un *prius lógico*, la consiguiente recreación del sistema de recursos. Esta labor ha sido inconclusamente llevada a cabo —cabría decir incluso meramente insinuada— por el Tratado de Niza.

De una parte respecto a las sentencias dictadas por las salas jurisdiccionales se esboza un doble sistema. En lo que se refiere a su impugnabilidad ante el Tribunal de Primera Instancia el artículo 225 A declara que «*contra las resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales podrá interponerse ante el TPI recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho o, cuando la decisión relativa a la creación de la sala así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho*». Y en lo tocante a la impugnabilidad de las sentencias dictadas en segunda instancia por el TPI, el artículo 225.2 establece con parquedad que «*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 coherencia del Derecho Comunitario.*»

Sólo se añade a este esbozo de sistema de recursos una matización que aporta el Documento de Síntesis elaborado por la presidencia francesa para las negociaciones de Niza¹⁷ que estipula como este mecanismo de revisión habrá de regularse en el seno del Estatuto que deberá desarrollar una serie de aspectos concretos.

En lo que se refiere a la *non nata* nueva competencia del TPI en materia de cuestiones prejudiciales, el Tratado arbitra tanto un recurso como una posibilidad de delegación de conocimiento previa a favor del TJCE¹⁸.

La primera particularidad de esta somera regulación es que crea precisamente recursos innominados. Configura su contenido en mero grado de gestación, pero parece posponer el bautizo para el momento de su nacimiento en el seno del Estatuto. No parece aventurado sugerir que la denominación vaya a ser una traspolación de la tradicional, y que se vayan a denominar recursos de apelación y casación a los que conocerá el TPI en segunda instancia en fun-

¹⁷ CONFER 4815/00, disponible en la página web indicada más arriba sobre la CIG 2000.

¹⁸ Vid. artículo 225.3 TCE tras la reforma de Niza.

ción de si entra o no, respectivamente, a conocer las cuestiones de hecho. Cuando el TJCE conozca asuntos en tercer grado de jurisdicción, y por lo tanto tras el pronunciamiento del TPI sobre sentencias dictadas por las salas jurisdiccionales, la denominación de «recurso en interés de la ley» no es desafortunada siempre que la sentencia que dicte tenga meros efectos unificadores de la jurisprudencia y no altere el *statu quo* creado por la sentencia del TPI.

Sin embargo es más oscuro vaticinar un nombre para el recurso en defensa de la unidad y coherencia del derecho comunitario en relación con las cuestiones prejudiciales que vaya a conocer el TPI. En particular la *Contribución de la delegación francesa sobre la reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea* recogió el siguiente discurso: «La solución de un recurso del tipo «en interés de la ley» como el que existe, por ejemplo, en el derecho francés, no parece plausible, habida cuenta de la especificidad de la cuestión prejudicial. En efecto, el enjuiciamiento de semejante recurso está destinado a fijar el derecho para el futuro, pero no a surtir efectos sobre el litigio actual que ha originado el recurso; tal proceder no se adapta al enjuiciamiento del reenvío prejudicial, cuyo objeto es precisamente declarar, por sí mismos, el derecho que se ha de aplicar por la jurisdicción que pregunta». El argumento de la delegación francesa es sumamente convincente y de un razonamiento jurídico impecable. Queda, pues, por averiguar, cómo se va a denominar este recurso en el ámbito de la cuestión prejudicial, como quiera que no se ciñe estrictamente a ninguno de los tipos jurídicos de recurso pre-determinados.

De esta manera en la reforma estatutaria se materializa la *pedra angular* del nuevo diseño sistema de recursos, pero al mismo tiempo encarna su *talón de Aquiles*, como quiera que no habrá tal nuevo diseño sin reforma del Estatuto, y, por lo tanto, sin unanimidad de los Consejeros.

d) Asuntos marginales que también deberán ser modificados por el Estatuto del Tribunal de Justicia.

i) El problema del pleno par en el seno de TPI y del TJCE y el del funcionamiento simultáneo de dos Salas en el TPI

Se trata de dos eventualidades que si bien son anecdóticas han sido objeto de olvido por el legislador pese a su más que plausible verificación.

La primera desarmonía trae consecuencia de dos consideraciones. Por una parte tras Niza¹⁹ el Tribunal de Justicia estará integrado por un número de jueces igual al de Estados miembros²⁰, y por otra el Estatuto establece que al regular la composición numérica y cualitativa de la Gran Sala y del Pleno decreta por un lado un quórum mínimo de 9 y 11 jueces respectivamente, y preceptúa la presidencia de ambas por el Presidente del Tribunal de Justicia como requisito *sine qua non* para su válida reunión. No se prevé, pues, la posibilidad de que en un Tribunal de 24 jueces o más —cuya verificación es inminente si finalmente la ampliación es llevada a cabo— se podrán reunir simultáneamente dos «grandes salas», dos «plenos» o una «gran sala» y un «pleno». Semejante eventualidad deberá ser solventada por el Estatuto, como quiera que

¹⁹ Esta reforma se opera en el primer párrafo del artículo 221 TCE.

²⁰ Regla que no implica *per se* que cada Estado miembro haya de tener precisamente un juez, pese a que esta sea la norma consuetudinaria imperante hasta la fecha.

perjudicaría a la eficacia y eficiencia del Tribunal el no poder reunirse de las mentadas formas teniendo capacidad para ello.

El segundo extremo que deberá ser objeto de consideración y solución por el Estatuto es el del posible «pleno par»²¹ tanto en el seno del TPI como en el del TJCE (*¿o quizá deberíamos comenzar a llamarlo TJUE?*). Recordemos que el Estatuto declara la inviabilidad de que el Pleno delibere en número par, consecuencia —o causa— de que el Presidente del Tribunal carezca de voto decisorio en el caso de empate en la votación.

- ii) El diseño del sistema de filtrado de los futuros «recursos de casación»
o «recursos en interés de la ley / unidad de la jurisprudencia»

Tal y como ha venido siendo habitual la reforma de este particular trae causa precisamente de los documentos preparatorios de la CIG 2000 a los que nos hemos referido repetidamente. Este extremo es objeto de particular estudio en el seno del *Informe del Grupo de Reflexión* de enero de 2000. Allí, tras una argumentación razonada del motivo que impulsa a depurar el actual sistema de filtrado —que no es otro que el altísimo porcentaje de asuntos que son objeto de recurso (30 %) unido al también elevadísimo porcentaje de fracaso de estos en sus expectativas (del 75 % al 93 %)— se esbozan las líneas generales de la reforma que se insta. Se propone, en definitiva, que el recurso se principie por solicitud motivada que habrá de ser ponderada por una sala de tres jueces sin el concurso del Abogado General, y presentada ante el Presidente que decidirá sin posibilidad de recurso y sin que haya habido, claro está, contradicción alguna. El *Documento de Reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la UE de mayo de 1999* ya había apostado por esta solución para el contencioso relativo a la marca comunitaria como para el de la función pública.

Nuevamente en este campo el Tratado de Niza hace lo propio, y se limita a declarar que este recurso de casación «*podrá interponerse en los límites fijados en el Estatuto*», en el que, como no, no se toca una coma para recoger tal insinuación. Otra evidente muestra de esta lamentable técnica de las decisiones postergadas e inconclusas que venimos criticando.

No sabemos, pues, cómo se va a configurar el filtrado de los recursos de casación. Sólo contamos con las propuestas recién comentadas y con algún apunte doctrinal²².

- iii) Posible modificación del régimen lingüístico del Tribunal

En este aquilatado listado que venimos analizando de reformas potenciales insinuadas en Niza y que se van a materializar por vía de reforma del Estatuto unificado, hay que incluir la recogida en el último de sus artículos que, ínsito en el Título V dedicado a las «Disposiciones Finales», establece que ínterin las normas relativas al régimen lingüístico aplicable al TJCE y al TPI son objeto de relocalización en el seno del Estatuto, se seguirán aplicando las recogidas

²¹ Recordemos que la exigencia que hace el Artículo 17 del Estatuto preceptuando que el Tribunal sólo podrá deliberar válidamente en número impar, se aplica también el TPI por la remisión expresa que efectúa el artículo 47.

²² Así, el Profesor Roldán Barbero entiende a este respecto que «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 la otra, la conveniencia de infundir celeridad y eficacia al orden jurisdiccional europeo, hoy colapsado».

en los Reglamentos de Procedimiento²³ de sendos Tribunales, si bien, se impone la ficción de considerarlas ya asimiladas por éste, a fin de que su modificación o derogación esté sujeta al más reforzado sistema de modificación del Estatuto. Johnston²⁴ ya vislumbra con lucidez cómo esta modificación encierra un deseo de protección de determinadas lenguas que algunos Estados miembros podían considerar bajo inminente amenaza en caso de ampliación de la Unión. Pese a que como sabemos el TJCE ya tiene declarado —de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 21 del TCE— como derecho inherente a la ciudadanía europea el poder dirigirse a las instituciones de la Unión en cualquiera de las lenguas oficiales y recibir contestación en dicha lengua, esta disposición no empece *per se* la posibilidad futura de que se redujera el número de las lenguas de procedimiento.

El haber «estatutorizado» esta materia implica que una vez llevada a cabo la ampliación se vaya a requerir la unanimidad de los Consejeros, que seguirán siendo uno por nacionalidad, para poder cambiar el régimen lingüístico del Tribunal. Semejante requisito unido al celo nacionalista podría convertir Luxemburgo en una nueva Babel, y que se repita aquella genética historia en la que el Señor dijo «*Todos los hombres forman un solo pueblo y hablan una misma lengua; y éste es sólo el principio de sus empresas; nada de lo que se propongan les resultará imposible. Voy a bajar a confundir su idioma para que no se entiendan más los unos con los otros.*» (Gen 11,6). Es claro que en atención a estas consideraciones el fiel de la balanza debe inclinarse hacia el pragmatismo en detrimento del también encomiable pluralismo lingüístico, que deberá articularse de modo diverso.

III. CONCLUSIÓN. VALORACIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS. CRÍTICA A LA ACTUACIÓN DE NIZA

A la vista de lo expuesto una cosa es clara: la labor reformadora del sistema jurisdiccional propugnada —o cabría decir meramente habilitada o insinuada— en Niza, está por hacer. Y es precisamente por vía de reforma estatutaria como se va a actualizar la auténtica reforma institucional y competencial del sistema jurisdiccional comunitario y su idiosincrasia.

Toda la doctrina²⁵ parece cantar al unísono esta crítica al recatado legislador de Niza, infiriéndose con paladinamente de lo que exponen el descontento o la desilusión generalizada que ha provocado esta duramente criticada técnica legislativa que, esperemos, no acabe ma-

²³ Arts. 29 a 31 del Reglamento de Procedimiento del TJCE.

²⁴ JOHNSTON, Angus, «Judicial reform and Treaty of Nice», en *Common Market Law Review*, núm. 38.3, Junio de 2001, págs. 499-523.

²⁵ JOHNSTON, Angus, «Judicial reform and Treaty of Nice», en *Common Market Law Review*, núm. 38.3, Junio de 2001, págs. 499-523; FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, n.º 5238, de 1 de febrero de 2001, pp. 2 y 3; RUIZ JARABO, Dámaso: «*La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future*», en *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 4, Octubre-Diciembre 2001, págs. 705 a 725; BERROD, Frédérique y PIETRI, Martin: «*Nice ou la victoire des états membres*», Europe-Éditions de Juris-Classer, Enero de 2001; ROLDÁN BARBARO, Javier: «*La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea*», en *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 9, Enero-Junio 2001, págs. 77 a 116; LÓPEZ ESCUDERO, Manuel: «*Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario*», Suplemento BEUR (Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja), n.º 7/8 de marzo de 2001; TAMBOU, Olivia: «*Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le Traité de Nice*», *Revue de Marché común et de l'Union européenne*, n.º 446, marzo 2001.

logrando la reforma jurisdiccional. Es claro que dentro de esta pompa vidriosa y hueca que es, hoy por hoy, la reforma jurisdiccional comunitaria hay además una bomba de relojería que es precisamente la de la perspectiva de ampliación. Muy probablemente posponer la decisión del Consejo para materializar la reforma —recordemos que ha de ser por unanimidad— a un momento posterior a la ampliación conlleve condenarla a muerte. En este sentido Ricardo Alonso García ya ha indicado cómo lograr la unanimidad en un Consejo de más de veinte miembros va a ser un punto menos que imposible.

Interesa apuntar algo que quizá haya podido pasar desapercibido pero que entraña una posibilidad sin antecedentes: el Consejo puede —y deberá— modificar el *Estatuto* por unanimidad, lo que necesariamente implica que el derecho primario de la Unión puede ser modificado sin necesidad de Conferencia Intergubernamental y por una institución comunitaria.

Contamos ahora, pues, con una suerte de Estatuto preñado de la reforma jurisdiccional, con un padre, la Conferencia Intergubernamental de 2000, que tras concebir la idea de la reforma deja al Estatuto embarazado al cuidado de los Consejeros. No debería el Consejo de ninguna manera esperar a la *Convención* ni a la próxima *CIG* para dar a luz la reforma, y ello principalmente por dos motivos: Por un lado en esta Europa nuestra que va avanzando a pasos inarmónicos no se debe esperar cauteloso al mejor viento para embarcar, bastante logro ha sido la habilitación hecha por Niza que ha logrado subir la pesada piedra de la reforma a la cumbre de la montaña como para permitirse la licencia de esperar a que caiga al otro lado como piedra de Sísifo. Por otro lado, y esta es la consideración radical, si releemos ahora los motivos que propugnaron la reforma jurisdiccional²⁶ nos percataremos con desencanto de que en verdad la problemática que se planteaba como *leit motif* de la reforma no ha sido solventada de ninguna manera, esto es, las iniciativas que Niza efectivamente va a poner en marcha *per se* no solventan el problema de la sobrecarga de trabajo de los tribunales. Sólo la creación de salas jurisdiccionales, el aumento del número de jueces del TPI, el diseño de un sistema de filtrado de recursos de casación más poderoso, y la efectiva atribución a un TPI más numeroso de nuevas competencias en recursos directos y cuestiones prejudiciales encierran la posibilidad virtual de solucionar la dificultad que planteábamos, pero —y he aquí la paradoja— Niza sólo habilita al Consejo para que, y por vía de modificación del Estatuto, acometa la realización efectiva de tales reformas, auténtico baluarte trasconejado de la tan anunciada reforma jurisdiccional.

Al Consejo Niza le encomienda el trabajo efectivo de la reforma jurisdiccional, algo semejante *mutatis mutandis* a los doce trabajos que Euristeo, rey de Argos, encargó a Heracles, hijo de Zeus y de la reina de Micenas, para librarle de la esclavitud a la que se le condenó cuando, presa de la locura, quemó a su primera esposa Megara y a sus tres hijos Alcides. Aquí el Consejo deberá padecer la indecisión de la que ha pecado la Conferencia Intergubernamental, cuya timidez reformadora provoca esta nada encomiable situación. Cuenta el Consejo con el arma de la reforma estatutaria para poder llevar a cabo su labor, útil posiblemente menos eficaz que el maravilloso escudo forjado de esmaltes, marfil, oro y lapislázuli que Zeus regaló a su hijo Heracles. Nada despreciables serán los acometidos reformadores que el Consejo deberá ejecutar: diseñar salas jurisdiccionales, distribuir los recursos directos y las cuestiones

²⁶ Véase punto primero de este trabajo: «Prolegómenos. Leit motiv de la modificación y contexto de la reforma.»

prejudiciales, preparar un contundente filtro para los recursos de casación y elaborar un sistema compacto y coherente de recursos articulado entre los tres niveles jurisdiccionales de inminente aparición, y previsiblemente tendrán dificultades semejantes a las que le acontecieron a Heracles con el toro de Creta, las manzanas de Hespérides o la cierva de Cirene.

Hay, en nuestra opinión, una dificultad añadida para nuestros héroes europeos. A la vista de las circunstancias que rodean la reforma y, entre ellas muy especialmente las concernientes a la falta de consenso que esconde esta técnica de la «reforma postergada» o la «modificación latente» y a la presión que encierran las inminentes perspectivas de ampliación con la consiguiente ampliación del número e intereses de los consejeros y encrespamiento de la posibilidad de lograr voto unánime, la negociación va a conllevar necesariamente un duro bregar. Es por ello que no debería permitirse dilatar aún más la imperiosa reforma, ni aguantar la actual estructura hasta el cenit del paroxismo, conviene, claro está, abordar la reforma de modo global y unitario, apostar por una reforma coherente y contundente, estable y unitaria. Como nuestro semidiós griego Heracles cuando se enfrentó a la temible criatura de Hera, a la hidra de la laguna de Lerna tan conocida de Calderón, no cabe cortar las cabezas de la monstruosa serpiente una a una so pena de que crezcan otras dos, hay que eliminar las nueve de un certero golpe, eliminar *in radice* el problema.

Debemos, pues, propugnar una actuación valiente y decidida, instar al Consejo a que elabore una reforma global que recoja todas las habilitaciones inconclusas ínsitas en Niza y las lleve a cabo de una estacada contundente y gloriosa, que cercene de cuajo todas las cabezas de hidra de la reforma jurisdiccional, las salas, los recursos directos y cuestiones prejudiciales, el sistema de recursos y demás, y haga real lo que hoy por hoy no es más que un proyecto. *¡Festina lente!*

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Estudio preliminar al Tratado de Niza*, Editorial Civitas, Madrid, 2002.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, Ceura, 1994.
- BACIGALUPO SAGESSE, Mariano, *La Justicia Comunitaria. Estudio sistemático y textos normativos básicos*, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- BERROD, Frédérique y PIETRI, Martin: «Nice ou la victoire des états membres», Europe-Éditions de Juris-Classeur, enero de 2001.
- DOC. CONFER 4726/00, de 22 de marzo de 2000, «*Contribution de la délégation française sur la réforme du système juridictionnel de l'Union européenne*». Tanto este informe como el de la nota siguiente se pueden consultar en <http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/memberstates/indexes.htm>.
- DOC. CONFER 4730/00, de 12 de abril de 2000, «*IGC 2000: Greek memorandum on the reform of the judicial system of the European Union*».
- Documento de trabajo del Tribunal de Justicia sobre un nuevo reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en materia de recursos directos, que incluye un proyecto de modificación de los artículos 51 y 54 del futuro Estatuto del Tribunal de Justicia tal como figura en el Protocolo anejo al Tratado de Niza disponible en la página web del Tribunal <http://curia.eu.int>.*

- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZIANO y R. ALONSO GARCÍA, *Código de la Unión Europea*, 2.^a.
- El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la Unión Europea*, publicado en abril de 2000 y disponible en <http://www.curia.eu.int>.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, n.º 5238, de 1 de febrero de 2001, pp. 2 y 3.
- Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas* presentado a la Comisión en enero de 2000 por el llamado «Grupo Due», y disponible en la página web del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, <http://curia.eu.int>.
- Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, mayo de 1995, disponible en la página web del Tribunal, <http://curia.eu.int>.
- ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, 2.^a edición, Ariel, Barcelona, 1993.
- JOHNSTON, Angus, «Judicial reform and Treaty of Nice», en *Common Market Law Review*, núm. 38.3, junio de 2001, pp. 499-523.
- L. E. RAMSEY: «*Reforming the European Courts at the IGC*». *The Judicial Review*
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», *Suplemento BEUR (Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja)*, n.º 7/8, marzo de 2001.
- Propuesta del Tribunal de Primera Instancia para el nuevo contencioso relativo a la propiedad intelectual*, que aparece en la página del Tribunal <http://www.curia.eu.int>.
- Propuesta del Tribunal de Primera Instancia para el nuevo contencioso relativo a la propiedad intelectual*, que aparece en la página del Tribunal <http://www.curia.eu.int>.
- RASMUSSEN, Hjalte: «*Remedying the crumbling judicial system*», *Common Market Law Review*, Vol.37, No.5, october 2000.
- ROLDÁN BARBERO, Javier, «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea», en *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 9, enero-junio 2001, pp. 77 a 116.
- RUIZ-JARABO, Dámaso, (Abogado General del TJCE), «La réforme de la Cour de Justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future», en *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 4, octubre-diciembre 2001, pp. 705 a 725.
- TAMBOU, Olivia, «Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice», en *Revue du Marché Commun et de L'Union Européene*, núm. 446, marzo de 2001, pp. 164 a 170.
- The future of the European Judiciary within the Enlarged European Union*, Mélanges en hommage à M. Waelbroeck. Vol I. Bruxelles. 1999, pp. 342.