

EL SISTEMA JURISDICCIONAL EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Por JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA *

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA FRAGMENTACIÓN DE LA ARQUITECTURA JURISDICCIONAL: DE UN ÚNICO TRIBUNAL A UNA PLURALIDAD DE TRIBUNALES: A) EL TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO; a) *Los jueces*; b) *Los abogados generales*; c) *Formaciones del Tribunal de Justicia Europeo*; B) EL TRIBUNAL DE GRAN INSTANCIA; a) *Los jueces*; b) *Los abogados generales*; c) *Formaciones del Tribunal de Gran Instancia*; C) LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS.—II. CONTINUIDAD EN LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES AUNQUE REDISTRIBUCIÓN DE LAS MISMAS: A) DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, JERARQUÍA Y EQUILIBRIO JURISDICCIONAL; B) LA REVISIÓN DE LAS ACCIONES Y RECURSOS ANTE LOS TRIBUNALES DE LA UE.—CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

Tal vez entre las instituciones de la Unión Europea sea la jurisdiccional la que menos ha cambiado a lo largo de estos años de integración comunitaria, al menos hasta que se firmó el Tratado de Niza en 2001. En efecto, desde aquel lejano 4 de diciembre de 1952 en que fueron nombrados los primeros siete jueces y dos abogados generales y de aquellas primeras sentencias de 1954¹, las Comunidades Europeas y la Unión Euro-

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario. Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madañaga», Universidad de A Coruña.

¹ Su creación remonta a los orígenes de las Comunidades Europeas. De este modo, en 1952, en el marco del Tratado de París por el que se creó la CECA, se

pea han conocido profundas transformaciones, tanto por lo que se refiere al número de Estados afectados como por las competencias asumidas que cubren sectores cada vez más amplios. Estas transformaciones que han planteado duros debates en cuanto a la composición y competencias de las llamadas instituciones políticas de la UE (Consejo, Comisión y Parlamento Europeo), poco han afectado, en cambio, la estructura del sistema jurisdiccional comunitario, y, donde se han reflejado ha sido, esencialmente, en el incremento de la actividad judicial y en la multiplicación de resoluciones, lo que ha venido a enriquecer, considerablemente, el acervo jurídico comunitario y a fortalecer el papel del Tribunal de Justicia como garante del respeto del Derecho en la integración europea.

Ello no quiere decir que en estos cincuenta años la arquitectura jurisdiccional comunitaria no haya sufrido ninguna modificación ni que no la necesite; pero, lo cierto es que hasta 1988 con la adopción de la Decisión del Consejo creando un Tribunal de Primera Instancia² y 2001 con el *Tratado de Niza previendo el establecimiento de nuevas Salas Jurisdiccionales*, las alteraciones en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) han sido menores³. De manera que hoy, las previstas en el

nombraron los primeros 7 jueces y 2 abogados generales del Tribunal de Justicia de la naciente Organización internacional. Sus primeras sentencias fueron pronunciadas en 1954, por entonces, su competencia se refería al establecimiento de un mercado común del carbón y del acero. Posteriormente, no solamente el Tratado CEE en su art. 4 sino también el Tratado CEEA en su art. 3 instituyen un Tribunal de Justicia similar. En el Convenio Adicional, del 25 de marzo de 1957, sobre determinadas Instituciones comunes se decidió que las competencias que, en cada Tratado, habían sido atribuidas a un Tribunal, debían ejercitarse por un Tribunal de Justicia único. Dicho Tribunal comenzó a funcionar en octubre de 1958. SOBRINO HEREDIA, J. M.: «El Tribunal de Justicia de las Comunidades las Comunidades Europeas», *Manual de Derecho Comunitario* (MANGAS MARTÍN, A. Dir.), www.iustel.com.

² El Tribunal de Primera Instancia fue creado el 24 de octubre de 1988, fecha de la adopción por el Consejo de Ministros, a solicitud del TJCE y previa consulta a la Comisión y al Parlamento, de una Decisión en este sentido. Decisión del Consejo 88/591/CEE, CECA y CEEA, de 24 de octubre de 1988, *DOCE* L319, de 25 de noviembre de 1988).

³ Sobre la reforma del sistema judicial operada por el Tratado de Niza han sido ya publicados algunos estudios. Véanse, entre otros, ROLDÁN BARBERO, J.: «La reforma del poder judicial de la Comunidad Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2001, pp. 77-116; FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, 1 de febrero de 2001, pp. 1-6; LÓPEZ ESCUDERO, M.: «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», *Boletín europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 7-8, marzo

Proyecto de Tratado de la Constitución Europea suponen una novedad significativa que va en la línea iniciada en Niza de adecuar la institución judicial a las nuevas necesidades derivadas de la ampliación de la Unión, de la comunitarización de más materias y de la revolución jurídica que significa dotar a una Organización internacional como la UE de un texto constitutivo que va a denominarse Constitución.

Como es sabido, en la UE se reservaba al TJCE la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas y principios que componen el Ordenamiento jurídico comunitario. Al realizar tal función aseguraba el reparto de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros y entre las Instituciones comunitarias entre sí, garantizaba la uniformidad y coherencia del Derecho comunitario y la protección de los derechos de los ciudadanos. Y, en esta labor, era competente para conocer de litigios en los que pueden ser partes los Estados miembros, las Instituciones comunitarias, las personas jurídicas y los particulares. Estas funciones las comparte, ahora, con otra Institución jurisdiccional comunitaria, el Tribunal de Primera Instancia (TPI) y, tras el Tratado de Niza, con unas nuevas Salas jurisdiccionales aún no creadas; pero, además, las ejerce en estrecha colaboración con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que, en sus ámbitos de competencia territorial y funcional, son los jueces ordinarios para la aplicación del Derecho comunitario.

La ampliación y profundización del la UE ha significado un aumento de la carga y de la complejidad del trabajo del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia con el riesgo que ello supone de retraso en la tramitación de los procedimientos, el aumento de los asuntos pendientes y, en definitiva, el temor a que se vean incapaces para dar respuesta, como hasta ahora vienen haciendo, a la exigencia de tutela judicial efectiva⁴. Además, y por lo que se refiere al TJCE, la sobrecarga podría, como

2001, pp. 27- 40; RUIZ JARABO, D.: «La reforma del Tribunal de Justicia realizada por el Tratado de Niza y su posterior desarrollo», *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, 2002, pp. 83-104.

⁴ En este sentido, y como advertía el Grupo de Reflexión sobre el futuro del Sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas, desde finales de 1998, el Sistema jurisdiccional comunitario no está en condiciones de hacer frente al crecimiento constante de los litigios y no llega a solucionar en plazos adecuados los asuntos que se le confían. *Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro del Sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas*, Bruselas, enero 2000, p. 8. Sobre los trabajos de este Grupo, puede consultarse, SILVA DE LA PUERTA, R.: «El Grupo de reflexión

se ha dicho, «hacer peligrar el cumplimiento de su misión de órgano jurisdiccional de última instancia, investido también de una función de naturaleza constitucional»⁵, y por lo que respecta al Tribunal de Primera Instancia significaría que éste dejaría «de estar en condiciones de observar cabalmente el principio de buena administración de la justicia y de garantizar la misión que le ha sido confiada, a saber, por una parte, mejorar la protección jurisdiccional de los justiciables y, por otra, aliviar la carga de trabajo al Tribunal de Justicia»⁶.

Estas preocupaciones son las que explican los cambios operados en la arquitectura jurisdiccional con el Tratado de Niza en su momento, y, también, la existencia de otras modificaciones que afectan, esencialmente, a cuestiones procesales relativas a la simplificación y agilización de los procedimientos⁷. En efecto, el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 se ha hecho parcialmente eco de estas preocupaciones y dedica al TJCE y al TPI una especial atención. En este sentido, ambas Instituciones se ven ampliamente afectadas por dicho Tratado, y ello, tanto por lo que respecta a su organización y funcionamiento como a sus competencias y, además, por el hecho de que en él se prevé la creación de nuevas Salas jurisdiccionales. Ello ha significado la introducción de cambios sustanciales en el articulado del Tratado de la CE que regula estas Instituciones así

sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas», *Tratado de Niza. Análisis...*, cit., pp. 105-112.

⁵ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: *El futuro del Sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Documento de reflexión*, Luxemburgo, 1999, p.10

⁶ *Contribución del Tribunal de Primera Instancia con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996 de 17 de mayo de 1995*, Luxemburgo, p. 2

⁷ Estos cambios se recogen en los Reglamentos de procedimiento del TJCE y del TPI (Versiones consolidadas publicadas por lo que se refiere al TJCE en *DOCE C193*, 14.08.2003, p.1, y respecto del TPI en *DOCE C193*, 14.08.2003, p.41) y se refiere al hecho de que el TJCE pida aclaraciones al órgano jurisdiccional nacional sobre los hechos y el derecho sobre el que existan dudas (art. 104,5), a la posibilidad de resolver mediante auto motivado cuando una cuestión prejudicial sea manifiestamente idéntica a otra ya resuelta y exista jurisprudencia sobre la materia o cuando no plantee ninguna duda razonable (art. 104), facultad del Presidente del Tribunal para decidir que una cuestión se tramite mediante un procedimiento acelerado en caso de que exista una situación de urgencia extrema (art. 104 bis). Además, en esta línea de mejorar la eficacia se han introducido otros cambios, por ejemplo, la posibilidad del Tribunal de impartir instrucciones prácticas a las partes (art. 125bis), la de presentar documentos procesales por fax u otro medio técnico (art. 37,6) y, en fin, la facultad de prescindir de la fase oral salvo solicitud motivada de una de las partes para que esto no suceda (art. 44bis).

como, también, en el Estatuto del Tribunal de Justicia, que figura en un Protocolo anexo al Tratado unificador de las normas de ambos Tribunales.

Con estos cambios, aunque sin haberse hecho aún operativos, se encontró la Convención Europea cuando inició, en febrero de 2002, sus trabajos para elaborar un Proyecto de Tratado destinado a instituir una Constitución Europea, y, muy concretamente, el Círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia que, presidido por el Comisario A. Vitorino se ocupó, principalmente, de reflexionar sobre la arquitectura jurisdiccional en la futura UE. Fruto de estos trabajos y de las discusiones producidas a lo largo de la Convención (desde febrero de 2002 hasta julio de 2003) son las disposiciones que, esencialmente, en la Parte I (arts. 18 y 28) y III (arts. III-258 a III-289) del Proyecto de Constitución se dedican la organización, funcionamiento y competencias del Tribunal de Justicia.

Estas reflexiones se desarrollaron en un clima de convencimiento de que el sistema jurisdiccional comunitario tal y como existía hasta Niza había tocado techo y difícilmente podría enfrentarse a la profundización y ampliación de la UE, máxime, tras una reforma de la profundidad y alcance como la que se emprendía con el Proyecto de Constitución Europea. En este sentido, la generalidad de los observadores coincidían en que en una Unión ampliada y más diversa se hacía más necesario que nunca garantizar la eficacia del sistema judicial comunitario y la coherencia de su jurisprudencia⁸, sólo así se podría impedir el poner en peligro la UE como Comunidad de Derecho. De ahí, el que la Convención Europea a la hora de preparar un Proyecto de Constitución se haya interesado en el sistema jurisdiccional comunitario, puesto que, como recordaba el entonces Presidente del TJCE, Rodríguez Iglesias, «una parte esencial de cualquier orden constitucional es la regla de derecho, de la que el Tribunal tiene como misión asegurar su respeto. Ha sido, por otra parte, en la jurisprudencia del Tribunal donde se ha manifestado un inicio de constitucionalización del orden jurídico comunitario»⁹.

Todo ello explica el carácter continuista del Proyecto de Constitución

⁸ Véase en este sentido, las opiniones de la Comisión en su documento: Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales. Reforma del sistema jurisdiccional comunitario, *COM (2000) 109 final*, 1.3.2000, p. 2.

⁹ La Convention Européenne. Le Secretariat: «Texte de l'intervention orale de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Président de la Cour de justice, devant le «cercele de discusión» sur la Cour de justice en date du 17 février 2003», *CONV 572/03*, Bruxelles, 20.02.2003, p. 1.

respecto de las reformas introducidas por el Tratado de Niza, de manera que la primera valoración que se puede hacer de lo contenido en el Proyecto es que se ajusta estrechamente a lo adelantado en aquél Tratado profundizando en algunos aspectos (esencialmente en el ámbito competencial), variando la denominación de los órganos judiciales y jerarquizando las relaciones entre los mismos.

Dos de las ideas fuerza que atravesaron los debates de la Convención Europea sobre el futuro de Europa afectan especialmente a la Institución que comento, una, la recomendación de fusionar los Tratados y, otra, la propuesta de medidas para hacer más transparente y comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas. Estas ideas están presentes en las disposiciones que la Primera Parte del Proyecto de Constitución Europea (en adelante, Constitución) dedica a la institución judicial. Así, según el art. 18 de la Constitución la Unión dispone de un marco institucional único, formado entre otras instituciones por el Tribunal de Justicia que actuará dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen en la Constitución, con sujeción a los procedimientos y condiciones previstos en la misma. Mientras que el art. 28 de la misma precisa que el Tribunal de Justicia comprenderá: el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados.

La fusión de los Tratados constitutivos, la unificación de los tres pilares de la UE que ello supone, se refleja en la propia denominación de estos Tribunales, se abandona así la clásica, pero no del todo correcta, de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (art. 46 del TUE), sustituyéndola por la de Tribunal de Justicia Europeo. Por otro lado la previsión de que se creen nuevos tribunales especializados con posibilidad de que sus decisiones sean recurribles ante un Tribunal de Instancia, hace que se abandone la apelación de Tribunal de Primera Instancia y se sustituya por la de Tribunal de Gran Instancia, cuyas resoluciones, a su vez, podrán ser recurridas ante el Tribunal de Justicia Europeo, suscitando todo ello algunos temores en cuanto al funcionamiento y transparencia de este nuevo esquema jurisdiccional europeo basado en tres niveles de jurisdicción.

Por otro lado, la Constitución, en la línea marcada por la revisión operada por el Tratado de Niza en la arquitectura judicial europea, proporciona avances en lo que se refiere a la comprensibilidad y legibilidad del sistema, merced a la fusión de los Tratados constitutivos, unido ello a la desaparición de los Protocolos sobre el Estatuto del Tribunal de Justi-

cia anexos a los mismos y su sustitución por un único Protocolo sobre el Tribunal de Justicia, y, en fin, a la derogación de la Decisión del Consejo de 1988 por la que se creó el TPI. Todo ello, va, sin duda, a facilitar la lectura y comprensión de las normas referidas a esta institución jurisdiccional.

Otra modificación introducida por la Constitución y que va en la línea, también, de mejorar la comprensión del sistema judicial europeo se refiere, como se acaba de señalar, al cambio de denominación de los órganos judiciales existentes (TJCE y TPI) o en proyecto (Salas jurisdiccionales) tal y como aparecen en el vigente art. 220 UE. En efecto, estos Tribunales cambian de nombre, no sin que tal cambio haya sido del todo pacífico y no controvertido. El propósito de tal cambio, tal y como se deduce de los debates en el Círculo de discusiones sobre el Tribunal de Justicia y en la propia Convención, ha sido el de dejar clara la jerarquía entre ellos y que estas denominaciones y jerarquía fueran evidentes en todas las lenguas oficiales de la UE. De este modo, la institución judicial se llamará Tribunal de Justicia, evitándose así toda posible confusión entre lo que hasta ahora es el TJCE y el conjunto de las jurisdicciones de la Unión¹⁰. Este Tribunal de Justicia comprenderá tres órganos judiciales: el Tribunal de Justicia Europeo (que sustituirá al TJCE), el Tribunal de Gran Instancia (que tomará el relevo del TPI) y los Tribunales especializados (que es como se llamarán las previstas Salas jurisdiccionales).

De estos cambios de nombre, ha sido, el del Tribunal de Gran Instancia el que suscitó mayores discusiones y propuestas. Todos los participantes en los debates eran conscientes de que no podía mantenerse su actual denominación¹¹, desde el momento en que este Tribunal dejaba de ser exclusivamente un Tribunal de primera instancia y pasaba también a conocer de eventuales recursos de casación y de apelación presentado contra las resoluciones de las Salas jurisdiccionales. Lo único, es que no todos estaban de acuerdo en como debía denominarse dicho Tribunal dada

¹⁰ En las primeras versiones, se le denominaba Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que de mantenerse sí que hubiera podido acarrear confusiones entre el Tribunal como conjunto de las jurisdicciones de la UE y el Tribunal como una de estas jurisdicciones. Convención Europea. Secretaria: Instituciones. Proyecto de artículos para el Título IV de la Parte I de la Constitución. CONV 691/03. Bruselas, 23.04.2003.

¹¹ De inadecuada calificaba la denominación del TPI, por ejemplo, P.Chevalier. La Convention Eueropeenne. Le Secretariat. «Cercle de discusión» sur la Cour de Justice, *Cercle I-WD04*, Bruxelles, 27.2.2003, p. 3.

las diferentes tradiciones procesales existentes. Así, se propuso que éste se llamara Tribunal General¹², *High Court*¹³, Tribunal de Instancia¹⁴, hasta que fue abriéndose paso una denominación que goza de tradición en el derecho procesal de los países francófonos: el Tribunal de Gran Instancia¹⁵ y que fue la que, finalmente, se incluyó en la Constitución.

Otra de las cuestiones principales que estuvieron rondando a lo largo de los debates sobre el sistema jurisdiccional comunitario se refiere a los sujetos legitimados para entablar recursos y acciones y, concretamente, al papel de los particulares en los procedimientos de control de la legalidad de los actos de las Instituciones europeas. Para algunos, como veremos, las posibilidades actuales son excesivamente restrictivas y no conceden a los mismos los mecanismos de defensa necesarios por lo que era necesario mejorarlos¹⁶, para otros, en cambio, estaríamos en el terreno de la aplicación del principio de subsidiariedad, y correspondería a los tribunales nacionales proteger el derecho de los particulares, por lo que la situación actual, aunque mejorable, no era inadecuada en el marco de una Constitución europea¹⁷.

En fin, otras se referían a un tema de especial trascendencia, pues pone en juego la efectividad de las decisiones de los propios Tribunales, me refiero a los mecanismos de sanciones previstos para los casos de no respeto de las sentencias. Planteándose una serie de posibilidades, como se verá más tarde, destinadas a mejorar y agilizar estos mecanismos.

La Convención Europea, por lo que se refiere a la institución judicial ha centrado, como cabe observar, sus discusiones en torno a dos grandes aspectos, uno relativo a la propia estructura del sistema, a su organización y funcionamiento (I) y, otro, relacionado con la distribución de com-

¹² Fiche amendement. Proposition d'amendement à l'article 20 déposée par Mme ou M.: Louis Michel, Elio di Rupo, Anne Van Lancker..., <http://european-convention.eu.int/amendements.asp>

¹³ Amendment Formo. Sugerición for amendment of article: 20, para 2-CONV 691/03. By Mr. Frantisek Kroupa, *Ibid.*

¹⁴ Convención Europea. Secretaria: Instituciones. Proyecto de artículos para el Título IV de la Parte I de la Constitución. CONV 691/03, *cit.*, p. 8.

¹⁵ Esta denominación aparece consagrada en la Nota que el Praesidium transmitió a la Convención sobre los artículos relativos al Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia. CONV 734/03, Bruselas, 12.05.2003.

¹⁶ Por ejemplo, propuestas del Sr. Meyer (CONV 439/02) o de los Sres. Farnleitner y Rack (CONV 402/02).

¹⁷ La Convention européenne. Le Secrétariat: «Texte de l'intervention de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias...», *cit.*, p. 4.

petencias y el ejercicio de las mismas por los órganos judiciales que se establecen (II). Ambas cuestiones se examinan a continuación.

I. LA FRAGMENTACIÓN DE LA ARQUITECTURA JURISDICCIONAL: DE UN ÚNICO TRIBUNAL A UNA PLURALIDAD DE TRIBUNALES

El art. 28 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, dispone que

«1. El Tribunal de Justicia comprenderá el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución».

De este modo, hemos pasado de un escenario jurisdiccional en el que actuaba originariamente un solo Tribunal de Justicia a uno futuro donde estarán presente tres niveles de tribunales, cada órgano judicial funcionando dentro del marco de sus competencias, con sujeción a los procedimientos y condiciones previstos en la Constitución, en el Estatuto del Tribunal de Justicia y en los Reglamentos de Procedimiento de los distintos Tribunales. Veamos como se contempla en la Constitución cada uno de estos tres niveles jurisdiccionales:

A) EL TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO

a) *Los jueces*

Dispone el art. 28, 2º que «*El Tribunal de Justicia Europeo estará compuesto por un juez por Estado miembro...*». Repite, pues, esta disposición la redacción que el Tratado de Niza había dado al art. 221 del TUE, eliminando toda referencia a un número determinado de jueces, integrando una conexión de nacionalidad y posibilitando, desde una perspectiva internacionalista¹⁸ mas que integradora, el que todos los países miembros, los actuales y los futuros tengan un juez en el Tribunal.

¹⁸ ROLDÁN BARBERO: *Op.cit.*, p. 94

Esta solución permite que todos los sistemas judiciales de los Estados miembros estén presentes en el Tribunal puesto que, por un lado, vincula la condición de juez a la pertenencia a uno de los Estados miembros y, por otro lado, al no indicar cifra concreta, deja abierta la posibilidad para que se incremente, en el futuro, el número de jueces a medida que vaya aumentando el número de Estados miembros. De este modo, y frente a opiniones que desaconsejaban vivamente un Tribunal de más de quince jueces, se deja expedita la vía a una Institución judicial de 21, 27 o más jueces, y queda en el aire latiendo una preocupación que, utilizando las propias palabras del TJCE, consiste en saber sin con ello no se estará atravesando «la frontera invisible que separa a un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante»¹⁹.

Ciertamente, como veremos, no serán muy frecuentes las veces en que el Tribunal deba constituirse en Gran Pleno, lo usual es que actúe en salas, con lo cual, en principio, esta preocupación rara vez se concretaría pero, en su lugar, surge otra, la derivada de la proliferación de salas, de formaciones cuyas decisiones pueden romper con un logro, admitido por la generalidad, que es la coherencia de la jurisprudencia comunitaria.

Por otro lado, puede que en el futuro vuelva a plantearse el problema del número par de jueces. Problema que viene vinculado al funcionamiento y naturaleza de órgano colegiado del propio Tribunal de Justicia Europeo. Como se recordará, este Tribunal, a falta de consenso adopta sus decisiones por mayoría, pero en ambos casos la sentencia es asumida colectivamente, y no hay ninguna indicación que permita saber si el resultado es o no unánime; además, la ausencia de opiniones particulares, la utilización de la mayoría, la no existencia de voto de calidad en el Presidente que dirima los eventuales empates, ha llevado a que, históricamente, cuando el número de Estados miembros no era impar, fuera necesario —para evitar el que se tuviera que retirar un juez— nombrar un juez más que procedía de los llamados países grandes²⁰. Ante esta hipotética situación, habrá que acudir a las normas de desarrollo, y en este sentido, el Estatuto del Tribunal de Justicia, que supongo que con las adaptaciones precisas seguirá en vigor, prevé, en su art. 17 «*El Tribunal sólo podrá deliberar*

¹⁹ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: *Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, mayo de 1995, apartado 16.

²⁰ A estos efectos reciben tal consideración: Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido.

válidamente en número impar». Ahora bien, si en las formaciones no plenarias, este problema se resuelve estableciendo un número impar de jueces, no ocurre lo mismo en el caso del Pleno del Tribunal, donde puede suceder que debido al número de Estados exista una cifra par de jueces. Frente a esa situación, estimo que cabrían dos soluciones, una seguir con la técnica tradicional: que un Estado de los denominados grandes disfrute de un segundo juez, pero ¿cuáles serán estos grandes Estados? Y además, siendo ya muchos los jueces no parece sensato incrementar su número con otro juez más; la segunda solución apunta a que en estos casos se retire alguno de los jueces, pero aquí la dificultad que encontramos es la de saber qué juez es el que debe retirarse, no me imagino que la solución sea fácil y que haya muchos voluntarios, dada la transcendencia de los debates y la importancia de los asuntos que deberá resolver esta formación del TJCE.

En relación con ello, si bien, comparto la idea de que la presencia de todos los sistemas jurídicos nacionales en el seno del Tribunal de Justicia resulta conveniente con el fin de asegurar que estén representadas todas las concepciones jurídicas y de esta manera se logre reforzar la legitimidad del mismo, pienso que ello podría haberse alcanzado no, como se hace en Niza y en la Constitución, esto es, incrementando el número de jueces del TJCE, sino agrupando jueces y abogados generales a efectos de la distribución de estos cargos por nacionalidades²¹. En efecto, unos y otros son miembros del Tribunal, su situación estatutaria es similar, y su suma actual alcanza la de 23, lo que ya cubriría la próxima ampliación, sin necesidad de incrementar el número de jueces. En este sentido, comparto, pues, la opinión de los que piensan que en la perspectiva de la ampliación de la Unión hubiera sido preferible considerar en el cómputo a efectos de participación nacional no sólo a los jueces sino también a los abogados generales. No olvidemos, además, que en el sistema actual, el hecho de que exista un juez nacional de cada Estado miembro no implica que los Estados puedan exigir la presencia de un juez de su nacionalidad para juzgar un asunto en el que se vean afectados.

En fin, la idea avanzada, vendría, pienso, a reforzar la dimensión constitucional de este Tribunal. Y, además, por lo que se refiere a los intere-

²¹ Esta opinión era la que transmitía en su Informe de 5 de diciembre de 1995 el Grupo de Reflexión constituido con vistas en la revisión, entonces, del Tratado de Maastricht. Puede consultarse este Informe en PE: *Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, Vol. I Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 1996, p. 203.

ses de los Estados miembros, estos se vería satisfechos, no sólo por el hecho de tener un juez o un abogado general de su nacionalidad, sino también por su presencia, que puede ir *in crescendo*, en el TPI, donde cabe la posibilidad de que haya más de un juez por Estado, así como por la creación de nuevos tribunales especializados donde también habrá que determinar la nacionalidad de los jueces que los conformen.

Pero ¿quiénes serán estos jueces? El art. 28, antes mencionado, de la Constitución responde que

«Los jueces (...) del Tribunal de Justicia Europeo (...), elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas en los artículos III-260 (...), serán designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un mandato renovable».

Esta redacción esconde tres problemas, uno representado por a quién compete el designar los jueces, otro por a quién corresponde apreciar las condiciones que deben reunir éstos y, en fin, otro por la duración del mandato.

Por lo que se refiere al primer aspecto, queda claro, que en la línea de una lectura intergubernamental de la composición de este órgano, siguen siendo los gobiernos de los Estados miembros los que de común acuerdo nombren a los jueces, al no haberse aceptado algunas enmiendas destinadas a dar un mayor protagonismo al Parlamento Europeo²² y considerar que es responsabilidad colectiva de los Estados²³. El procedimiento seguirá, pues, siendo el mismo que hasta ahora y que, a la postre, consiste en que cada Estado miembro propone un nombre y el resto de Estados lo confirman. Esto da un amplio margen político a los Estados, que en

²² Así, la enmienda 10 Borrell más 1 convencional, proponía cambiar el procedimiento, previendo que los Gobiernos presenten una propuesta y el Parlamento Europeo la ratifique. Convención Europea. Secretaría: «Ficha de análisis de las propuestas de enmiendas relativas a: -Parte III, Título VI Del funcionamiento de la Unión: Tribunal de Justicia (subsección 5) (artículos III-254 a III-285 —antiguos artículos 221 a 245», CONV 796/03, Bruselas, 6 de junio de 2003, p.5.

²³ Especialmente crítico contra la posibilidad de dar entrada al Parlamento Europeo en la designación de los jueces se mostró el francés H. Haenel durante los debates en el Círculo de discusión sobre el Tribunal de Justicia. La Convention Européenne. Le Secretariat. «Cercle de discussion» sur la Cour de Justice. Amendement de M. Hubert Haenel au projet de rapport final du Cercle de discussion sur la Cour de Justice. CERCLE I-WD22, Bruxelles, 17.03.2003.

bastantes casos utilizan el puesto de juez como el de otros cargos importantes dentro de la UE, tales como Comisarios, Abogados Generales, etc., para buscar una representación equilibrada de los distintos partidos políticos o de las diversas tendencias políticas nacionales en las Instituciones de la UE. Este procedimiento, cargado de buenas dosis de pragmatismo, deja, por lo que se refiere al nombramiento de los jueces, fuera de toda intervención al Parlamento Europeo, tras ello trasluce la idea de despolitizar el nombramiento de los jueces. En relación con ello, pienso, que podría haberse buscado un mecanismo que facilitara la presencia del mismo en el procedimiento: bien, presentando una terna por Estado miembro para que el Parlamento Europeo escogiera en razón de los méritos de los candidatos como jurisconsultos de notorio prestigio; o, bien, que al menos se oyerá al Parlamento antes de que se alcanzara el acuerdo común de los Gobiernos de los Estados miembros sobre los eventuales candidatos; o, en fin, que la decisión no fuera por acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros, sino por un acto del Consejo por mayoría cualificada, lo que podría llevar a un examen más detenido de las propuestas de candidatura hechas por los Estados.

Ahora bien, aunque tales posibilidades se hayan descartado, en la Constitución si que se introduce, en cambio, una novedad que se refleja en el segundo de los puntos adelantados, esto es, el referido a quién apreciara que los jueces reúnen ciertas condiciones para poder ser nombrados. En este sentido el art. III-260 precisa que:

«Los jueces (...) del Tribunal de Justicia Europeo, elegidos entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia, serán designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta del comité previsto en el artículo III-262(...)»

Esta disposición que, por un lado, mantiene, por lo que se refiere a las condiciones de los jueces una redacción muy parecida al actual art. 223 CE, menciona, en cambio, por otro lado, una novedad al prever la existencia de un comité al que deberán consultar los Estados miembros previamente a la designación de los jueces. La existencia de un tal comité, compuesto por juristas altamente cualificados y de probada indepen-

dencia había sido aconsejada ya, en su momento, por el Grupo de Reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas en su informe de enero de 2000. La idea retenida en el art. III-262 de la Constitución es la siguiente:

«Se constituirá un comité para dictaminar sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y de abogado general del Tribunal de Justicia Europeo (...), antes de la decisión de los gobiernos de los Estados miembros con arreglo a los artículos III-260 (...).

El comité estará compuesto por siete personalidades elegidas entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal de Gran Instancia, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el Parlamento Europeo. El Consejo de Ministros adoptará una decisión europea por la que establecerá las normas de funcionamiento del comité, así como una decisión europea por la que se designará a sus miembros. El Consejo se pronunciará por iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia Europeo».

No estamos, según se desprende de este artículo, ante aquellas propuestas defendiendo que fuera el Parlamento Europeo el que debía examinar la idoneidad de los candidatos a ocupar estos puestos, sino ante un Comité de juristas, entre los cuales, tan solo uno podrá ser propuesto por dicho Parlamento. Comité, pues, más técnico que político, cuya función como apuntaba el Círculo de Debate sobre el Tribunal de Justicia sería la de proporcionar a los Estados miembros un dictamen sobre la idoneidad del perfil de un candidato para el ejercicio de sus funciones, basándose en particular en criterios objetivos relativos a su cualificación profesional²⁴.

La posibilidad de que un órgano técnico y cualificado cuyas deliberaciones no serían públicas examine estas candidaturas puede tener como efecto el que los países miembros eleven el nivel de exigencia a la hora de presentar sus candidatos. Aunque, también es cierto que corresponde al Consejo el decidir, por mayoría cualificada, quienes forman parte de este Comité y como será su funcionamiento y, en fin, que tal dictamen

²⁴ Convención Europea. Secretaría: «Artículos sobre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia», *CONV 734/03*, Bruselas, 12 de mayo de 2003, p. 10.

no deja de ser consultivo, por lo que la designación de los jueces continuará siendo una responsabilidad colectiva de los Estados miembros.

El tercer aspecto al que me refería líneas arriba se refiere a la duración del mandato del Tribunal y, ligado con ello, a la renovación. De la lectura de los artículos 28 y III-260 se extrae que el mandato de los jueces será de seis años, renovable. Y que cada tres años tendrá lugar una renovación parcial de éstos, en las condiciones establecidas en el Estatuto del Tribunal de Justicia²⁵. La Constitución apuesta, pues, por la continuidad en la línea del vigente art. 223 CE. Resuelve, así, una cuestión controvertida, cuya discusión se viene arrastrando desde las precedentes Conferencias Intergubernamentales; en ellas no faltaron opiniones favorables a aumentar la duración del mandato de los miembros del Tribunal a nueve años, pero sin posibilidad de renovación²⁶. Con ello se pretendía, según los defensores de esta vía, incrementar la independencia de los jueces, que podía verse afectada por la brevedad de sus mandatos y por la preocupación cuando este se iba acercando a su final por lograr la renovación del mismo. El propio TJCE, en el informe presentado con ocasión de la CIG-1996, no veía inconveniente en una reforma que «consistiera en aumentar la duración del mandato de sus miembros y correlativamente, en prever que dicho mandato no fuera renovable», ello, según el Alto Tribunal, «permitiría reforzar aún más la independencia de sus miembros y la continuidad de la jurisprudencia»²⁷.

En el marco de los trabajos del Círculo de Debate sobre el Tribunal de Justicia, algunos de sus miembros apoyaron un mandato no renovable de 9 años, otros preferían un mandato también único aunque más prolongado, de 12 años, tal y como apuntaba el propio TJCE a través de quién entonces era su Presidente, para posibilitar la adaptación de los nuevos jueces y la estabilidad en los trabajos del Tribunal²⁸, en fin, otros pensa-

²⁵ En la actualidad y hasta que el último Tratado de adhesión entre en vigor, la alternancia que prevé el Estatuto del Tribunal de Justicia en su artículo 9 es de ocho y siete jueces (sobre 15 jueces en total).

²⁶ Véanse, en este sentido, las opiniones de la Comisión, el Parlamento Europeo, o el Grupo de Reflexión, con ocasión de la CIG-1996. PE: *Libro Blanco...*, cit., pp. 203, 285, 391

²⁷ TJCE: *Informe del Tribunal de Justicia ...*, cit..

²⁸ El Presidente, Sr. Rodríguez Iglesias, opinaba que «une limitation à neuf ans de la présence des membres à la Cour priverait celle-ci d'une expérience précieuse du point de vue de l'activité juridictionnelle et de la stabilité de la jurisprudence». La Convention Européenne. Le Secrétariat: «Texte de l'intervention orale de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias...», cit, p. 3.

ban que no era necesario cambiar el sistema que existía de seis años renovables.

Las ventajas de prolongar un mandato único a 12 años, es que uno de menor duración podría presentar difíciles problemas prácticos, como los derivados de la renovación de la mitad de los jueces cada cuatro años y medio. Además un mandato no renovable suscita cuestiones relacionadas con la duración del mandato de un juez que sustituye a otro en caso de defunción o dimisión o de un abogado general que luego es nombrado juez.

Pero lo cierto fue que la mayoría de los miembros del Círculo se mostraron favorables a la prolongación del mandato de los miembros del Tribunal y a que éste no fuera renovable²⁹. Esta es la opinión que, también, yo comparto, pues pienso que un mandato de seis o nueve años sin posibilidad de renovación es un período demasiado corto, por varias razones además de las ya apuntadas, como la novedad que para muchos jueces representa el Derecho comunitario y su manifestación procesal y el manejo en muchos casos de una lengua que no es la habitual. Todo ello exige un período de adaptación, lo que parece aconsejar un mandato de mayor duración como es el de doce años, además, estimo, que la imposibilidad de renovación, daría una mayor libertad e independencia a los jueces frente a los Estados. Ahora bien, como veíamos, esta no ha sido la propuesta recogida en la Constitución.

Finalmente, una cuestión donde, también, la Constitución ha apostado por la continuidad es la relativa al procedimiento de designación del Presidente del Tribunal de Justicia Europeo, ya que en su art. III-260 se indica que *«Los jueces elegirán entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia Europeo por un período de tres años. Su mandato será renovable»*. Como se ve su texto es similar al del vigente art. 223 CE *in fine*, de manera que no recoge las ideas procedentes del propio TJCE, en el sentido de permitir que los abogados generales, y no sólo los jueces, participen en la elección, de entre los jueces, del Presidente del Tribunal, en el sentido de que los abogados generales serían electores, pero no elegibles³⁰. En mi opinión, una solución en esta línea creo que habría favore-

²⁹ Convención Europea. Secretaría: «Proyecto de informe de D. Antonio Vitorino, Presidente del círculo de debate», *Cercle I. Working Document O8*, Bruselas 10 de marzo de 2003.

³⁰ Según el TJCE, el fundamento de esta propuesta residía «en el hecho de que la situación estatutaria de los abogados generales es idéntica a la de los jueces», añadiendo que «sin perjuicio de su función específica, son miembros del Tribunal

cido el que se aceptara la idea antes avanzada de que, a efectos de participación nacional, se considerase no sólo a los jueces sino también a los abogados generales, lo que permitiría no tener que aumentar el número de jueces hasta cifras, a mi juicio, que pueden dificultar el adecuado funcionamiento del Tribunal; además reforzaría, como apunta Ruiz-Jarabo, la propia figura del Presidente, la coherencia estructural del Tribunal de Justicia y su proyección externa³¹.

b) *Los abogados generales*

Dice el art. 28,2º de la Constitución que el Tribunal de Justicia Europeo estará asistido por abogados generales, cuya función, precisa el art. III-259, consistirá en «presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia requiera su intervención».

Su designación, como dispone el art. III-260 de este Texto responde a las mismas condiciones y criterios de competencia jurídica e independencia que la de los jueces y serán nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta del Comité consultivo previsto en el art. III-262 y al que me refería en el epígrafe anterior.

El número de abogados que se prevé en la Constitución, y frente a algunas voces que defendían su reducción (como la del Grupo de reflexión), es el mismo que se establece en el art. 222 CE, esto es de ocho abogados generales, aunque se especifica que «Si el Tribunal de Justicia Europeo lo solicitaré, el Consejo de Ministros podrá adoptar por unanimidad una decisión europea para aumentar el número de abogados generales». De este

de Justicia como los jueces; además, tienen, en cuanto tales, las mismas responsabilidades en lo relativo a las decisiones de carácter administrativo, y el funcionamiento de la Institución les afecta de la misma manera», *ibid.*, p. 392.

³¹ Como explica el actual abogado general español en el TJCE, «Parece ser que oscuras razones políticas impidieron que ese justo deseo de la Institución judicial comunitaria se hiciera realidad. Trasnochados complejos de algún pequeño Estado consiguieron evitar que los llamados grandes Estados de la Unión tuvieran más peso en la elección del presidente del Tribunal de Justicia, pues cuentan con un juez y un abogado general permanentes, mientras que los otros diez Estados disponen de un juez, pero se turnan de tres en tres para proponer el nombramiento de abogados generales. La estrechez de miras de algún Gobierno provoca un perjuicio considerable a la concepción y funcionamiento del Tribunal de Justicia». RUIZ JARABO, D.: *Op. cit.*, p. 96.

texto se desprende que no tiene por que haber un número de abogados igual al de Estados miembros, con lo cual, parece haber prevalecido aquí el criterio de integración sobre el intergubernamental.

El hecho de que haya habido siempre un número inferior de abogados generales al de países miembros, ha significado que a la hora de su designación se han tenido que producir negociaciones delicadas y delicados ajustes de equilibrios. Así, la cifra de ocho abogados generales que es similar a la actualmente vigente es el fruto de un acomodo de intereses, donde a la hora de atribuir estos puestos se ha tenido en cuenta, tanto el número de Estados miembros como el peso específico de cada uno de ellos; lo que ha conducido a que se distinga entre grandes Estados (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) y medianos y pequeños Estados (los diez restantes), de manera que los primeros países tendrán un abogado general permanente cada uno (podrá cambiar la persona pero no el origen nacional de cinco de los abogados generales), mientras que los segundos se repartirán los tres restantes abogados generales que irán rotando entre ellos diez sin posibilidad de renovación. Con este trato diferenciado se ha buscado alcanzar un equilibrio entre el número de Estados miembros y un número razonable de abogados generales para las necesidades del Tribunal.

Ahora bien, este equilibrio se va a romper desde el momento en que aumentemos el número de Estados miembros, ya que ello significaría, por un lado, que la mayoría de los países miembros tardarían años, sino décadas, en tener en el Tribunal un abogado general de su nacionalidad³² y, por otro lado, la incorporación de determinados países, pensemos, por ejemplo, en Polonia, pondría en entredicho el actual trato diferenciado entre grandes y pequeños países en este ámbito. De ahí que piense que esta cifra de abogados generales ya no podrá mantenerse desde, incluso, la primera ampliación que se producirá en mayo del 2004.

En este sentido, lo que se acomoda con la situación presente no lo estará con la composición de la futura UE, de manera que habría que buscar una solución, que podría ser: bien, incrementar el número de abogados para

³² Ahora son diez países a repartirse tres abogados generales, cuyo mandato es de seis años. Al finalizar este, entra un abogado general de la nacionalidad del país que le sigue en orden alfabético y así sucesivamente. Si este sistema se mantiene con dieciséis o veintidós países medianos o pequeños, es fácil comprender como las posibilidades de tener un abogado general del sistema jurídico de uno de estos Estados miembros es remota y tardará muchos años en volver a presentarse.

tener en cuenta la ampliación de la Unión y, en relación con ello, no existen barreras jurídicas que lo dificulten, sino más bien todo lo contrario, puesto que según dispone el art. III-259 de la Constitución prevé, como veíamos, que si el Tribunal lo solicita, el Consejo de Ministros, por unanimidad, podrá aumentar su número; o bien, eliminar la actual distinción entre Estados grandes y pequeños, de manera que estuvieran todos en las mismas condiciones a la hora de la atribución de los puestos de abogado general, ello significaría que los cinco (o seis, contando con Polonia) grandes renunciarían a un abogado general permanente y los ocho puestos de abogados generales irían rotando por orden alfabético y sin posibilidad de renovación entre los veinticinco o más Estados miembros con los que finalmente llegue a contar la UE.

Por mi parte, me inclino por esta segunda posibilidad, no creo que incrementar el número de abogados generales sea la solución para mejorar la protección judicial de los justiciables y para acelerar el examen de los asuntos en cuestión. Pero, sea una u otra la vía que se siga, lo cierto es que la situación actual no podrá mantenerse, ello significará, desde el punto de vista de la organización del Tribunal ciertos cambios que van en la línea de complicar materialmente el desarrollo de los procedimientos y estoy pensando, ahora, en particular en la cuestión lingüística. Como es sabido, los abogados generales disfrutan del privilegio de poder redactar, con independencia de cual sea la lengua de procedimiento, las conclusiones en su lengua materna, luego estas conclusiones son traducidas al idioma de procedimiento y al francés que es la lengua de trabajo del Tribunal. Si tal procedimiento, con once lenguas oficiales, ralentiza ya los trabajos, ¿qué podrá ocurrir cuando estas sea más de veinte?

En mi opinión, si bien es comprensible que hasta ahora los abogados generales gocen de este privilegio, que por lo demás no lo tiene el juez ponente que debe redactar su proyecto de motivos en la lengua de trabajo del Tribunal. Y que tal privilegio puede comprenderse por la propia naturaleza de las conclusiones (su extensión, su referencia a la doctrina y a las prácticas de los derechos internos, los exámenes de derecho comparado que, en ocasiones, contienen, etc.), creo, sin embargo, que a partir de la primera ampliación, este privilegio debería suprimirse y habría que acudir al mismo sistema que para los jueces del Tribunal, esto es, que las conclusiones se redacten en la lengua de trabajo del Tribunal y luego se viertan a la lengua de procedimiento y a los otros idiomas oficiales de la UE.

No se trata, sin duda, de una fórmula fácil de aplicar, puesto que, aun-

que, la Constitución no establezca ninguna condición de nacionalidad, lo cierto es que hasta el presente, los puestos de abogado general han estado muy solicitados por los Estados miembros. Ello es lógico, por la importancia e influencia que las conclusiones han tenido y tienen en la formación y desarrollo de la jurisprudencia comunitaria, tanto si coinciden con las sentencias como si no. Pero lo cierto, es que la reforma de Niza, no ha resuelto las cuestiones que acabo de plantear y que, necesariamente, algo habrá que hacer cuando se produzca la primera ampliación, y cuando, más tarde, entre en vigor la Constitución europea.

Conectado con la figura del Abogado general y, también, con la preocupación existente de aligerar el procedimiento, aumentando su rapidez y eficacia, está la posibilidad introducida con la reforma del Tratado de Niza y acogida en la Constitución de que no en todos los asuntos ante el Tribunal de Justicia Europeo sea preciso que el abogado general presente conclusiones. Con ello se aparta del sistema procesal tradicional según el cual la fase oral del procedimiento acaba con las conclusiones del Abogado General, y cuando no hay fase oral, el procedimiento también se acompaña de las preceptivas conclusiones. Es decir, hasta ahora, todos los asuntos promovidos ante el TJCE se han visto enriquecidos por la opinión imparcial e independiente del Abogado general, todas las sentencias han estado precedidas por unas conclusiones.

En relación con las conclusiones y con el tradicional tándem conclusiones-sentencias, es opinión generalizada que estas piezas procesales, que se publican juntamente con las sentencias, influyen, como decía, notablemente en la formación y desarrollo de la jurisprudencia comunitaria, permiten comprender mejor las decisiones del Tribunal y enriquecen considerablemente el Derecho comunitario. Y, en fin, ayudan a los jueces en su misión, puesto que las reflexiones y propuestas de solución contenidas en las mismas expresan la búsqueda de una solución jurídica justa, independientemente de los intereses de las partes.

Frente a este sistema procesal tradicional, la Constitución, en su art. III-259 reserva estas conclusiones motivadas a aquellos asuntos que de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia requieran su intervención. De esta manera, habrá asuntos que requieran su intervención y otros que no, por lo que nos encontraremos en el futuro con sentencias del Tribunal de Justicia Europeo que no irán acompañadas de las tradicionales conclusiones. Pero, ¿cuáles? La Constitución no lo precisa, reenvía al Estatuto del Tribunal de Justicia que, en su actual redacción, señala

la, en su art. 20, que «Si se considerare que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal podrá decidir, una vez oído el abogado general, que el asunto sea juzgado sin las conclusiones de este último».

Como se ve, se trata de una fórmula abierta, basada en el diálogo entre Tribunal y abogado general, de el deberá salir, desde una perspectiva de economía procesal, aquellos asuntos que no precisen la intervención de éste; esto es, litigios de poca importancia, escaso interés o de reducido debate. Ahora bien, habrá casos en que no sea fácil la elección, ni que ambos interlocutores se pongan de acuerdo. De manera que debemos esperar a la práctica para ver si esta innovación es en realidad aplicada o queda, como otras, en buenos propósitos no compartidos por los propios abogados generales recelosos frente a una práctica que les reduce su protagonismo procesal, como testimonian claramente las críticas vertidas por el abogado general Ruiz-Jarabo a esta modificación aparecida ya en el Tratado de Niza que según él es de dudosos efectos prácticos que no compensan su perjudicial impacto en la estructura del régimen jurisdiccional del Tribunal de Justicia³³.

c) *Formaciones del Tribunal de Justicia Europeo*

Las formaciones del Tribunal de Justicia están previstas en el art. III-258 de la Constitución, según el cual éste Tribunal podrá actuar: en Sa-

³³ Dice este abogado general que «Despojar al proceso jurisdiccional comunitario, aunque sólo sea en casos de escasa importancia, de la participación del abogado general sería socavar los cimientos del sistema, cercenar la jurisprudencia y dejar a las partes del litigio, Estados, Instituciones de la Unión Europea y ciudadanos, sin la garantía que suponen las conclusiones para todos: para el Tribunal de Justicia porque perdería el auxilio de un estudio previo, independiente e imparcial, realizado por uno de sus miembros y se vería privado, además, de poder dejar ver un eventual parecer disidente en su seno, con grave merma de los principios de transparencia y de pluralidad de ideas, sobre todo teniendo en cuenta que las deliberaciones son secretas y que no se admiten votos reservados; para las partes procesales porque dejarían de tener ese análisis profundo de las circunstancias del caso concreto, que sirve de guía del desarrollo del derecho comunitario y que fuerza la motivación de determinadas soluciones demasiado audaces o poco ortodoxas a las que, a veces, conduce el juego de las mayorías en un órgano colegiado y, particularmente, cuando sus componentes son de tan variado origen profesional, lingüístico y cultural como en el Tribunal de Justicia», RUIZ JARABO, D.: *Op. cit.*, p. 98.

las, en Gran Sala o en Pleno, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia. En este sentido la Constitución acoge la reforma introducida por el Tratado de Niza al art. 221 CE en la línea de facilitar su funcionamiento, reforzar las Salas de tres y cinco jueces, al ser ellas las que en principio van a verse atribuidos los asuntos, en consonancia con el aumento considerable de asuntos en los últimos años. También se crea una nueva Sala con el nombre de Gran Sala compuesta por once jueces presididos por el presidente del Tribunal de Justicia y, en fin, reserva el pleno a supuestos excepcionales.

En este sentido, el Estatuto del Tribunal de Justicia, en su art. 16 señala que

«El Tribunal constituirá Salas de tres y cinco jueces. Los jueces elegirán de entre ellos a los presidentes de Sala. Los presidentes de las Salas de cinco jueces serán elegidos por tres años. Su mandato podrá renovarse por una vez.

La Gran Sala estará compuesta por once jueces. Estará presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia. También formarán parte de la Gran Sala los presidentes de las Salas de cinco jueces y otros jueces designados en las condiciones establecidas en el reglamento de procedimiento.

El Tribunal de Justicia se constituirá en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de la Comunidad que sea parte en el proceso.

El Tribunal de Justicia se constituirá en Pleno cuando se recurra a él en aplicación del apartado 2 del artículo 195, los artículos 213, 216 o el apartado 7 del artículo 247 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Asimismo, cuando considere que un asunto del que conoce reviste una importancia excepcional, el Tribunal podrá decidir, una vez oído el abogado general, la remisión del asunto al Pleno»

Se reunirá, pues, en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una Institución que sea parte en el procedimiento, así como para los asuntos particularmente complejos e importantes. Esta Sala de once jueces estará presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia y de ella formarán parte los presidentes de las salas de cinco jueces, mientras que los restantes jueces se nombrarán de acuerdo con las normas que se fijen en el Reglamento de Procedimiento.

El Pleno, formado por todos los jueces, está presidido por el Presidente del Tribunal de Justicia, y se reunirá cuando el Tribunal considere, oído el abogado general, que un asunto del que conozca reviste una importancia excepcional y en aquellos casos previstos en la Constitución: algunas ya están previstas expresamente en el TCE, así las que se derivan de la aplicación del apartado 2 del art. 195³⁴, o de los arts. 213 y 216³⁵, o del apartado 7 del art. 247³⁶ CE.

El resto de los asuntos se examinan en Salas de tres y cinco jueces (desaparecen las Salas de siete jueces que habían quedado inoperantes). Tradicionalmente la composición de estas Salas ha tenido en cuenta dos criterios: uno, el geográfico (esto es, sistema jurídico al que pertenece un juez) y, dos, la antigüedad (poner en una misma formación a jueces nuevos y a jueces más experimentados). Una novedad importante viene de la posibilidad de que las Salas de cinco jueces elijan a su presidente por tres años renovables por una sola vez. De esta forma se abre la vía a una nueva jerarquía entre los jueces mucho más nítida que en el pasado. En efecto, un Presidente de Sala que puede estar tres años renovables por

³⁴ «El Defensor del pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave».

³⁵ Art. 213 CE: «(...) Los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aun después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese en las condiciones previstas en el artículo 216 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo».

Art. 216 CE: «Todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión».

³⁶ «Los miembros del Tribunal de Cuentas sólo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo si el Tribunal de Justicia, a instancia del Tribunal de Cuentas, declarare que dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo».

otros tres, se convierte en un actor importante en la política judicial del Tribunal de Justicia algo que, sin embargo, no está sucediendo en el presente.

Por otro lado, en el Tribunal no se conoce la institución del juez nacional o juez ad hoc, por lo que ninguna parte puede invocar la nacionalidad de un juez, o la ausencia en el Tribunal o en una de las Salas de un juez de su nacionalidad, para solicitar la modificación de su composición. Las deliberaciones del Tribunal son secretas, y requieren un quórum de 9 jueces para el Pleno y 3 para las salas de 3 o 5 jueces y 5 para las salas compuestas por 7 jueces. El número de jueces formalmente adscritos a las Salas es superior al de los que efectivamente participan en la resolución de los asuntos.

Pero además, y esto es un hecho muy novedoso, se crea, como adelantaba, una Gran Sala compuesta por once jueces, esta Gran Sala se constituirá cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de la Comunidad que sea parte en el proceso. La Gran Sala estará presidida por el Presidente del Tribunal y de ella formarán parte los presidentes de las Salas de cinco jueces y otros jueces. Ello viene de nuevo a reforzar la figura de los presidentes de las Salas de cinco jueces. El número de jueces de esta Gran Sala se acerca a la cifra de jueces que conforman la actual formación plenaria del TJCE que, a su vez, se ajusta al número de Estados miembros que existe en el momento presente. Ahora bien, ¿qué ocurrirá cuando se amplíe la UE?, supongo que ello acabará obligatoriamente reflejándose en la composición de la Gran Sala que, de este modo, verá incrementar el número de sus miembros hasta cifras que podría poner en peligro su carácter colegiado.

Frente a esta eventualidad, pienso que, en vez de incrementar la Gran Sala hasta 22 o más jueces, sería preferible constituir una segunda Gran Sala; esto es, que funcionaran dos Grandes Salas de 11 jueces cada una de ellas. El problema que surgiría de concretarse esta hipótesis sería el de asegurar la coherencia de la jurisprudencia, máxime si tenemos en cuenta que la actuación de estas formaciones se produciría en los asuntos más complejos desde el punto de vista jurídico, económico o político. Por ello cualquier divergencia jurisprudencial sería fatal para el Ordenamiento jurídico comunitario. Frente a este riesgo, podría pensarse en el Pleno del Tribunal como formación competente para uniformar la jurisprudencia, e, incluso, cabría incorporar al abanico de recursos uno que permitiera acudir al Pleno para solicitar la unificación de la doctrina jurisprudencial.

Ahora bien, cabe, también, preguntarse si un Pleno de 27 jueces puede desempeñar eficazmente esta tarea, yo me temo que no.

Si nos centramos, ahora, en otra novedad como es la del Pleno y su ámbito de actuación, extraemos de la lectura de la disposición reseñada como esta formación se reserva para muy contadas ocasiones; otras, cuando, oído el abogado general, el Tribunal considere que por la importancia excepcional que reviste un asunto, es conveniente remitirlo al Pleno.

En resumen, la revisión operada en materia de organización del TJCE por el Tratado de Niza, permite destacar lo siguiente: primero, que el número total de Salas de tres y cinco jueces no está fijado y posiblemente podrá ir aumentando a medida que se incremente el número de Estados miembros de la UE, ello creo que no plantea ningún problema; segundo, que desaparecerán las actuales formaciones plenarias que vienen conociendo de una generalidad de asuntos y que pueden adoptar la composición de Pequeño pleno (lo que sucede con gran frecuencia) y Gran pleno (lo que, en cambio, es mucho menos frecuente), y, en su lugar, por un lado se establece la Gran Sala que parece la formación llamada a conocer de los asuntos jurídica o políticamente más importantes y, por otro lado, se prevé el Pleno cuya actuación viene a tener un carácter excepcional y se referirá, especialmente a aquellos casos en los que se haya puesto en entredicho la conducta de una autoridad comunitaria: Defensor del Pueblo, Comisario o Juez del Tribunal de Cuentas.

El art. 17 del Estatuto del Tribunal de Justicia establece que sólo se puede deliberar con un número impar de jueces y exige la presencia de, al menos, tres jueces en las salas de tres y de cinco, de nueve en la gran sala y de once en el pleno. A partir de mayo de 2004 y como consecuencia de la ampliación a diez nuevos Estados miembros, necesariamente habrá que revisar estas cifras por lo que se refiere a la Gran Sala y al Pleno.

B) EL TRIBUNAL DE GRAN INSTANCIA

a) *Los jueces*

Fue la creación de un Tribunal de Primera Instancia, con el objetivo de aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y mejorar la tutela judicial en la Comunidad, el primer cambio

en profundidad dentro de la arquitectura jurisdiccional comunitaria. Operativo desde 1989 ha visto sus competencias ampliarse paulatinamente hasta configurarse como el Tribunal ordinario o de Derecho común de la Unión Europea.

Inicialmente se le atribuyó un número de jueces fijo que tras la última ampliación elevó su número a quince, además no se previó que, a diferencia del TJCE, contara con abogados generales, estas funciones del Abogado general podían ser ejercidas, en un número limitado de asuntos, por un juez designado al efecto. Pero, lo cierto es que práctica demuestra que esto no sucede casi nunca. Más tarde, con el recientemente entrado en vigor Tratado de Niza se dispuso otra cosa, puesto que en el nuevo art. 224 CE se establece que «El Tribunal de Primera Instancia contará con al menos un juez por cada Estado miembro. El número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia».

De un número fijo de jueces se pasa, por tanto, a un número abierto, como mínimo quince, tras la entrada en vigor en mayo de 2004 del último Tratado de Adhesión, serán veinticinco, en el futuro habrá más jueces, pero, además, podrá ser que se decida que cada Estado tenga más de uno. Con ello se abre la vía a un TPI mucho más amplio, donde podrían funcionar más salas que las cinco actuales y de esta forma ser capaz de gestionar procesalmente la importante carga de trabajo que ya tenía y la que se le avecina como consecuencia del aumento considerable de competencias jurisdiccionales que el Tratado de Niza le atribuya.

Por el momento, el Estatuto del Tribunal de Justicia, limita el TPI a un juez por Estado miembro, así, el art. 48 dice que «El Tribunal de Primera Instancia estará compuesto por quince jueces». Ahora bien, como ya vimos, el Estatuto puede reformarse sin grandes complicaciones. Y, en este orden de cosas, pienso que ya se podría, al haber entrado en vigor el Tratado de Niza, incrementar el número de jueces, incluso antes de que se produzca la primera ampliación, aunque este no parece que será el caso. Sólo así, se estaría en condiciones de hacer frente a sus nuevas competencias en el terreno de los recursos directos y de las remisiones prejudiciales. Si esto no ocurre, esta Institución que ya está al borde del colapso procesal se vería incapaz de afrontar sus nuevas obligaciones³⁷.

³⁷ Así, por el momento, no se ha dado entrada a la idea del TJCE y del propio TPI presentada al Consejo en junio de 1999 para que se nombraran seis jueces más a fin de estar en condiciones de ocuparse del nuevo contencioso de la propiedad industrial.

Pues bien, la Constitución Europea se alinea con lo dispuesto en el Tratado de Niza, en el sentido de que en su art. 28. 2º se recoge, igualmente, que «El Tribunal de Gran Instancia dispondrá al menos de un juez por Estado miembro; el número de jueces se fijará en el Estatuto del Tribunal de Justicia». Estos jueces serán elegidos, según dispone el art. III-261 entre personas que «ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales». Su designación es, también, intergubernamental, puesto que constituye una responsabilidad colectiva de los gobiernos de los Estados miembros que los elegirán de común acuerdo previa consulta al Comité consultivo del art. III-262. Los jueces elegirán entre ellos al Presidente del Tribunal por un mandato renovable de tres años (art. III-261).

Por lo que se refiere a la duración del mandato del juez, el art. 28 de la Constitución lo fija, como en el caso de los jueces del TJE, en seis años renovable. Ahora bien, durante la Convención se discutió sobre la conveniencia de que tal mandato no fuera el mismo y se tuviera en cuenta la relación jerárquica entre ambos Tribunales que afectaba también a la carrera profesional de los jueces del TGI, de manera que no se tuviera en cuenta los años pasados en el servicio de este Tribunal, para el caso que fueran nombrados jueces en el TJE.

b) *Los abogados generales*

La Constitución, siguiendo lo establecido en el art. 224 CE, señala que «El Estatuto podrá disponer que el Tribunal de Gran Instancia esté asistido por abogados generales». Sin que se diga quiénes serán éstos. Y así, no sabemos si se tratará de una institución distinta de la de los jueces o si, como ocurre en la actualidad, serán los propios jueces quienes, en caso de que estimen que el asunto así lo requiere, asuman las funciones de abogado general. Ahora bien, si consultamos el Estatuto del Tribunal de Justicia, en su versión vigente, vemos como su artículo 49, no deja dudas al respecto, pronunciándose por la primera fórmula, al afirmar claramente lo siguiente:

«Los miembros del Tribunal de Primera Instancia podrán ser llamados a desempeñar las funciones de abogado general.

El abogado general tendrá por misión presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motiva-

das sobre determinados asuntos sometidos al Tribunal de Primera Instancia con la finalidad de asistir a este Tribunal en el cumplimiento de su misión.

Los criterios para la selección de tales asuntos así como las modalidades de designación de los abogados generales se fijarán en el reglamento de procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

El miembro del Tribunal de Primera Instancia llamado a desempeñar la función de abogado general en un asunto no podrá participar en la resolución del mismo».

En este sentido, esta disposición sigue el sistema tradicional que muestra que sólo al inicio de su actividad judicial este Tribunal utilizó la posibilidad de nombrar un abogado general, luego, la acumulación de trabajo hizo que los jueces se dedicarían exclusivamente a la actividad judicial y no a redactar conclusiones³⁸. En relación con ello, podríamos preguntarnos si mantener la situación tal y como ocurre ahora se adecua conveniente a las nuevas funciones y competencias que el TGI ha asumido como consecuencia del Tratado de Niza y, en su momento, merced a la Constitución. Mi opinión es que no, que la fórmula actual no es válida, y que dado el incremento de competencias del TPI y que dado, también, que algunas de las mismas, como es el caso de las que afectan al conocimiento de los asuntos prejudiciales, hasta ahora precisan de la intervención de un abogado general como institución independiente de los jueces, estimo que la labor del TGI y la protección del justiciable se verían facilitada con la creación de la figura autónoma del abogado general en esta Institución jurisdiccional. En este sentido, se podría pensar en un sistema donde la actuación del abogado general se reservara para ciertos asuntos: remisiones prejudiciales, recursos contra las resoluciones de las nuevas salas jurisdiccionales y ciertos recursos directos cuya complejidad o importancia así lo hicieran aconsejable. En los demás casos se seguiría con el procedimiento habitual. De este modo el número de abogados generales no tendría porqué ser alto, dos o tres serían, pienso, suficientes.

³⁸ LÓPEZ ESCUDERO: *Op. cit.*, p. 33.

c) *Formaciones del Tribunal de Gran Instancia*

La Constitución guarda silencio respecto a la organización jurisdiccional del TGI, por lo que habrá que acudir al Estatuto del Tribunal de Justicia donde, en su art. 50, se dispone que este Tribunal podrá actuar en salas de tres y de cinco jueces y, en determinados casos regulados por el Reglamento de Procedimiento, en pleno o como órgano unipersonal y, en determinados caso, en Gran Sala.

Como se observa, esta redacción se acerca a la prevista para las formaciones del TJE, salvo lo relativo al juez único que, por otro lado, va a perder buena parte de su interés procesal desde el momento en que se creen los Tribunales especializados. Por otro lado, como ocurría con aquél Tribunal, también se da un fortalecimiento de los presidentes de Salas de cinco jueces e, igualmente, se prevé la creación de la Gran Sala, con todas las ventajas e inconvenientes que veíamos al analizarla en sede del TJE. Estos inconvenientes pueden incrementarse dada la composición del TGI y las posibilidades de que hayan más jueces que Estados miembros. En este sentido, no bastará con una Gran Sala, habrá que prever varias Salas de esta naturaleza con los consiguientes problemas de unidad y coherencia de la jurisprudencia, aunque aquí, al estar ante un órgano subordinado a una instancia superior siempre cabría la posibilidad de resolver estos problemas ante el TJE.

La llegada de nuevos asuntos al TGI, tras la redistribución de competencias operada en el Tratado de Niza y confirmada con la Constitución, va a hacer necesario, como ya decía, el ampliar el número de jueces, ello implicará un aumento de las Salas y, podría plantearse la conveniencia de introducir una especialización en las mismas, puesto que, la creación de los Tribunales especializados creo que no se solaparía con ello. De todas formas, lo que se observa es que la Constitución, al igual que hizo la reforma de Niza, ha descartado la regionalización de la jurisdicción comunitaria, esto es la creación en cada Estado miembro de órganos judiciales descentralizados encargados de tratar las cuestiones prejudiciales procedentes de los órganos jurisdiccionales pertenecientes a su esfera territorial, y ha preferido atribuir, como veremos en el siguiente epígrafe, competencias en materia prejudicial al TGI. En segundo lugar, razones de economía procesal favorecerían una cierta especialización de las Salas, lo que

vendría ya facilitado, como recoge el TJCE en su Informe de 1999, por la propia competencia que ya tiene el actual TPI para decidir sobre la asignación de los jueces a las Salas y sobre los criterios de atribución de los asuntos³⁹, se trataría ahora de formalizar estas Salas vía, por ejemplo, la reforma del Reglamento de procedimiento.

En resumen, cabe destacar como la Constitución ha reforzado la autonomía del TGI en la línea ya avanzada por el Tratado de Niza (compartir con el TJE la función de garantizar el respeto del Derecho), al hacerlo parte integrante de la institución «Tribunal de Justicia». Pero, al mismo tiempo, subordinado al TJE a través, como veremos del recurso de casación, del mecanismo de reexamen de ciertas de sus resoluciones y al hecho de que el Reglamento de Procedimiento que adoptará debe hacerlo de acuerdo con el TJE. En fin, la Constitución permite, siguiendo los pasos de la reforma de Niza, un cambio en profundidad en la fisonomía de este Tribunal y, a mi juicio, habría que profundizar en ello y ampliar el número de jueces y potenciar la especialización de las Salas.

C) LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS

La Constitución en su art. 28 menciona, entre los órganos integrados en la institución judicial «Tribunal de Justicia», a los tribunales especializados. Tal referencia, aunque con un cambio de denominación, sigue los pasos abiertos con la reforma de Niza, gracias a la cual se posibilitaba la creación de salas jurisdiccionales para ejercer, en determinados ámbitos específicos, competencias jurisdiccionales previstas en el Tratado CE (art. 220 CE).

Pero, ¿cuáles serán estos tribunales?, ¿qué competencias jurisdiccionales tendrán?, ¿dónde estarán ubicados?, ¿cómo se crean y en qué condiciones? El propio Tratado de Niza se había ocupado ya de despejar algunas de estas cuestiones. Así, en el art. 225 bis CE, que es la disposición fundamental en la materia, se señala lo siguiente:

«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

³⁹ TJCE: *El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Documento de Reflexión*, Luxemburgo, 1999, p. 23.

encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas».

La Constitución va más lejos y en un amplio artículo, el III-264, dispone, entre otras cosas, que

«1. Se podrán crear mediante leyes europeas tribunales especializados adjuntos al Tribunal de Gran Instancia, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. Dicha leyes europeas se adoptarán, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia Europeo, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión».

En mi opinión, la redacción de este artículo plantea ciertas dificultades: primero la de otorgar, también, la iniciativa a la Comisión para crear este tipo de órganos, cuando se trata de un problema de organización del sistema judicial y creo que tal iniciativa le debería corresponder exclusivamente al TJE; en segundo lugar, se guarda silencio sobre la opinión del TGI al respecto, cuando lo más posible es que estos nuevos Tribunales recorten las competencias jurisdiccionales del mismo. Ello podría convertirse en el germen de una tensión entre ambas Instituciones jurisdiccionales (TJE y TGI) que podría discrepar sobre la conveniencia de crear tales Tribunales especializados.

Pero, volvamos al texto de art. III-264 donde se añade que:

«2. Las leyes europeas por las que se cree un tribunal especializado fijarán las normas relativas a la composición de dicho tribunal y precisarán el alcance de las competencias que se le atribuyan (...).

4. Los miembros de los tribunales especializados serán 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».

Como vemos, no se precisa qué Tribunales serán éstos ni como estarán compuestos ni quiénes serán sus miembros, ni si se requerirá unanimidad o bastará la mayoría para crearlos, problemas todos ellos que ya

surgían al examinar la reforma de Niza respecto de las Salas jurisdiccionales. Por lo que se refiere a la segunda de estas dudas, parece que sus miembros se distinguen de los jueces del TJE y del TGI, estableciéndose una especie de jerarquía en la función judicial. Así, respecto de los miembros del TJE, el art. III-260 de la Constitución dice que éstos serán elegido entre «personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia», esta redacción similar a la del actual art. 223 CE, posibilita que el TJE cuente con miembros de muy diversa procedencia profesional, magistrados, profesores, políticos, diplomáticos, abogados y altos funcionarios, que aportando sus propias experiencias *han contribuido con ello a enriquecer la jurisprudencia del mismo*. En cuanto a los miembros del TGI, ya no se exige que sean jurisconsultos de reconocida competencia, basta, según se desprende del art. III-261 de la Constitución (al igual que se desprendía del actual art. 224 CE), que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales. Y, en fin, a los miembros de los futuros Tribunales especializados ya no se les requiere el que en sus países posean la capacidad para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales, será suficiente que posean la capacidad para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

En cuanto a las dudas sobre qué Tribunales serán estos, si acudimos a la reforma operada por el Tratado de Niza, vemos que en aquella oportunidad se indicaba en una Declaración relativa al art. 225 bis CE, que uno de estos Tribunales podrá ser, el competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes. Según se desprende del Documento conteniendo la contribución del TJCE y del TPI a la Conferencia Intergubernamental previa a aquél Tratado, este futuro Tribunal, junto a una función de carácter jurisdiccional actuaría, asimismo, como un órgano de conciliación⁴⁰. Se habla también de que estaría formado por tres miembros, uno designado por la administración, otro por los funcionarios y agentes y el tercero sería un jurista independiente. Además de este Tribunal pensamos que podrían constituirse otros relativos a contenciosos especiales surgidos de la aplicación de normas sectoriales específicas, por ejemplo, el contencioso generado por los sistemas comunitarios de protección de determinados derechos de propiedad industrial y

⁴⁰ TJCE y TPI: *Contribución...*, cit., pp. 5-6.

comercial⁴¹, o relativos a la cooperación judicial en materia civil (art. 65 CE), donde se plantean cuestiones que precisan la presencia de expertos en Derecho internacional privado; o, en fin, en el ámbito de la cooperación policial o judicial penal, donde se suscitarán litigios alejados de los temas habituales del Derecho comunitario.

Respecto, por último, de cómo se adoptarán las leyes europeas destinadas a crear tales Tribunales, la opinión más extendida⁴² es que no precisarán de la unanimidad, tal como ahora exige el art. 225 A en relación con las Salas jurisdiccionales, y bastará la mayoría cualificada. De este parecer era, igualmente, el entonces Presidente del TJCE al mostrarse favorable a la sustitución de la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada en relación con las decisiones del Consejo destinadas a crear salas jurisdiccionales⁴³.

II. CONTINUIDAD EN LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES AUNQUE REDISTRIBUCIÓN DE LAS MISMAS

La Constitución al fusionar los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y de la UE, provoca, en principio, una comunitarización de los pilares intergubernamentales, lo que significa que las competencias del Tribunal de Justicia van a desbordar las descritas, actualmente, en el art. 46 UE. Por otro lado, la Constitución, en la línea de la reforma de Niza, consagra un Tribunal de Justicia compuesto de tres órganos jurisdiccionales que tendrán que distribuirse estas competencias. Además, los trabajos de la Convención Europea, plantearon la necesidad de mejorar el acceso de los particulares a la justicia comunitaria y la exigencia de fortalecer los mecanismos de sanción que poseen estos Tribunales. En fin, la proliferación de Agencias y Oficinas europeas y la posibilidad de que estas adopten actos jurídicos ha aconsejado introducir una referencia a los mecanismos de recursos contra los mismos, de la misma forma que la

⁴¹ LÓPEZ ESCUDERO: *Op. cit.*, p. 34.

⁴² El Círculo de discusión sobre el Tribunal de Justicia y el Praesidium eran de la opinión que no era necesaria la unanimidad y se inclinaron por la mayoría cualificada. Convención Europea. Secretaría: «Artículos sobre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia», CONV 734/03, Bruselas, 12.05.2003, p.13.

⁴³ La Convention Européenne. Le Secrétariat: «Texte de l'intervention orale de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias...», *cit.*, p. 3.

mención que hace el art. 9 de la Constitución al nivel regional y local relativo a la aplicación del principio de subsidiariedad explica la incorporación del Comité de las Regiones como nuevo sujeto legitimado «semi privilegiado» en el control de los actos de las instituciones europeas. Veamos seguidamente estas cuestiones, centrándome, en la distribución de competencias primero y, luego, en las innovaciones incluidas en las acciones y recursos previstos ante estos tribunales.

A) DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, JERARQUÍA Y EQUILIBRIO JURISDICCIONAL

La Constitución consagra la distribución de competencias anunciada en el Tratado de Niza, refuerza la consideración del TJE como Tribunal constitucional de la Unión, explicita la naturaleza de órgano de derecho común del TGI y el alcance particular y específico de la jurisdicción de los Tribunales especializados.

Las competencias jurisdiccionales aparecen señaladas en su art. 28, apdo. 3º, donde se dice que el Tribunal de Justicia:

- Resolverá sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas con arreglo a lo dispuesto en la Parte III;
- Se pronunciará con carácter prejudicial, a petición de órganos jurisdiccionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;
- Resolverá sobre los demás casos contemplados en la Constitución.

Estas competencias van a estar repartidas entre el TJE, el TGI y los Tribunales especializados una vez que éstos se creen. Ello implica, necesariamente, el que se introduzcan, también, mecanismos que permitan reexaminar las resoluciones procedentes de las jurisdicciones inferiores.

La naturaleza de órgano judicial ordinario del TGI aparece destacada en el art. III-263 de la Constitución donde se incluye una lista abierta de competencias, mencionándose expresamente que será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los arts. III-270 (anulación), III-272 (inactividad), III-275 (indemnización), III-277 (funcionarios) y III-279 (cláusula comprimisoria), con excepción de los que se atribuyan a un tribunal especializado y de los que el Estatuto reserve

al TJE. Además, será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales (art. III-274) en materias específicas determinadas por el Estatuto del Tribunal de Justicia. Finalmente, la futura creación de Tribunales especializados hace que se le atribuya otra competencia, la de conocer los recursos que se interpongan contra las resoluciones de éstos.

Así, conocerá, en primera instancia, de todos los asuntos interpuestos por los particulares y las empresas contra los actos de las Instituciones comunitarias de los que sean destinatarios o que les afecten directa e individualmente. En segunda instancia, de los recursos de casación o apelación que se presenten contra las resoluciones de los Tribunales especializados. Y, además, en la línea abierta con la reforma de Niza, se adentra en un ámbito que hasta entonces tenía cerrado como es el de conocer ciertas cuestiones prejudiciales.

Por su parte el art. 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia, atendiendo a las previsiones que menciona el apdo. 1.º del art. III-263 de la Constitución, reserva al TJE determinados asuntos y, concretamente, los recursos interpuestos por las Instituciones de la Comunidad, por el Banco Central Europeo y por los Estados miembros. Es de suponer, que como consecuencia de las reformas introducidas por la Constitución, a esta lista se añada también los recursos presentados por el Tribunal de Cuentas y por el Comité de las Regiones, con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (art. III-270). Se trata, como se observa, de una reserva a favor del TJE no derivada del tipo de recurso sino de la naturaleza del litigante. La Constitución profundiza, así, en la vía actual de atribuir una competencia general en el terreno de los recursos directos al TGI y reservar la jurisdicción del TJE básicamente para las cuestiones esenciales que afecten al buen funcionamiento de la UE y que como tales exijan la participación de su máxima Institución judicial.

En cuanto a la competencia en los asuntos prejudiciales, la Constitución al igual que hizo el Tratado de Niza no revisa en profundidad, como proponía, en su momento, el TJCE en su documento de reflexión, el sistema de remisión prejudicial, se limita a consagrar la extensión de la competencia para conocer de tales remisiones al TGI. Y ello, a pesar, de que el TJCE venía advirtiendo sobre el importante riesgo de bloqueo derivado del constante crecimiento de remisiones prejudiciales procedentes de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y del más que posible prolongamiento de los procedimientos y de un ritmo de deliberación que no permitiría llevar a cabo una reflexión adecuada, lo que podría, a la

postre, disminuir el impacto de sus resoluciones y se atacaría uno de los pilares del sistema judicial comunitario, exponente máximo de la cooperación con los jueces nacionales. Tales motivos requerían, según la citada Institución jurisdiccional, una importante reforma del mecanismo prejudicial⁴⁴.

La cuestión que sigue latente es la de saber, ante la fragmentación de la competencia prejudicial, que remisiones prejudiciales llegarán al TGI y cuales al TJE, no correspondiéndole al juez remitente elegir el destinatario, ni dependiendo tampoco la elección de si la cuestión planteada es de interpretación o de validez. La Constitución en su art. III-263,3º, al igual que en actual art. 225,3º CE, se limita a reenviar al Estatuto del Tribunal de Justicia. Ahora bien, el Estatuto guarda silencio al respecto, tampoco arroja mucha luz al respecto el documento presentado por el TJCE y el TPI para la Conferencia intergubernamental de febrero 2000, que simplemente se refiere a ciertos contenciosos circunscritos y específicos en los que los intereses comunitarios no exigiera reservar tal función exclusivamente al Tribunal de Justicia. Ni tampoco aclaran nada los trabajos de la Convención. Esta falta de claridad en un tema tan importante para el funcionamiento de la justicia comunitaria como es el de las cuestiones prejudiciales es preocupante, es como si se dejara a la práctica y a las necesidades futuras el acotar los asuntos en los que podría pronunciarse el TGI y desde esta perspectiva podrían imaginarse ciertos litigios como algunos muy técnicos o repetitivos. Aunque parece ya extraerse de estas disposiciones algunos casos en que corresponda la TJE resolver las cuestiones planteadas, y esto sucederá cuando sea el propio TGI el que, al considerar que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a

⁴⁴ En este sentido el TJCE proponía ciertas posibilidades, que prácticamente no han sido tenido en cuentas en el Tratado de Niza ni en la Constitución. Estas eran las siguientes: 1) limitar los órganos jurisdiccionales facultados para plantear cuestiones prejudiciales (excluyendo a los que no conocen en última instancia); 2) implantar un sistema de filtrado seleccionando el TJCE en función de su novedad, complejidad o importancia (o que el juez nacional propusiera, en su resolución, una respuesta a la cuestión planteada; o que no existiera la obligación de plantearla y luego las partes podrían recurrirlo); 3) la atribución de competencias en materia prejudicial al TPI o a tribunales especializados que se creen en el futuro; y 4) la creación en cada Estado miembro de órganos judiciales descentralizados encargados de tratar cuestiones prejudiciales procedentes de los órganos jurisdiccionales pertenecientes a sus respectivas esferas de competencia territorial. TJCE: *El futuro...*, *cit.*, pp. 15 y ss.

la unidad o coherencia del Derecho de la Unión, decida remitir el asunto al TJE, o cuando el primer Abogado General proponga al TJE el reexamen de las resoluciones dictadas por el TGI sobre cuestiones prejudiciales. Pero, a mi juicio, hubiera sido preferible determinar ya desde ahora que asuntos prejudiciales pueden los jueces nacionales remitir al TGI.

La redistribución de competencias exige la existencia de mecanismos de reducción o contención de las disparidades jurisprudenciales y de unificación de la doctrina judicial. Con este objetivo, se prevé en la Constitución, al igual que en el actual TCE, con carácter general: por un lado, un recurso de casación ante el TJE limitado a las cuestiones de Derecho contra las resoluciones dictadas por el TGI que ya en la actualidad afectan del 20 al 25% de las mismas y que en el futuro presumiblemente irán a más⁴⁵ (art. III-263,1º); y, por otro lado, unos mecanismos de reexamen por el TJE de ciertas resoluciones del TGI procedentes de los nuevos ámbitos de competencia que asumen, referidos tanto a las resoluciones pronunciadas sobre los recursos interpuestos contra las decisiones de los

⁴⁵ El art. 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia dispone que «Contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia que pongan fin al proceso, así como contra las que resuelvan parcialmente la cuestión de fondo o pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad, podrá interponerse un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución impugnada.

Dicho recurso de casación podrá interponerse por cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas. Sin embargo los coadyuvantes que no sean Estados miembros o Instituciones de la Comunidad sólo podrán interponer este recurso de casación cuando la resolución del Tribunal de Primera Instancia les afecte directamente.

Salvo en los litigios entre las Comunidades y sus agentes, este recurso de casación podrá interponerse también por los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad que no hayan intervenido en el litigio ante el Tribunal de Primera Instancia. Dichos Estados miembros e Instituciones estarán en una posición idéntica a la de los Estados miembros o Instituciones que hayan intervenido en primera Instancia».

El art. 58 del mencionado Estatuto señala que «El recurso de casación ante el Tribunal de Justicia se limitará a las cuestiones de derecho. Deberá fundarse en motivos derivados de la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia, de irregularidades del procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la parte recurrente, así como de la violación del Derecho comunitario por parte del Tribunal de Primera Instancia.

La imposición y la cuantía de las costas no constituirán por sí mismas un motivo de interposición del recursos de casación».

Tribunales especializados (art. III-263,2º), como, y tal como veíamos, a las resoluciones dictadas sobre cuestiones prejudiciales (art. III-263,3º), en este último caso, y dada la naturaleza del procedimiento prejudicial que provoca la suspensión del litigio principal, se insiste, en una Declaración aneja al TUE, en que en estos supuestos de reexamen deberían resolverse por un procedimiento de urgencia.

Estas disposiciones dejan muchas cuestiones abiertas, así que es comprensible que se haya intentado precisar un poco el alcance de las mismas. Y, así, en sendas Declaraciones que, cuando el Tratado de Niza, se hicieron al art. 225 CE, se señalaba: en la primera que debería precisarse en el Estatuto del Tribunal de Justicia: 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; el efecto de la resolución del Tribunal de Primera Instancia. Mientras que en la segunda se incluía otra fórmula de precaución, esta vez de carácter temporal, al afirmarse que una vez que se adopten las pertinentes disposiciones del Estatuto para la aplicación de los apartados 2 y 3 del art. 225, debería establecerse «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».

Ciertamente, la mayoría de los mecanismos que se han previsto entrarán en acción cuando exista riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario, pero, ¿a quién le corresponde determinar que tal situación se produce? En algún caso, se señala directamente al TGI, me refiero al mecanismo que con carácter previo se da en las cuestiones prejudiciales. Pero, y si esta Institución no advierte que existe tal riesgo, mientras que el TJE supone, en cambio, que sí que se da. ¿Cómo se resolverá este incidente? En relación con esta preocupación, vemos como el art. 62 del Estatuto del Tribunal de Justicia confiere nuevas competencias al primer abogado general en estos ámbitos, al afirmar que

«En los casos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 225 del Tratado CE y en las disposiciones correspondientes del Tratado CEEA, el primer abogado general podrá proponer al Tribunal de Justicia que reexamine la resolución del Tribunal de Primera Instancia cuando considere que existe un riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario.

La solicitud deberá presentarse en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la resolución del Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Justicia decidirá, en el plazo de un mes a partir de la solicitud que le haya presentado el primer abogado general, si procede o no reexaminar la resolución».

Pero, ¿es esta una solución idónea?, yo no estoy muy seguro, puesto que se deja al abogado general, miembro por tanto de una de las dos Instituciones que pueden discrepar sobre estas cuestiones, el valorar la existencia de un posible riesgo para el Derecho comunitario procedente de la resolución emanada de otra Institución a la que no pertenece, esto es, permítaseme la expresión, que sea juez y parte al mismo tiempo. Este fortalecimiento del papel del primer abogado general, del que habla Ruiz-Jarabo al examinar esta cuestión⁴⁶, no me parece que vaya en la línea de mejorar las relaciones entre los tribunales implicados.

B) LA REVISIÓN DE LAS ACCIONES Y LOS RECURSOS ANTE LOS TRIBUNALES DE LA UE

Descartados cambios mayores que podrían haber afectado al sistema de acciones y recurso ante los Tribunales de la UE, y, particularmente, al procedimiento prejudicial, como eran establecer mecanismos de filtrado de cuestiones en razón de su importancia, crear órganos judiciales en los Estados miembros facultados para resolver las cuestiones prejudiciales, o, en el marco del procedimiento de casación establecer, también aquí, mecanismos de filtrado con la finalidad de aligerar de trabajo al TJE, o, en fin que hubieran supuesto la introducción de nuevos recursos, como aquellos destinados a la protección de un derecho fundamental. Lo cierto es que las principales novedades se han dado en el procedimiento contencioso, en los recursos directos, y especialmente en los destinados a controlar el cumplimiento del Derecho comunitario por los Estados y la legalidad de los actos de las Instituciones europeas. Veámoslo brevemente.

En relación con la competencia del Tribunal de Justicia para controlar el comportamiento (acción u omisión) de los Estados miembros respecto del cumplimiento del Derecho de la UE que figura en los arts. III-265 a III-267, los aspectos más debatidos y, al tiempo, más novedosos, se refie-

⁴⁶ RUIZ JARABO: *Op. cit.*, p. 91

ren, por un lado a la simplificación del procedimiento que en la actualidad tiene dos fases: administrativa y contenciosa, y a la búsqueda de mecanismos más adecuados y ágiles de sanciones de las inejecuciones de sentencias por las que el Tribunal constata el incumplimiento de un Estado⁴⁷, con la finalidad de evitar, como ahora sucede, que transcurran años antes de que se impone efectivamente una sanción económica a un Estado condenado.

Por lo que respecta al primer aspecto, hubo intervenciones en el sentido de proponer, con la finalidad de aliviar la carga de trabajo del Tribunal, el que los procedimientos de infracción terminasen con la decisión de la Comisión de que existe incumplimiento y que sólo a partir de ahí se le abriese al Estado miembro la opción de recurrir al Tribunal, pasando la iniciativa de este modo a dicho Estado⁴⁸ quien dispondría del derecho a solicitar la anulación de dicha decisión.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, hubo propuestas en el sentido que en el procedimiento de infracción se previera un plazo razonable para que el Estado miembro que haya incumplido empezara a tomar medidas para cumplir la sentencia del Tribunal y que transcurrido éste plazo se permitiera a la Comisión abrir automáticamente un procedimiento de infracción pero con plazos más cortos. En este sentido, en el Círculo de Discusiones sobre el Tribunal de Justicia, se propusieron entre otras medidas y respecto al vigente art. 228 CE (art. III-267 de la Constitución) suprimir las dos fases previas al recurso al Tribunal para la aplicación de sanciones, esto es, la fase de «advertencia» al Estado y la fase del «dictamen motivado» de la Comisión, o una de ellas al menos⁴⁹, aunque no todos estaban de acuerdo, pues había quienes defendía la utilidad de la fase precontenciosa que al conceder un tiempo permite entablar contactos políticos y da lugar frecuentemente a un diálogo constructivo⁵⁰. También, se defendió la atribución a la Comisión de la posibilidad de presentar ante

⁴⁷ Algunos de los participantes en el Círculo de Discusión sobre el Tribunal de Justicia eran partidarios de mantener el sistema actual al considerarlo satisfactorio (p.e., P.Chevalier, *CERCLE I-WD04*), otros en cambio, propugnaban la introducción de mejoras en cuanto a la duración del procedimiento y a su eficacia (p.e., A. Peltomäki, *CERCLE I-WD02*).

⁴⁸ Propuestas de A. Palacio y G.de Vries al Círculo de Discusión sobre el Tribunal de Justicia, *CERCLE I-WD21*, Bruselas, 14.03.2003, p. 3.

⁴⁹ Convención Europea. Secretaría: «Artículos sobre el Tribunal de Justicia...», *cit.*, p. 15.

⁵⁰ Propuesta de H. Haenel, *CERCLE I-WD22*, *cit.*, p. 3.

el Tribunal, al mismo tiempo (en el mismo procedimiento), un recurso por incumplimiento y una petición de que se imponga una sanción y, en caso, de que, a petición de la Comisión, el Tribunal impusiera la sanción en la misma sentencia condenatoria, dicha sanción se aplicaría transcurrido cierto plazo a contar desde la fecha de la sentencia, en caso de que el Estado demandado no se atuviera a lo dispuesto en la sentencia⁵¹.

Pues bien, el citado art. III-267 recoge varias de estas posibilidades, lo que permitirá aligerar y acelerar la imposición de sanciones y, así, establece que

«2. Si la Comisión estimare que el Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia, tras haber dado al mencionado Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado».

Como se observa se reduce la fase administrativa, desaparece el dictamen motivado y se da la posibilidad al Estado afectado de solicitar la anulación de la decisión de la Comisión. Pero, además, esta disposición prevé que

«3. En caso de que la Comisión presentare un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo II-265 (infracción) por considerar que el Estado afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de incorporación de una ley marco europea, podrá, si lo considera oportuno, pedir al Tribunal de Justicia que imponga, en el propio recurso, el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva si estimare que ha existido incumplimiento. Si el Tribunal de Justicia accediere a la petición de la Comisión, el pago deberá efectuarse en el plazo fijado por el Tribunal de Justicia en la sentencia».

Con ello se abre la posibilidad que merced al mismo recurso se constate el incumplimiento y se imponga una sanción, lo que lo convierte en un mecanismo, a mi juicio, más eficaz y pienso que efectivo.

⁵¹ Convención Europea. Secretaría: «Proyecto de informe de D. Antonio Vitorino...», *cit.*, p. 9.

El siguiente ámbito donde se han concentrado los debates en esta materia a lo largo de la Convención y en el Círculo de Discusión sobre el Tribunal de Justicia es en el del control de la legalidad de los actos de las Instituciones europeas y, especialmente, por lo que se refiere a los legitimados para interponer recursos de anulación contra las decisiones de estas Instituciones. Las principales modificaciones se refieren, respecto a los legitimados pasivos, a incluir entre ellos los actos de las agencias y organismos de la Unión que produzcan efectos jurídicos frente a terceros. Mientras que por lo que respecta a los legitimados activos, se da entrada dentro de la categoría de legitimados privilegiados al Comité de las Regiones, con el fin de salvaguardar sus prerrogativas y, sobre todo, se ha discutido la ampliación del derecho de acceso de los particulares a estos recursos.

Por lo que se refiere al primer punto, esto es, la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra los actos de las agencias y organismos de la Unión que produzcan efectos jurídicos frente a terceros. Tal novedad, no hace sino recoger una realidad comunitaria, la de la proliferación de órganos de esta naturaleza creados por normas de derecho derivado en las que se establecen disposiciones que abren la vía a recursos ante el Tribunal para controlar la legalidad de sus actos⁵². La mayoría ha estado de acuerdo con esta inclusión, haciendo una salvaguardia, que se refiere a aquellos organismos situados en el campo de la PESC y de la cooperación policial y judicial en materia penal, pues habrá que tener en cuenta si, finalmente la Constitución incluye o excluye estas materias de la competencia del Tribunal de Justicia. Ahora bien, en relación con esto último, la tendencia apuntada por el Proyecto de Constitución es ampliar la competencia del Tribunal a estos pilares y que controle los actos legislativos que se adopten en estos ámbitos, con las salvedades introducidas en el art. III-282 y III-283. De este modo, el art. III-270 aparece con la siguiente redacción:

«El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de las leyes y las leyes marco europeas, de los actos del Consejo de Ministros, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los organismos o agen-

⁵² Convention Européenne. Le Secrétariat: «Droits de recours contre des agences crees par le droit secondaire», *CERCLE I-WD09*, Bruxelles, 10.03.2003.

cias de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros»⁵³.

Por lo que respecta al segundo punto, la Constitución recoge, parcialmente, una vieja reivindicación de los entes subestatales europeos. Y digo parcial porque no han prosperado los intentos de las regiones, y entre ellas las dotadas de poderes legislativos, por lograr un acceso más fácil al Tribunal pero sí, en cambio, el del órgano consultivo en el que están representadas: el Comité de las Regiones. Esta novedad está en sintonía con otro cambio, el que se ha producido respecto al ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad que, según el apdo. 3º del art. 9 de la Constitución abarca no sólo los niveles europeo y nacional, sino también regional y local. De este modo, una insistente petición del Comité de las Regiones parece que podrá ser realidad, la de poder controlar, desde el prisma del principio de subsidiariedad, la legalidad de los actos de las Instituciones europeas⁵⁴. Esta innovación se refleja en la siguiente redacción del art. III-270 de la Constitución:

«3. El Tribunal de Justicia será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones, con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos».

El tercero de los puntos, el acceso de las personas físicas o jurídicas al Tribunal de Justicia en relación con actos de alcance general, ha sido, como era de prever, dada la polémica jurisprudencial y doctrinal que lo envuelve, el más controvertido. En relación con ello, se decantaron durante los debates dos perspectivas: la que se mostraba favorable a mantener la redacción del actual artículo 230 CE que exige para que un particular pueda atacar un acto de alcance general que este le afecte directa e individualmente, la razón de ello es que para sus partidarios esta redac-

⁵³ Además, esta disposición prevé que los actos que creen estos organismos y agencias puedan «prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos organismos o agencias destinados a producir efectos jurídicos».

⁵⁴ Sobre esta vieja aspiración de los entes subestatales he tenido la ocasión de pronunciarme en mi trabajo, SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 1997, n.º 145, pp. 85-99.

ción satisface las exigencias esenciales de una tutela judicial efectiva, en particular, debido a la acción de los órganos jurisdiccionales nacionales, que pueden o deben someter al Tribunal de Justicia toda cuestión prejudicial encaminada a la interpretación o a la apreciación de la validez del derecho de la Unión. Para la segunda perspectiva, la exigencia cumulativa de afectación directa e individual era en exceso restrictiva y no permitirían el control del Tribunal a una serie de situaciones en las que podrían verse envueltos los particulares y, concretamente, los supuestos en los que éste pudiera verse afectado directamente por un acto de alcance general que no conllevara una medida de ejecución interna. Por otra parte, esta discusión estaba matizada por el hecho del cambio de terminología y naturaleza de los actos de la Unión y la posibilidad de establecer una distinción entre actos legislativos y actos reglamentarios⁵⁵.

Esta discusión se desarrollaba al poco tiempo de que el TPI y el TJCE se pronunciasen sobre el alcance de las exigencias del pár. 4º del art. 230 CE⁵⁶. De manera novedosa el TPI al estimar que «ha de considerarse que una persona física o jurídica queda individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente si la disposición de que se trata afecta de manera cierta y actual a su situación jurídica restringiendo sus derechos e imponiéndole obligaciones», cercana a la defendida por el abogado general Jacobs en el asunto UPA, para el que un particular se ve individualmente afectado por un acto comunitario si, debido a sus circunstancias particulares, el acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial. Pero rechazada tal interpretación por el TJCE en su sentencia en el mencionado asunto UPA, en la que se pronuncia por una lectura tradicional de ambas exigencias: afectación directa e individual, puesto que otra lectura equivaldría a una revisión del Tratado cosa que no le compete a él.

Ante tal estado de cosas, los participantes en los debates han ido proponiendo distintas alternativas, una de las más seguidas era la de sustituir la palabra «y» por la de «o», así un particular podría recurrir un acto de alcance general que le afecte directa o individualmente, ampliando por

⁵⁵ Sobre los puntos centrales de esta polémica, véase, La Convention Européenne. Le Secrétariat: «L'accès des particuliers à la Cour de justice – modification éventuelles de l'article 230, paragraphe 4 CE», *CERCLE I-WD1*, Bruxelles, 26.02.2003.

⁵⁶ Sentencia del TPI de 3 de mayo de 2002, *Jégo-Quéré c. Comisión*, T-177/01, y Sentencia del TJCE de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consejo*, C-50/00 P.

consiguiente sus posibilidades de acceder al Tribunal⁵⁷, otra era la de suprimir individualmente y exigir tan sólo que el acto afectara directamente su situación jurídica⁵⁸, otra, en fin, defendiendo la redacción actual pero posibilitando el recurso del particular contra los actos de alcance general que los conciernen directamente y que no conllevan una medida de ejecución⁵⁹. La solución retenida, finalmente, por el Círculo de Discusión fue la de distinguir entre actos legislativos y actos reglamentarios, y mantener un enfoque restrictivo respecto de los primeros (exigencia cumulativa de afectación directa e individual) y uno más abierto en el caso de los actos reglamentarios, de manera a posibilitar que las personas físicas o jurídicas puedan interponer un recurso contra los actos reglamentarios que les afecten directamente sin medidas de ejecución. Pues bien, esta es la orientación incluida en la Constitución de manera que el pár. 4º del art. III-270 queda con la siguiente redacción:

«4. Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra los actos de los que sea destinataria o que le afecten directa o individualmente y contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

Estas exigencias, leídas a través del principio de subsidiariedad y de la posibilidad abierta a los particulares de atacar estos actos reglamentarios me parece que no menoscaban el principio de una tutela judicial efectiva. Lo que me llama la atención es que algunas de las novedades introducidas en el recurso de anulación no hayan tenido cabida en el recurso de inactividad que como muestra el art. III-272 sigue con la redacción tradicional.

Sin duda, la Constitución siguiendo los pasos del Tratado de Niza introduce otras novedades en materia de recursos y acciones, por ejemplo la competencia para resolver litigios relativos a la aplicación de actos que creen títulos europeos de propiedad intelectual (art. III-269), o la exigencia de celeridad en la contestación de las cuestiones prejudiciales cuando el asunto pendiente ante el juez *a quo* esté en relación con una persona privada de libertad (art. III-274 *in fine*), ahora bien, las reseñadas me parecen las más destacables.

⁵⁷ Propuesta de Meyer, CONV 439/02.

⁵⁸ Propuesta Farnleitner y Rack, CONV 402/02.

⁵⁹ Propuesta Vesterdorf, CONV 572/03.

CONSIDERACIONES FINALES

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea traduce, por lo que se refiere a la institución jurisdiccional, un espíritu continuista, respetuoso de una larga y productiva tradición, que se refleja en la reconocida, apreciada y respetada jurisprudencia de los Tribunales de Justicia de la UE. De manera que no se aparta, prácticamente, nada del Tratado de la UE tal y como ha quedado tras la reforma de Niza.

Ello no debe llamar demasiado la atención, puesto que fue con Niza cuando se introdujeron los cambios más importantes en la organización, funcionamiento y competencias de esta institución. Cambios que, en la mayor parte de los casos, dado lo reciente de la entrada en vigor del Tratado de Niza, aún están sobre el papel sin concretarse, a la espera, en parte, de la próxima ampliación. De modo que, en mi opinión, la Constitución se inscribe en un propósito de profundización de esta reforma, sin que se haya apostado por modificaciones radicales que afecten al número de jueces, a la duración de sus mandatos, a la manera de designarlos, a la especialización de las salas. En relación con ello, abrigo ciertas dudas sobre si las novedades que he estudiado en este trabajo serán suficientes para que el Tribunal de Justicia pueda hacer frente al aumento del número de asuntos. Además, algunas de estas novedades no acaban de convencerme, como la que supone la fragmentación de la competencia prejudicial, al tratarse de un elemento esencial de la Comunidad de Derecho que es la UE e instrumento fundamental de la cooperación con los jueces nacionales que no se yo si comprenderán muy bien las ventajas de tal fragmentación.

Por otro lado, muchas de las reformas que afectan a la organización jurisdiccional están aún por probar, y ellas se enfrentan a un contexto de ampliación que a su vez supone una complicación lingüística considerable, de ahí, la importancia de que el Tribunal de Justicia cuente con los recursos presupuestarios indispensables para poder seguir desempeñando adecuadamente sus funciones.

Se trata, además, en un contexto como el descrito, de dar mayor agilidad y protagonismo al Tribunal en la organización de su actividad, y, en relación con ello los cambios introducidos me parecen satisfactorios, sobre todo los dirigidos a sustituir la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada a la hora de adoptar el Consejo las decisiones de crea-

ción de Tribunales especializados (art. III-264) o las que se refieren a las disposiciones del Estatuto del Tribunal de Justicia (art. III-289), salvo lo referido a su título I (régimen de inmunidad de los jueces y abogados generales) y su art. 64 (régimen lingüístico) que requerirá de la unanimidad.

Estos cambios deberán contrastarse con la realidad del día a día procesal, para ver si son operativos y si mejoran la administración de justicia. Y en relación con ello, el Tribunal en sus cincuenta años de historia ha dado suficientes pruebas de adaptabilidad y ha sido capaz de extraer lo mejor para el desarrollo del Derecho comunitario de las reformas introducidas en los Tratados, labrándose de este modo una, aunque discreta, sólida reputación, que deja abrigar más que fundadas esperanzas de que en el futuro sea, efectivamente, el garante del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución, como hasta ahora lo ha sido del Tratado.

RÉSUMÉ

Le système juridictionnel de l'UE jusqu'au Traité de Nice de 2001, n'a pratiquement pas connu de changements. Le Projet du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, dans la ligne entamée à Nice, approfondit sur ces changements et introduit de nouveaux, afin d'adapter ce système aux nouveaux besoins dérivés de l'élargissement et de l'approfondissement de l'UE et, particulièrement, pour faire face à l'augmentation de la charge et de la complexité du travail judiciaire que ce fait représente.

Ces nouveautés, à tendance de continuité, sont recueillies dans la Partie I (art. 18 et 28) et III (art. III-258 à III-289) du Projet de Constitution dédiées à l'organisation, le fonctionnement et les compétences de la Cour de Justice. Une première partie de celles-ci, fait référence à la dénomination et au nombre d'organes juridictionnels (la Cour de justice européenne, Tribunal de grande instance, Tribunaux spécialisés), aux relations hiérarchiques entre eux, à la désignation de leurs membres, à la détermination de leur nombre, aux formations de ces Tribunaux, etc. Le but de ces changements est de rendre plus transparent, compréhensible et efficace le système juridictionnel de l'Union Européenne, comme nous essayons de l'expliquer dans la première partie de ce travail (Fragmentation de l'architecture juridictionnelle: d'un seul Tribunal à une pluralité de Tribunaux).

Une deuxième partie de ces modifications fait référence à l'élargissement (à conséquence de la fusion des Traités), à la distribution de compétences entre les organes juridictionnels, au système de ressources et d'actions face à ceux-là, ainsi qu'aux sujets légitimés pour les exercer (amélioration de l'accès de particuliers à la justice communautaire, incorporation du Comité des Régions), à la simplification des procédures et à l'effectivité des décisions des propres Tribunaux, c'est-à-dire, aux

mécanismes de sanctions prévus pour les cas de non respect des arrêts. Il s'agit, pour eux tous, d'aspects examinés dans la deuxième partie de cet article (Continuité dans les compétences juridictionnelles bien qu'avec redistribution de celles-ci).

Ces changements, de fonctionnement plutôt que de philosophie du système, devront être contrastés avec la réalité du jour à jour processuel, afin de voir s'ils sont opérationnels et si, grâce à eux, on améliorera l'administration de justice au sein de l'UE.

ABSTRACT

Until the Treaty of Nice of 2001, the jurisdictional system of the European Union hardly had had any changes. The Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, continuing with the line initiated in Nice, goes further into these changes and introduces some new ones, with the purpose of adapting this system to the new necessities derived from the enlargement and the steps ahead of the European Union, and particularly, to face the increase of the load and the complexity of the judicial work that this implies.

These new features, that prove to have a continuity sign, are included in Part I (articles 18 and 28) and Part III (articles III-258 to III 289) of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe and deal with the organisation, performance and competitions of the Court of Justice.

The first part of them deals with the name and number of the jurisdictional organs (the European Court of Justice, the High Court and specialised courts), the hierarchical relations among them, the selection of their members as well as to the establishment of their number, the creation of these courts, etc. These changes pursue to make the jurisdictional system of the European Union more transparent, comprehensible and effective, as we try to explain in the first Part of this study (Fragmentation of the jurisdictional structure: from an only court to a plurality of courts).

The second part of these modifications are referred to the enlargement (as a result of the fusion of the treaties) and to the distribution of the responsibilities among the jurisdictional organs, to the system of appeals and actions before them as well as to the legitimised subjects to exercise them (improvement of the access of the individuals to the Community justice, incorporation of the Committee of the Regions), to the simplification of the procedures, and to the effectiveness of the decisions of the courts themselves, this is, to the mechanisms of sanctions that are foreseen in the cases of the lack of respect for the sentences. They all deal with some aspects that are examined in the second part of this article (the continuity in the jurisdictional responsibilities although with a redistribution of them)

These changes, which deal more with the performance rather than with the philosophy of the system, will have to be contrasted with the day by day procedural reality, in order to see whether they are operative and if the administration of justice in the European Union improves with them.