

LA REFORMA DEL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: DE NIZA AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA ¹

MARIANO BACIGALUPO SAGGESE *

I

La introducción de cambios significativos en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea resultante del Tratado de Niza no ha formado parte de las prioridades a las que ha atendido la Convención sobre el Futuro de Europa, convocada por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 con objeto de preparar la Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados prevista en el Tratado de Niza (cuyos trabajos se han iniciado, como es sabido, en octubre de 2003), y autora —al efecto— del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (adoptado por consenso el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 y presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003)². De ahí que las novedades introducidas por el citado Proyecto con respecto al sistema jurisdiccional de la Unión Europea, que expondremos más adelante (*infra* III.), tengan un alcance limitado, toda vez que su reforma se llevó ya a cabo, en lo esencial, a través del Tratado de Niza.

Previamente al análisis de los escasos cambios que incorpora en el ámbito que nos ocupa el Proyecto de Tratado Constitucional elaborado por la Convención Europea, parece oportuno, así pues, para una mejor comprensión de los mismos, recapitular los principales aspectos de la reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea operada por el hoy ya vigente Tratado de Niza³.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo (UNED) y, en la actualidad, Letrado del Consejo General del Poder Judicial.

¹ Texto de la intervención del autor en el marco de los Cursos de Verano de la UNED (Ávila, julio de 2003).

² Al respecto *vid.*, con carácter general, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003.

³ Sobre la reforma llevada a cabo por el Tratado de Niza *vid.*, entre otros, P. ANDRÉS SÁNEZ DE SANTA-MARÍA/B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea en el Tratado de Niza.

II

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

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

En segundo lugar, el Tratado de Niza «desconstitucionaliza» la regulación del sistema jurisdiccional de la UE, desplazando muchos de sus contenidos, hasta ahora recogidos en los Tratados, hacia el Protocolo sobre el Estatuto del TJCE, que, si bien constituye también desde el punto de vista formal Derecho originario o primario, ve enormemente flexibilizado su régimen de reforma, ya que, a diferencia de lo que preveía anteriormente el artículo 245 TCE (que sujetaba la reforma de cualquiera de los Títulos del Estatuto —salvo la del Título III, referido al «procedimiento»— a un trámite agravado o rígido de reforma, idéntico al de modificación de los Tratados —art. 48 TUE—), este procedimiento de reforma —que, además de la aprobación del Consejo por unanimidad, exige la posterior ratificación por todos y cada uno de los Estados miembros conforme a sus respectivos Derechos constitucionales— sólo se aplicará tras el Tratado de Niza para reformar el Título I (relativo al «estatuto de los Jueces y de los Abogados Generales»), mientras que los demás podrán modificarse en

Balance y perspectivas», *Noticias de la Unión Europea*, 2003, núm. 218, pp. 9 ss.; así como M. BACIGALUPO, «Una nueva arquitectura jurisdiccional para la Unión Europea (La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea operada por el Tratado de Niza)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003, pp. 139 ss.

lo sucesivo mediante el procedimiento flexible previsto en el antes citado artículo 245 TCE, que sólo requiere la aprobación del Consejo por unanimidad.

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

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

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

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

Por otro lado, el Tratado de Niza convierte al TPI, al menos potencialmente (como se verá), en un órgano jurisdiccional facultado —siquiera en principio— para conocer de prácticamente todo tipo de asuntos (incluidos, como veremos, los prejudiciales), dejando de ser así un mero tribunal «agregado» (un mero tribunal de descarga, en suma, del órgano jurisdiccional comunitario de Derecho común, el TJCE), tan sólo encargado de conocer en primera instancia de «determinadas» categorías de recursos. En particular, recogiendo la propuesta del *Grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas*, el Tratado de Niza sienta las bases que permitirán transformar el TPI en el «*juez de Derecho común, en primera instancia, de los recursos directos*» (art. 225.1 TCE).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E) A diferencia de lo que sucede con las resoluciones dictadas por el TPI en los recursos directos (art. 225.1, párrafo segundo), las que éste dicte en su día en el ejercicio de su nueva competencia prejudicial [*vid. supra* B)] y en los recursos interpuestos contra las decisiones de las salas jurisdiccionales [*vid. supra* D)] no serán, de acuerdo con el Tratado de Niza, susceptibles de recurso de casación ante el TJCE. Por el contrario, ambas clases de resoluciones del TPI sólo podrán ser «reexaminadas» con carácter excepcional por el TJCE, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto de la Institución jurisdiccional comunitaria, «en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario» (párrafos segundos de los apdos. 2.º y 3.º del art. 225 TCE). La regulación que recibe en el Estatuto (art. 62) esta especie de excepcional «casación en interés de la ley» (término empleado, para hacer referencia a un procedimiento de este tipo, en el Informe elaborado por el *Grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas*) es muy escueta. El citado precepto del Estatuto se limita a prever que corresponderá al primer Abogado General proponer al TJCE el reexamen de la resolución del TPI, debiendo aquél presentar su propuesta en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la misma. Presentada la propuesta, el TJCE deberá decidir, en el plazo de otro mes, si procede o no reexaminar la resolución. De esta forma, el Estatuto que se aprueba conjuntamente con el Tratado de Niza hace caso omiso de lo expresado en la Declaración adoptada por la propia CIG en relación con lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 225 TCE. En esta Declaración la Conferen-

cia «estima que las disposiciones esenciales del procedimiento de reexamen previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 225 deberían figurar en el Estatuto del Tribunal de Justicia. Dichas disposiciones —prosigue la Declaración— deberían precisar en particular: el papel de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia para garantizar la salvaguardia de sus derechos; el efecto del procedimiento de reexamen sobre el carácter ejecutorio de la resolución del Tribunal de Primera Instancia; (y, en fin) el efecto de la resolución del Tribunal de Justicia en el litigio entre las partes». Omitiendo el Estatuto en su artículo 62 cualquier referencia a estas cuestiones, difícilmente podrá el Consejo cumplir el encargo que se le formula en la segunda de las Declaraciones de la CIG relativas a los apartados 2 y 3 del artículo 225 TCE. Según ésta, la Conferencia «estima que el Consejo, cuando adopte las disposiciones del Estatuto necesarias para la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 225, debería establecer un procedimiento que garantice que el funcionamiento concreto de dichas disposiciones será objeto de una evaluación a más tardar tres años después de su entrada en vigor».

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

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

Por otra parte, la presencia de todos los sistemas jurídicos nacionales en el seno del Tribunal de Justicia reviste cierta utilidad para el desarrollo armonioso de la jurisprudencia comunitaria, al tenerse en cuenta las concepciones fundamentales admitidas en los diferentes Estados miembros y al facilitarse de este modo la aceptación de las soluciones adoptadas. Además, puede pensarse que la presencia en el seno del Tribunal de Justicia de un juez de cada Estado miembro debiera contribuir a acentuar su legitimidad».

Pues bien, el Tratado de Niza ha optado por dar prevalencia a esta segunda consideración, pues consolida el principio de que el TJCE «estará compuesto por un juez

por cada Estado miembro» (art. 221 TCE). Así pues, al dejar el Tratado de fijar el número preciso de jueces del TJCE, en lo sucesivo ya no será necesario modificar el Tratado con ocasión de cada nueva ampliación (como venía sucediendo hasta ahora). Como consecuencia del principio que ahora viene a consagrar expresamente el Tratado de Niza, queda asimismo excluida la posibilidad contemplada en la actualidad de que el Consejo pueda, por unanimidad y a petición del propio TJCE, aumentar el número de jueces.

El Tratado de Niza procura paliar los riesgos que comporta la opción por mantener el principio de un juez por cada Estado miembro (a saber: puesta en peligro de la coherencia de la jurisprudencia) mediante modificaciones en las reglas de organización y funcionamiento del TJCE. A tal fin, el Tratado invierte la *regla general* (que naturalmente tiene excepciones, previstas en el Reglamento de Procedimiento) según la cual el TJCE actuaba en Pleno (desde luego, cuando así lo solicitara un Estado miembro o una Institución comunitaria que fuera parte en el proceso). Con el Tratado de Niza, por el contrario, el TJCE actuará ordinariamente formando salas (de tres o cinco jueces, exclusivamente), en Gran Sala (integrada por once jueces, entre ellos el Presidente del TJCE y los Presidentes de las salas de cinco jueces, art. 16 del Estatuto) cuando así lo solicite un Estado miembro o una Institución comunitaria que sea parte en el proceso, y en Pleno sólo excepcionalmente en los casos establecidos en el Estatuto (a saber: por un lado, cuando ejerza funciones de control y sanción de los titulares o miembros de determinados órganos o instituciones comunitarias, por ejemplo cuando deba decidir la destitución del Defensor del Pueblo o el cese de miembros de la Comisión o del Tribunal de Cuentas; por otro lado, el artículo 16 del Estatuto prevé que asimismo, cuando el propio TJCE «considere que un asunto del que conoce reviste una importancia excepcional, [éste] podrá decidir, oído el Abogado General, su atribución al Pleno»). A juicio de algún autor, las nuevas reglas de organización y funcionamiento del TJCE configuran así, de hecho, dos tipos de Pleno: «el jurisdiccional ordinario, la Gran Sala, y el político o deliberativo, el Pleno en sentido estricto pero rigurosamente excepcional»⁴.

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

⁴ Vid. B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, núm. 5238, de 1 de febrero de 2001, p. 4.

el Abogado General, que aquél sea juzgado sin conclusiones de este último (art. 20, *in fine*, del Estatuto).

5. La *constitucionalización* del TPI que lleva a cabo el Tratado de Niza [*vid. supra* 2.A)] comporta la regulación de su composición en el propio Tratado (y no, como sucedía hasta ahora, en la Decisión del Consejo que lo creó). Conforme al Tratado de Niza, el TPI «contará con al menos un juez por cada Estado miembro», remitiéndose al Estatuto la determinación del número concreto de jueces (art. 224 TCE). El artículo 48 del Estatuto lo ha fijado, a la entrada en vigor del Tratado de Niza, en 15, el mismo número de jueces que integran el TPI desde la última ampliación. Así pues, se mantiene, también en el caso del TPI, el principio de un juez por cada Estado miembro, no haciéndose uso por ahora de la posibilidad, contemplada en el Tratado, de establecer un número de jueces del TPI superior al número de Estados miembros. Recuérdese que esta hipótesis no suscita los inconvenientes que sí conlleva, como se dijo, el aumento del número de jueces del TJCE, dado que, como ya señaló el propio TJCE en su Informe para el Grupo de Reflexión encargado de preparar los trabajos de la CIG de 1996, «el problema del número de jueces se plantea de una manera totalmente diferente en el Tribunal de Primera Instancia, Tribunal que resuelve normalmente en Salas y cuyas resoluciones son susceptibles de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia».

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

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

En primer lugar, el Tratado introduce un nuevo apartado *e*) en el artículo 46 TUE que extiende la competencia del TJCE a las «disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7 (TUE), debiendo pronunciarse el Tribunal de Justicia a solicitud del Estado miembro afectado y en el plazo de un mes a partir de la fecha de la constatación del Consejo prevista en dicho artículo». El nuevo artículo 7 TUE, introducido asimismo por la reforma de Niza, es el que regula —a la vista de la práctica seguida en el pasado, sin cobertura normativa alguna, en el caso austriaco (por la incorporación al Gobierno de dicho país del ultraderechista y xenófobo

FPÖ de Jörg Haider)— el procedimiento de control del cumplimiento del principio democrático por parte de los Estados miembros. Repárese, sin embargo, en que la competencia del TJCE sólo se extiende a los aspectos estrictamente procedimentales (y no asimismo a los materiales o sustantivos) del mencionado procedimiento. De este modo, las decisiones materiales que el Consejo puede adoptar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 TUE, en el marco de este procedimiento (a saber: constatación de la violación, imposición de la sanción prevista en el Tratado y modificación o revocación de la misma) no son, en sí mismas, susceptibles de recurso alguno ante el TJCE ni, por consiguiente, de control jurisdiccional material alguno.

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

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

III

1. El Proyecto de Constitución para Europa se refiere al sistema jurisdiccional de la Unión Europea (y, más precisamente, al Tribunal de Justicia) en dos contextos sistemáticos. De un lado, y con carácter aún general, en el Título IV de su Parte I, relativo a las Instituciones de la Unión (art. 28, incluido en el Capítulo I de dicho Título, referente al «Marco institucional»). Y, de otro lado y de manera ya detallada, en el Título IV de su Parte III, relativo al funcionamiento de la Unión; concretamente, en sus artículos III-258 a III-289, integrados como Subsección 5 en la Sección 1 («Instituciones») del Capítulo I («Disposiciones Institucionales») del citado Título. Las previsiones contenidas en ambas partes del Proyecto de Constitución recogen, actualizan

y, como se dijo, apenas innovan la regulación hoy prevista en los artículos 220 a 245 TCE, en la redacción resultante del Tratado de Niza ⁵.

2. El artículo 28 de la Parte I del Proyecto de Constitución para Europa se limita a regular los siguientes aspectos esenciales:

Por una parte, la arquitectura básica, la composición y el ámbito general de las competencias de la Institución jurisdiccional de la Unión (el Tribunal de Justicia, TJ).

De otra, el papel de las jurisdicciones nacionales como garantes del Derecho de la Unión Europea y la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias al efecto. Por cierto, cabe resaltar ya en este mismo contexto que, dada la prevista superación de la estructuración de la Unión Europea en un pilar comunitario y dos pilares intergubernamentales (y de la división también, por tanto, del Derecho de la Unión Europea en «Derecho comunitario» y «Derecho intergubernamental»), la expresión «Derecho de la Unión» viene a sustituir ya definitivamente la anterior y habitual referencia al «Derecho comunitario».

Por lo que respecta a la arquitectura básica del TJ (art. 28.1), el Proyecto no introduce más novedades que las meramente terminológicas. Con objeto de evitar la actual identidad nominal entre el TJCE *en sentido institucional* y el TJCE *en sentido funcional u orgánico*, este último pasa a denominarse *Tribunal de Justicia Europeo* (TJE); el Tribunal de Primera Instancia adopta, coherentemente con el papel que le ha atribuido el Tratado de Niza (el TPI podrá ser ahora también un tribunal de segundo grado, revisor de las resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales), el nombre de *Tribunal de Gran Instancia* (TGI); y dichas salas, cuya creación ha previsto el Tratado de Niza, cambian su denominación por la de *tribunales especializados* (adjuntos al TGI, art. III-264).

Por el contrario, ninguna variación incorpora el artículo 28.2 con respecto a la composición y al mandato de los Jueces y Abogados Generales del TJE y de los Jueces (y, en su caso, Abogados Generales) del TGI, así como en relación con el ámbito de competencias de la Institución jurisdiccional de la Unión, que siguen siendo, en esencia, las tres conocidas: resolver sobre los recursos directos interpuestos por un Estado miembro, una institución o particulares; la competencia prejudicial; y las demás previstas en el Tratado (art. 28.3).

Finalmente, la referencia explícita en el párrafo segundo del artículo 28.1 al papel de las jurisdicciones nacionales como garantes de la tutela judicial efectiva en el ámbito del Derecho de la Unión Europea y a la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para tal fin, no supone, por novedosa que resulte ciertamente su incorporación expresa al Tratado, ninguna innovación del ya vigente Derecho Constitucional *material* de la Unión.

⁵ Vid. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El Proyecto de Constitución Europea...», cit., pp. 562 s.

3. Como ya se ha dicho, las previsiones relativas al TJ contenidas en la Parte III del Proyecto de Constitución apenas innovan la regulación hoy prevista en los artículos 220 a 245 TCE, en la redacción resultante del Tratado de Niza. De ahí que en los apartados que siguen no se recapitulen en su integridad los aspectos esenciales —ya conocidos— de dicha regulación y se destaquen tan sólo, de forma breve y esquemática, las principales novedades —casi todas ellas de entidad relativamente menor— que respecto del citado Tratado de Niza se introducen en la Parte III del Proyecto de Constitución.

A) Procedimiento de designación de los Jueces y Abogados Generales del TJE y de los Jueces del TGI (arts. III-256, III-257 y III-262)

En primer lugar, el art. III-262 prevé la creación de un comité consultivo que previamente a la designación por los Gobiernos de los Estados miembros de los Jueces y Abogados Generales del TJE y del TGI deberá dictaminar sobre la idoneidad de los candidatos a dichos cargos. Según el precepto citado del Proyecto de Constitución, el comité estará compuesto por siete personalidades elegidas entre antiguos miembros del TJE y del TGI, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el Parlamento Europeo. Será el Consejo de Ministros quien deberá adoptar una decisión europea por la que establecerá las normas de funcionamiento del comité, así como una decisión europea por la que designará a sus miembros. El Consejo se pronunciará por iniciativa del Presidente del TJE.

B) Supresión del requisito de mayoría cualificada para la aprobación por el Consejo de Ministros de los Reglamentos de Procedimiento del TJE y del TGI (arts. III-260 y III-261)

A diferencia de lo que prevén en la actualidad los arts. 223 y 224 TCE, el Proyecto de Constitución da un paso más en la dirección de permitir una mayor flexibilización del régimen de modificación de los Reglamentos de Procedimiento del TJE y del TGI al suprimir el requisito de mayoría cualificada para la aprobación por el Consejo de Ministros de los Reglamentos de Procedimiento del TJE y del TGI (arts. III-260 y III-261). De este modo, el Proyecto sigue sin acoger, sin embargo, la pretensión manifestada desde hace años por el TJ de que la competencia para aprobar los Reglamentos de Procedimiento de los distintos órganos que lo integran le corresponda al propio Tribunal y no al Consejo.

C) Creación de tribunales especializados mediante ley europea y no mediante decisión unánime del Consejo (art. III-264)

El Proyecto de Constitución refuerza el papel del Parlamento Europeo en la creación de tribunales especializadas adjuntos al TGI (salas jurisdiccionales, en la termi-

nología hoy en día vigente). A diferencia del Tratado de Niza, que prevé que su creación tendrá lugar mediante decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al TJ, o a petición del TJ y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, el art. III-264 del Proyecto de Constitución establece que la creación de dichos tribunales se hará mediante leyes europeas, lo que comporta la codecisión y no la mera consulta al Parlamento Europeo.

D) Simplificación del procedimiento garantizador de la ejecución de las sentencias que declaren el incumplimiento por un Estado miembro del Derecho de la Unión (art. III-267.2)

El art. III-267.2 del Proyecto de Constitución simplifica el procedimiento garantizador de la ejecución de las sentencias que declaren el incumplimiento por un Estado miembro del Derecho de la Unión. A tal efecto suprime un requisito de admisibilidad de dicho procedimiento: el requisito de que la Comisión emita un *dictamen motivado* con carácter previo al sometimiento del asunto al TJ.

E) Previsión de un procedimiento concentrado específico para los recursos por incumplimiento de la obligación de los Estados miembros de informar sobre las medidas de incorporación de una ley marco europea al ordenamiento nacional (art. III-267.3)

El art. III-267.3 del Proyecto de Constitución incorpora asimismo un procedimiento concentrado específico para los recursos por incumplimiento (art. III-265) de la obligación de los Estados miembros de informar sobre las medidas de incorporación de una ley marco europea al ordenamiento nacional. En estos supuestos se inserta dentro ya del propio procedimiento principal el mecanismo garantizador de la ejecución de la sentencia que declare el incumplimiento por un Estado miembro de la obligación a que se ha hecho referencia. A tal efecto se le permite a la Comisión pedir al TJ, ya en el propio recurso principal, que imponga al Estado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva si estimare que, en efecto, ha existido el incumplimiento denunciado.

F) Atribución de competencia al TJ en materia de propiedad intelectual mediante ley europea y no mediante decisión unánime del Consejo (art. III-269)

El art. III-269 del Proyecto de Constitución modifica el actual contenido del art. 229 A TCE, relativo a la posibilidad de atribuir al TJ, en la medida que se determine, la competencia para resolver litigios referentes a la aplicación de los actos adoptados sobre la base del Tratado por los que se crean títulos europeos de propiedad intelectual. Según el Proyecto de Constitución, dicha atribución se hará mediante ley europea, esto es, requerirá la codecisión del Parlamento Europeo, y no sólo la consulta pre-

via al mismo, como prevé el actual art. 229 A TCE, que establece que la atribución al TJ de la competencia que ahora nos ocupa se hará mediante decisión unánime del Consejo.

G) Novedades en la regulación del recurso de anulación (art. III-270). Actos recurribles, parámetros de control y legitimación activa

En primer lugar, el Proyecto de Constitución introduce novedades en la regulación de los actos susceptibles de recurso de anulación (art. III-270.1). De un lado, adapta la dicción del precepto a la nueva nomenclatura del sistema de fuentes que incorpora el Proyecto de Constitución. Así, se incluyen en el elenco de actos recurribles a las leyes europeas y a las leyes marco europeas, en sustitución de los actuales reglamentos y directivas. Sorprende, sin embargo, que a la hora de señalar el parámetro de control de los actos de la Unión susceptibles de este recurso se refiera en todos los casos a la «legalidad». Ésta constituye, sin duda, el canon de validez de los actos no legislativos, pero no el de los actos legislativos. En éstos no se controla su legalidad, sino sólo —como es obvio— su constitucionalidad.

De otro lado, el art. III-270.1 incorpora al elenco de actos recurribles los actos de la Administración Instrumental de la Unión, es decir, los de los organismos o agencias de la Unión, siempre que estén destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Al respecto el apartado 5 del precepto precisa que los actos por los que se crean los organismos y agencias de la Unión podrán prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por particulares contra actos de dichos organismos o agencias destinados a producir efectos jurídicos.

El Proyecto de Constitución también introduce novedades en relación con la legitimación activa. Por una parte, incorpora al grupo de instituciones u órganos de la Unión dotados de una legitimación activa «semiprivilegiada» (limitada a la finalidad de salvaguardar las prerrogativas propias) al Comité de las Regiones (art. III-270.3).

Por otra parte, se modifica el controvertido régimen de la legitimación activa de los particulares para impugnar directamente actos normativos⁶ (art. III-270.4). De un lado, se la limita aún más, ya que se excluye en todo caso la impugnación directa por particulares de actos *legislativos* (leyes europeas). De otro lado, se suaviza algo la legitimación activa en los supuestos de impugnación directa de actos *reglamentarios*, dado que sólo se exige al efecto una afectación directa (sin medidas de ejecución) y no también la afectación *individual* del recurrente, como sucede en la actualidad (art. 230 TCE).

⁶ Al respecto *vid.* el estado último de la jurisprudencia comunitaria tras la Sentencia del TJCE de 25 de julio de 2002 (asunto C-50/00P), recaída en el caso *Unión de Pequeños Agricultores c. Consejo de la Unión Europea*, y, por todos, el comentario a la misma de B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «De nuevo sobre la legitimación de los particulares para impugnar directamente actos normativos comunitarios y la tutela judicial efectiva: el restablecimiento del *statu quo*», *La Ley*, núm. 5645, de 31 de octubre de 2002.

H) Alcance de los pronunciamientos anulatorios prospectivos (art. III-271)

Actualmente, el párrafo segundo del art. 231 TCE sólo prevé pronunciamientos anulatorios prospectivos en los supuestos de impugnación de reglamentos (y no asimismo cuando las sentencias anulatorias tengan por objeto actos no normativos). En este sentido, el precepto citado establece que *«con respecto a los reglamentos, el Tribunal de Justicia señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados definitivos»*.

Pues bien, el art. III-271 del Proyecto de Constitución prevé ahora que el TJ también podrá considerar definitivos los efectos (o algunos de los efectos) de cualquier acto declarado nulo, se trate de un acto normativo o no normativo. Se acoge de este modo la interpretación extensiva del art. 231 TCE ya recogida en la jurisprudencia del TJCE.

I) El Banco Central Europeo y la Administración Instrumental de la Unión como nuevos legitimados pasivos del recurso por omisión (art. III-272)

Paralelamente a la extensión de la legitimación pasiva en el recurso de anulación a los organismos y agencias de la Unión (art. III-270.1), el art. III-272 del Proyecto de Constitución viene a establecer que el recurso por omisión también podrá tener por objeto la inactividad de dichos organismos y agencias, en las mismas condiciones señaladas para las demás instituciones u órganos hasta ahora previstos en el actual art. 232 TCE. A estos últimos se añade también el Banco Central Europeo.

J) Novedades en la regulación de la cuestión prejudicial. Objeto de la cuestión y procedimiento de urgencia (art. III-274)

La regulación de la cuestión prejudicial prevista en el Proyecto de Constitución sólo presenta dos novedades.

De un lado, se suprime la actual letra c) del art. 234 TCE, según la cual el TJ podrá pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean. Este supuesto carece ya de sentido, pues queda absorbido por el recogido en la letra b) (*«El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Unión»*).

De otro lado, se introduce un nuevo párrafo al final del precepto que ahora nos ocupa en el que se contempla un procedimiento de urgencia para la tramitación de aquellas cuestiones prejudiciales planteadas en el marco de procesos penales dirigidos contra imputados/acusados preventivamente privados de libertad. En efecto, según este nuevo párrafo, *«cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia se pronunciará con la máxima brevedad»*.

K) Alcance del control jurisdiccional de la acción exterior de la Unión (art. III-282)

Como es sabido, en la actualidad el art. 46 TUE excluye íntegramente al segundo pilar («intergubernamental») de la Unión Europea, relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de todo control jurisdiccional. El primer párrafo del art. III-282 del Proyecto de Constitución confirma, en principio, tal punto de partida. Sin embargo, en el párrafo segundo de dicho precepto se contempla ahora la competencia del TJ para pronunciarse sobre recursos relativos al control de la legalidad de medidas restrictivas frente a particulares adoptadas en el marco de la acción exterior de la Unión. Dichos recursos quedan sujetos al régimen (en especial, en materia de legitimación activa) de los recursos de anulación interpuestos por particulares contra actos de las instituciones, organismos o agencias de la Unión (art. III-270.4). De este modo, el Proyecto de Constitución viene a romper —prudente pero también significativamente— con el tabú de la no justiciabilidad de la PESC, que se había mantenido incólume desde el Tratado de Maastricht (art. L/art. 46 TUE).

L) Alcance de la incompetencia del TJ para pronunciarse sobre la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro o el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior (art. III-283)

El art. III-283 del Proyecto de Constitución confirma, en principio, la incompetencia del TJ para pronunciarse sobre la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro o el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. Como es sabido, dicha incompetencia se halla prevista en la actualidad en el art. 35.5 TUE, en la redacción dada al mismo por el Tratado de Amsterdam (y respetada por el Tratado de Niza). Como se recordará, fue el Tratado de Amsterdam el que extendió las competencias del TJ al ámbito del tercer pilar de la Unión (cooperación policial y judicial en materia penal).

Sin embargo, el Proyecto de Constitución matiza ahora significativamente el alcance de la incompetencia a la que acabamos de referirnos. En efecto, a diferencia de lo actualmente previsto en el art. 35.5 TUE, que no modula en modo alguno dicha incompetencia, el Proyecto de Constitución establece que el TJ sólo es incompetente para pronunciarse sobre la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro o el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al man-

tenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, «*cuando dichos actos estén regulados por el Derecho interno*». De ahí que a *sensu contrario* nada impida al TJ, según el Proyecto de Constitución, controlar la validez o proporcionalidad de tales medidas cuando éstas estén reguladas por el Derecho de la Unión.

M) Modificación del Estatuto del TJ mediante ley europea y no mediante decisión unánime del Consejo (art. III-289)

Como se dijo, el Tratado de Niza ha «desconstitucionalizado» la regulación del sistema jurisdiccional de la UE, desplazando muchos de sus contenidos, hasta ahora recogidos en los Tratados, hacia el Protocolo sobre el Estatuto del TJCE, que, si bien constituye también desde el punto de vista formal Derecho originario o primario, ve enormemente flexibilizado su régimen de reforma, ya que, a diferencia de lo que anteriormente preveía el artículo 245 TCE (que sujetaba la reforma de cualquiera de los Títulos del Estatuto —salvo la del Título III, referido al «procedimiento»— a un trámite agravado o rígido de reforma, idéntico al de modificación de los Tratados —art. 48 TUE—), este procedimiento de reforma —que, además de la aprobación del Consejo por unanimidad, exige la posterior ratificación por todos y cada uno de los Estados miembros conforme a sus respectivos Derechos constitucionales— sólo se aplicará tras la entrada en vigor del Tratado de Niza para reformar el Título I (relativo al «estatuto de los Jueces y de los Abogados Generales»), mientras que los demás podrán modificarse en lo sucesivo mediante el procedimiento flexible previsto en el antes citado artículo 245 TCE, que sólo requiere la aprobación del Consejo por unanimidad.

Pues bien, el art. III-289 del Proyecto de Constitución prevé que el procedimiento flexible recién aludido se actúe no mediante una decisión unánime del Consejo, sino mediante una ley europea, lo que, como ya se ha señalado en anteriores ocasiones, comporta la codecisión del Parlamento Europeo y no sólo la consulta previa al mismo, actualmente prevista.

Por otro lado, el Proyecto de Constitución introduce en este punto una segunda novedad, pues reduce el ámbito de aplicación del procedimiento flexible o simple de modificación del Estatuto. En efecto, el art. III-289 prevé que al Título I se añada ahora también el art. 64 del Estatuto (relativo al régimen lingüístico aplicable al TJ) como materia cuya modificación sólo podrá efectuarse por el procedimiento agravado de reforma del Tratado.

* * *

Tales son, pues, las principales novedades que respecto del Tratado de Niza se introducen en la Parte III del Proyecto de Constitución para Europa en relación con el sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Como se ha dicho, se trata en la mayoría de los casos de mejoras técnicas de carácter puntual (o en ocasiones incluso de meras

aclaraciones, algunas ya recogidas en la jurisprudencia del TJ) que no innovan en lo esencial la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea resultante del Tratado de Niza. Sin perjuicio de la valoración positiva que en todo caso puedan merecer dichas mejoras, cabe pensar, sin embargo, que la Convención ha perdido una oportunidad única (la que brindaba el actual proceso *constituyente* europeo) de proceder a una revisión del sistema jurisdiccional de la Unión Europea *a la altura de los acontecimientos*; es decir, la oportunidad de trascender el cuadro (bien que, en lo esencial, útil y eficaz hasta ahora) del tradicional sistema jurisdiccional comunitario, heredado de los Tratados constitutivos de los años 50, a fin de adaptar su arquitectura de una vez por todas a las exigencias derivadas del vigoroso proceso de constitucionalización (y, por ello, de *federalización*, siquiera implícita) de la Unión Europea ahora emprendido ⁷. Todo ello en línea con las propuestas más audaces que se han venido formulando últimamente, en particular en el ámbito doctrinal ⁸. En este contexto merece ser especialmente destacada la propuesta de avanzar hacia una arquitectura jurisdiccional europea de cuatro niveles (análoga a la existente en la mayoría de los Estados miembros, sobre todo los de estructura federal o compleja), esto es, hacia una transformación del TJE (en la terminología ya del Proyecto de Constitución) en un verdadero *Tribunal Constitucional Federal* de la Unión Europea; y ello —necesariamente— mediante la creación de un nuevo órgano jurisdiccional superior (salvo en materia constitucional), una suerte de Tribunal de Casación europeo, intercalado entre el TJE y el TGI ⁹. De este modo, la arquitectura jurisdiccional europea quedaría conformada, en efecto, por cuatro niveles: un Tribunal Constitucional Federal en la cúspide del sistema; un Tribunal de Casación, como órgano jurisdiccional superior de la Unión (salvo en materia constitucional); un Tribunal de Gran Instancia, como órgano de Derecho común europeo y revisor, en segundo grado, de las resoluciones de los tribunales especializados; y, finalmente, estos últimos en la base del sistema. Como se ha dicho, la Convención europea no ha querido sin embargo llegar tan lejos.

⁷ Al respecto *vid.* A. MANGAS MARTÍN, «Reflexiones en torno al proceso de constitucionalización de la integración europea», en F. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *El Derecho Internacional en los albores del siglo XII - Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, 2003, pp. 423 ss.; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El Proyecto de Constitución Europea...», *cit.*, pp. 533 ss. (con mayores referencias bibliográficas en nota 21).

⁸ *Vid.*, por todos, J. H. H. WEILER, «La arquitectura judicial después de Niza», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, 2002, pp. 469 ss. (en particular, p. 471); R. ALONSO GARCÍA/D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, «Los efectos colaterales de la Convención sobre el Futuro de Europa en la arquitectura judicial de la Unión: ¿hacia una jurisdicción auténticamente constitucional europea?», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003. Otra opinión en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El Proyecto de Constitución Europea...», *cit.*, pp. 552 y 562.

⁹ *Vid.*, en este sentido, R. ALONSO GARCÍA/D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, «Los efectos colaterales de la Convención...», *cit.*