

La reforma de la arquitectura judicial europea: un templo del Grial falto de inspiración¹

Dámaso Ruiz-Jarabo
*Abogado general del Tribunal de Justicia
de las Comunidades Europeas*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SENTIDO DE LA REFORMA JURISDICCIONAL EMPRENDIDA POR EL TRATADO DE NIZA.—III. LA CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA A LA CONFERENCIA INTER-GUBERNAMENTAL Y SU REFLEJO EN EL TRATADO DE NIZA.—IV. LAS MODIFICACIONES ORGÁNICAS OPERADAS EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA POR EL TRATADO DE NIZA.—V. LA REFORMA PERMANENTE. LA NECESIDAD DE PROSEGUIR LA RENOVACIÓN INICIADA POR EL TRATADO DE NIZA.—VI. LAS NOVEDADES APORTADAS POR EL TRATADO DE NIZA Y EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL.

I. INTRODUCCIÓN

La arquitectura judicial europea había sido concebida por los autores del Tratado con modestia, pero orientada a las necesidades del momento histórico y a los objetivos perseguidos al crearse las Comunidades. Sin pretender imponer un tribunal jerárquicamente situado por encima de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, idearon un sistema armonioso, basado en la cooperación entre ese tribunal y los jueces naciona-

¹ Este artículo recoge, en esencia, el contenido de los que he publicado con anterioridad sobre el mismo tema: «El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 212, marzo/abril de 2001, págs. 4 y ss.; y «La reforma del Tribunal de Justicia realizada por el Tratado de Niza y su posterior desarrollo», incluido en el libro colectivo *El Tratado de Niza, análisis y comentarios*, Ed. Colex, Madrid, 2002.

les, que garantizaba la aplicación uniforme del derecho comunitario. El edificio había sido cuidadosamente pensado y se sustentaba en unos principios claros: el juez nacional como juez de derecho común del nuevo ordenamiento jurídico, la competencia de atribución del Tribunal de Justicia, la cooperación judicial dirigida a la interpretación y la aplicación uniformes de la norma común, la instancia única en el proceso, la ausencia de votos reservados y el secreto de las deliberaciones para fortalecer la unidad y el respeto del Tribunal de Justicia, la independencia y el prestigio de sus miembros, la presencia de los abogados generales para impulsar el desarrollo intelectual de la jurisprudencia, el pronunciamiento de conclusiones motivadas en todos los asuntos, para compensar el silencio y la mordaza que se imponían a los jueces... La creación del Tribunal de Primera Instancia con objeto de aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia, reforzando la protección jurisdiccional de los ciudadanos en los asuntos que requieran un examen profundo de hechos complejos, supuso una alteración, pero no acabó con la coherencia del régimen instaurado, en gran parte debido a la responsabilidad con la que ha asumido las importantes funciones que se le han conferido paulatinamente.

La envergadura de la tarea jurisdiccional, que adquiere proporciones inimaginables con el incremento de las competencias de la Unión Europea, el enquistamiento del principio de subsidiariedad y las sucesivas ampliaciones de su ámbito territorial llaman a importantes modificaciones. Pero hay que evitar los riesgos que entrañan las reformas parciales, las que se superponen a lo ya construido sin respetar los pilares fundamentales y careciendo de un proyecto estructurado que, sin perder lo conseguido, realce las edificaciones levantadas para dar cobijo adecuado a cuantos buscan en la justicia, en el amparo del derecho, la poesía de la luz que antes ofrecían las catedrales góticas a la reflexión teológica². Hay que calcular el peso de la bóveda sobre la nave central, su presión vertical en las arcadas y el empuje lateral que se desvía hacia los muros exteriores. Se puede recurrir a los arbotantes, mas siempre que refuercen la estructura.

El Tratado de Niza ha reformado la arquitectura judicial europea, pero lo ha hecho de manera irregular, yuxtaponiendo arcos sin puntos de apoyo, añadiendo baldaquinos y cúpulas, suprimiendo columnas, sin una visión de conjunto y esperemos que sin remover los cimientos y sin poner en peligro el equilibrio de la obra.

Como se verá más adelante, el Tratado de Niza no levanta un nuevo edificio, sino que describe una obra, que se ha de llevar a cabo más tarde. A semejanza del templo del Grial, iglesia concéntrica ideal en términos góticos, que fue mostrada en un poema surgido de la mística caballeresca, *Titu-*

² G. DUBY, *Le temps des cathédrales, L'art et la société, 980-1420*, Ed. Gallimard, París, 1976, pág. 126.

rel, escrito en alemán hacia 1270 por Albrecht SCHARFFENBERG³, la nueva construcción judicial comunitaria tal vez nunca verá la luz; de momento, sólo es un relato contenido en un texto normativo, que aún no ha entrado en vigor, sin virtualidad alguna, que se irá concretando poco a poco según avancen los tiempos y siguiendo los vaivenes que experimente la realización de la unión entre los pueblos europeos.

II. EL SENTIDO DE LA REFORMA JURISDICCIONAL EMPRENDIDA POR EL TRATADO DE NIZA

La conferencia intergubernamental de 2000 ha asumido el problema de la reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea, que estaba latente desde hace años, y ha conseguido modificar, en el Tratado de Niza, algunos elementos estructurales mediante un original método de legislar.

Ante todo, hay que destacar que no se ha analizado la cuestión con plena conciencia de sus dificultades ni se ha realizado una reflexión profunda para dar una solución global y sistemática.

El factor determinante del cambio ha sido la necesidad de ofrecer una respuesta satisfactoria al constante aumento del número de asuntos que se presentan tanto ante el Tribunal de Justicia como ante el Tribunal de Primera Instancia y al inevitable incremento del tiempo imprescindible para resolverlos⁴. La dilación afecta a la esencia misma de la justicia y se ha querido evitar cualquier conculcación del plazo razonable exigido por el artículo 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La reforma tiene apariencia de remiendo provisional del régimen existente; adolece de falta de consistencia, lo que acentúa su carácter transitorio⁵, por lo que ha sido calificada de minimalista, aunque importante⁶.

³ A. SCHARFFENBERG, en la obra citada, cuenta la construcción del templo en la cumbre de la montaña más alta, enteramente formada por un solo ónice, liso como un espejo, según una revelación que proporcionó el misterioso poder del Grial, lo que recuerda la fundación del templo de Jerusalén, cuyo plano y dimensiones fueron inspirados al rey David de Israel en una visión. Los detalles del trazado son muy precisos: el templo tenía forma de círculo, como una rotonda, el edificio abovedado descansaba sobre doce columnas de bronce, los arcos se lanzaban de pilar en pilar y por encima se tendían las bóvedas. Sobre el santuario del Grial se levantaba una torre central, que tenía un collar de campanarios octogonales. La cúpula del templo estaba recubierta de zafiro con brillantes incrustados y por todas partes había vidrieras de colores, cuyo fino cristal dejaba pasar la luz matizada por polvo de piedras preciosas, esmeralda, amatista, topacio, jacinto, rubí, cornalina y otras muchas. Las torres, que formaban una corona alrededor del santuario, tenían, cada una, una escalera en espiral contruida al vacío sin ningún fin práctico. Los tejados de las torres, como el del santuario, eran de oro y en la punta tenían un pomo de rubí, coronado por una cruz de cristal blanco como la nieve con un águila de oro rojo que parecía sostenerse en el aire.

⁴ L. HEFFERMAN, «The Treaty of Nice and Reform of the Community Courts», *The Bar Review*, vol. 6, junio/julio 2001, pág. 474.

⁵ O. DUBOS, «Quel avenir pour le Tribunal de première instance après le Traité de Nice?», *Revue des affaires européennes*, n° 4, 2000, pág. 427.

⁶ M. LÓPEZ ESCUDERO, «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n° 7/8, marzo 2001, suplemento, pág. 28.

Parece que no se han cuestionado otros elementos igualmente decisivos para asegurar una justicia efectiva, como la independencia y la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales comunitarios y de sus integrantes, ni la calidad o el carácter ejecutivo de las resoluciones judiciales, ni la operatividad del control jurisdiccional que desarrollan, ni la protección que confieren a los particulares.

No se han abordado, pues, temas que se habían planteado con anterioridad, como el nombramiento de los miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, la posible comparecencia de los candidatos ante comisiones parlamentarias, la duración de los mandatos, la inamovilidad judicial, la legitimación de los particulares para interponer el recurso de anulación o la búsqueda de instrumentos adecuados para asegurar el respeto de los derechos humanos que se enumeran en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

Estos dos últimos aspectos fueron especialmente resaltados en las conclusiones elaboradas para la conferencia intergubernamental de 2000 por el Consejo de colegios de abogados de la Unión Europea, en las que se afirma que la protección jurisdiccional de las personas físicas en la Comunidad Europea sigue siendo en la actualidad muy restrictiva y les confiere un amparo menor que el dispensado por los sistemas jurisdiccionales de los Estados miembros.

En un plano general, el Tratado de Niza ha realizado una simplificación y una ordenación de las normas que rigen el sistema jurisdiccional comunitario: ha refundido los dos Protocolos que incorporaban el Estatuto del Tribunal de Justicia a cada uno de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica en un Protocolo único, anejo al Tratado de la Unión Europea y a los dos Tratados constitutivos. Además, ha derogado la Decisión 88/591 CECA, CEE, Euratom, de 24 de octubre de 1988, por la que se creó el Tribunal de Primera Instancia y en la que se regulaba su composición, sus competencias y su funcionamiento, y se ha incorporado toda esa materia a los Tratados y al Estatuto con criterios de razonable técnica legislativa.

El sistema jurisdiccional de la Unión Europea queda dibujado en diferentes niveles normativos:

En primer lugar, el Tratado de la Unión Europea proclama el marco institucional único en el artículo 3, incluye al Tribunal de Justicia en la enumeración de Instituciones del artículo 5 y define sus competencias en el artículo 46.

En segundo lugar, los Tratados constitutivos de cada una de las tres Comunidades dedican una parte de su articulado al Tribunal de Justicia. En concreto, el Tratado de la Comunidad Europea, la sección cuarta del capítulo I del título I de la quinta parte, en la que se contienen las disposiciones fundamentales sobre la función esencial del Tribunal de Justicia, en particular la de los abogados generales y la del Tribunal de Primera Instancia, la composición de estos órganos, el nombramiento y la renovación de jueces y

abogados generales, la competencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, las salas jurisdiccionales, el sistema general de recursos y el carácter no suspensivo de su interposición, las medidas provisionales y la fuerza ejecutiva de las sentencias.

En tercer lugar, el Estatuto del Tribunal de Justicia, contenido en un Protocolo único, que incluye algunas normas sobre el estatuto de los jueces y de los abogados generales, la organización, el procedimiento y el Tribunal de Primera Instancia.

En cuarto lugar, los Reglamentos de Procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.

La inclusión de las diferentes disposiciones en uno u otro nivel normativo depende de su importancia intrínseca y de la rigidez que se pretenda conceder a su vigencia, por lo que tiene decisivas consecuencias para su ulterior reforma.

Los Tratados sólo se pueden modificar con el común acuerdo de los Gobiernos, ratificado por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, según el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

El Estatuto, sin embargo, puede ser modificado por dos regímenes diferentes:

- el general de reforma de los Tratados del artículo 48 que acabo de citar; y
- otro más flexible, previsto en el artículo 245 del Tratado de la Comunidad Europea, que exige la adopción por el Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo.

El Tratado de Niza ha modificado este último precepto para permitir que todas las disposiciones del Estatuto del Tribunal de Justicia, a excepción del título I, relativo al estatuto de los jueces y de los abogados generales, puedan ser modificados por ese régimen flexible del artículo 245 del Tratado de la Comunidad Europea, cuando, antes, exigían el régimen duro del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea todas las disposiciones del Estatuto menos las recogidas en el título III sobre el procedimiento⁷.

Una vez establecidos los diferentes niveles normativos en los que se regula el sistema jurisdiccional comunitario, el nuevo método legislativo muestra todas sus peculiaridades. Los Tratados prevén determinadas medidas que sólo adquirirán eficacia cuando sean desarrolladas en el Estatuto, con un régimen de aprobación menos rígido que el previsto para la modificación de los Tratados, pero siempre difícil de conseguir, pues requiere la unanimidad del Consejo, a petición del Tribunal de Justicia y previa con-

⁷ R. CROWE, «The Treaty of Nice and Reform of the Community Courts», *Codex, le mensuel juridique et politique du Luxembourg*, n° 4, abril 2001, pág. 96, pone de relieve la flexibilidad procedimental introducida por la reforma.

sulta a la Comisión y al Parlamento Europeo. Algunas medidas se acometen en los Reglamentos de Procedimiento ⁸.

El método legislativo elegido es complicado y puede dar lugar a confusión ⁹. Sigue una técnica particular mediante la utilización de normas programáticas de principio, que han de cristalizar paulatinamente sin plazo preestablecido. Los Tratados señalan los límites hasta donde se puede llegar, pero no introducen ningún cambio en la realidad, sino que trasladan a un incierto momento posterior unas eventuales modificaciones, que pueden seguir diferentes derroteros.

Creo que el camino emprendido pone de manifiesto la inseguridad en que se mueve el legislador comunitario a la hora de regular el sistema jurisdiccional de la Unión Europea con ese método normativo por goteo, en el que no se sabe cuándo se va a activar el cuentagotas ni el diámetro del tubito que determina el tamaño, la forma y las características de las gotas, aunque se conoce la cantidad de líquido normativo que se puede verter.

En cualquier caso, los autores del Tratado de Niza han sabido calibrar la importancia del sistema jurisdiccional en una Comunidad de derecho, han mostrado su preocupación y han intentado bosquejar algunas soluciones, conscientes del pensamiento de Carnelutti de que se puede concebir un orden jurídico sin leyes, pero no sin jueces.

Es importante dejar constancia de que el Tratado de Niza ha modificado el trascendental artículo 220 del Tratado de la Comunidad Europea, para asociar al Tribunal de Primera Instancia en la tarea esencial de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y en la aplicación de los Tratados. Además, ha ampliado las competencias del Tribunal de Justicia a algunos aspectos del Tratado de la Unión Europea con la inclusión de un apartado e) en el artículo 46, confiriéndole capacidad para pronunciarse sobre las disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7 del propio Tratado de la Unión Europea, relativo a la suspensión por el Consejo de determinados derechos derivados de la aplicación del Tratado a un Estado miembro, en el que se constate la existencia de una violación grave y persistente de los principios contemplados en el artículo 6.1 (libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y Estado de derecho). El Tribunal de Justicia se pronuncia a petición del Estado miembro de que se trate y en el plazo de un mes a partir de la referida constatación del Consejo.

⁸ R. ALONSO GARCÍA, Estudio preliminar, en la obra *Tratado de Niza*, Ed. Civitas, Madrid, 2001, pág. XLII, ha destacado el aspecto «desconstitucionalizador» de la reforma.

⁹ J. ROLDÁN BARBERO, «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 9, enero/junio 2001, pág. 78, resalta que la mayoría de las reformas atinentes a la administración de justicia son más potenciales que inmediatas; añade, pág. 82, que el alcance exacto de la reforma queda impreciso, insistiendo, pág. 92, en que las modificaciones más profundas están aplazadas a decisiones que habrán de tomarse con posterioridad a la entrada en vigor y con un sentido indeterminado.

Así se implica aún más al Tribunal de Justicia en el Tratado de la Unión Europea, aunque no se ha alterado su designación en los Tratados constitutivos como Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El artículo 229 A del Tratado de la Comunidad Europea, insertado por el Tratado de Niza, prevé que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, pueda adoptar disposiciones destinadas a atribuir al Tribunal de Justicia, en la medida que el propio Consejo determine, la competencia para resolver litigios relativos a la aplicación de los actos adoptados sobre la base del Tratado, por los que se crean títulos comunitarios de propiedad industrial. El Consejo recomendará que los Estados miembros adopten dichas disposiciones de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El Tratado de Niza ha conferido al Parlamento Europeo legitimación activa plena para interponer el recurso de anulación, incluyéndolo en el párrafo segundo del artículo 230 del Tratado de la Comunidad Europea junto a los Estados miembros, a la Comisión y al Consejo. El Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo continúan legitimados únicamente para salvaguardar sus respectivas prerrogativas.

El nuevo diseño de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia adolece de los problemas consustanciales al régimen legislativo programático, a los que he hecho referencia con anterioridad. Es decir, el artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea parece otorgar al Tribunal de Primera Instancia una competencia general para conocer, en primera instancia, de todos los recursos directos, menos los que se confieran a las salas jurisdiccionales, los de incumplimiento contra los Estados miembros y los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia, pues el propio precepto alude a la posibilidad de que el Estatuto le dé competencia «en otras categorías de recursos»; pero el ejercicio de esa competencia carece de toda efectividad, porque queda diferido a un eventual desarrollo por el original método legislativo del goteo¹⁰.

Además, el artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia, para complicar la situación hasta extremos de alcance difícilmente comprensible, declara que, no obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 225 del Tratado de la Unión Europea, «los recursos interpuestos por los Estados miembros, por las Instituciones de las Comunidades y por el Banco Central Europeo serán competencia del Tribunal de Justicia».

Las vacilaciones y los temores del legislador de la Unión Europea no merecen más comentario, pero no conviene desconocer las dificultades intrínsecas con las que afronta su labor normativa, debiendo aunar tantas voluntades y tantos intereses diferentes en un régimen de adopción de

¹⁰ B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea», *La Ley*, n.º 5238, 1 de febrero de 2001, pág. 3.

decisiones por unanimidad. Las dificultades inherentes a un consenso tan enrevesado se compensan con las ventajas de una más amplia aceptación.

Expuesto a grandes pinceladas el sentido de la reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea, se puede iniciar el análisis de la aportación del Tribunal de Justicia al proceso que ha llevado a la aprobación del Tratado de Niza y el contenido de las modificaciones introducidas.

III. LA CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y SU REFLEJO EN EL TRATADO DE NIZA

Parece evidente advertir que, aunque voy a exponer la posición del Tribunal de Justicia, no lo haré de forma meramente descriptiva, sino con una perspectiva crítica, por lo que mis opiniones no vinculan a la Institución de la que soy miembro.

En marzo de 2000 se elaboró un documento llamado *Contribución del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia a la conferencia intergubernamental* que, en realidad, está circunscrito a presentar las propuestas de modificación del Tratado de la Comunidad Europea cuya adopción se considera prioritaria.

Para indagar la voluntad del Tribunal de Justicia hay que acudir a otro instrumento, el *Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea*, transmitido al Consejo el 10 de mayo de 1999. También puede ser de gran utilidad el *Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, emitido en mayo de 1995.

La *Contribución a la conferencia intergubernamental* de marzo de 2000 se aparta de la reflexión emprendida sobre el mañana de la justicia comunitaria y se limita a efectuar unas propuestas, que califica de «medidas mínimas», destinadas a ofrecer a la Institución la flexibilidad necesaria para poder acomodarse de forma inmediata al crecimiento y a la diversificación de su función. Las propuestas se concretan en determinadas adaptaciones que no afectan a la arquitectura judicial de la Comunidad, aunque exigen una modificación de normas contenidas en los Tratados.

Tras llamar la atención de los Estados miembros y de las Instituciones sobre la importancia de que la conferencia intergubernamental decida sobre ciertas modificaciones de los Tratados que permitan al sistema jurisdiccional de la Unión Europea continuar desempeñando, en condiciones satisfactorias, la misión que tiene atribuida, y después de resaltar que el buen funcionamiento de ese sistema jurisdiccional depende del número de los órganos jurisdiccionales, pero también de las facilidades de que dispongan para adaptarse a la evolución de su actividad, la *Contribución* expone las propuestas que estima prioritarias, concentrándose en las reglas de atribución de competencia y en las normas procesales de los Tratados cuya reforma pretende.

La primera propuesta consiste en la atribución al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia de la facultad de modificar por sí mismos sus respectivos Reglamentos de Procedimiento.

La exigencia de aprobación unánime del Consejo para cualquier reforma de estos textos normativos podría convertirse, en una Unión ampliada, en un factor de rigidez perjudicial para la necesaria adaptación de los órganos jurisdiccionales a sus nuevas tareas, rigidez que carece de sentido si se tiene en cuenta que la mayoría de las disposiciones procesales que revisten una especial importancia, en el ámbito institucional o político, figuran en el Estatuto del Tribunal de Justicia anejo al Tratado. Además, si se recurre al derecho comparado, se constata el ejemplo de otros órganos jurisdiccionales de rango parecido, como el Tribunal Internacional de Justicia o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que adoptan por sí mismos sus Reglamentos de Procedimiento.

Esta propuesta ha sido satisfecha en parte por el Tratado de Niza, aprobado el 9 de diciembre de 2000, que ha añadido un último párrafo en el artículo 223 del Tratado de la Comunidad Europea para permitir al Tribunal de Justicia establecer su propio Reglamento de Procedimiento, si bien con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. Idéntica aprobación se exige para el Reglamento del Tribunal de Primera Instancia, que será establecido de común acuerdo con el Tribunal de Justicia, según el nuevo artículo 224.

La segunda propuesta de la *Contribución* de marzo de 2000 se refiere a la instauración de un sistema de filtrado de los recursos de casación, que permitiría restringir la posibilidad de interponerlos en ciertas categorías de asuntos cuando el litigio hubiese sido ya examinado por un órgano jurisdiccional que resuelva conforme a derecho y, con posterioridad, por el Tribunal de Primera Instancia.

La fórmula sugerida mantiene, en principio, la afirmación del derecho a recurrir, pero supedita la interposición del recurso de casación a la presentación de una solicitud previa sobre la que el Tribunal de Justicia resolvería sin trámite contradictorio alguno.

Dado que el porcentaje de las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia impugnadas en casación muestra una tendencia de continuo aumento, el procedimiento de filtrado, aplicado de manera limitada, constituiría una medida innovadora de gran utilidad.

Esta propuesta ha sido igualmente aceptada en el nuevo apartado 2 del artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea, que permite al Consejo, por unanimidad y a petición del Tribunal de Justicia, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, modificar el título IV del Estatuto para determinar las categorías de asuntos respecto de las que puede establecerse un filtrado de los recursos de casación.

La tercera propuesta pretende que, en caso necesario, se confíe al Tribunal de Primera Instancia la tarea de responder a las cuestiones prejudiciales que planteen los órganos jurisdiccionales nacionales en ciertos contenciosos

circunscritos y específicos, en los que el interés comunitario no exigiera reservar tal competencia exclusivamente al Tribunal de Justicia. Las resoluciones prejudiciales del Tribunal de Primera Instancia no serían recurribles en casación, para no alargar demasiado la duración del procedimiento, pero se debería arbitrar un mecanismo que permitiera al Tribunal de Justicia examinar la decisión del Tribunal de Primera Instancia cuando resultara necesario para salvaguardar la unidad y la coherencia del derecho comunitario.

Esta propuesta, como otras, ha sido adoptada a sugerencia del *Informe del grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades*, presentado a la Comisión en enero de 2000.

La iniciativa es muy delicada ya que, aun cuando prevé el control por el Tribunal de Justicia de la decisión adoptada por el Tribunal de Primera Instancia, toca uno de los principios clave del ejercicio de la función jurisdiccional en la Unión Europea, el del mantenimiento de una aplicación uniforme del derecho comunitario a través del proceso prejudicial, que se articula como una audaz solución fundada en una cooperación directa entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, único intérprete auténtico de sus normas.

Añadir al Tribunal de Primera Instancia en esa colaboración inmediata que se concibió de manera genial, evitando toda relación jerárquica, supone alterar el diseño de una estructura tan bien proyectada y que se ha revelado como el medio esencial para la construcción de los principios fundamentales del nuevo ordenamiento jurídico ¹¹.

Conviene recordar que, en el *Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, emitido en mayo de 1995, ya se declaró sin ningún rubor que «es de todo punto evidente que la necesidad de garantizar la interpretación y la aplicación uniformes del derecho comunitario, así como de los convenios indisolublemente ligados a la consecución de los objetivos de los Tratados, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional único, como el Tribunal de Justicia, que fije definitivamente el derecho para toda la Comunidad». Y se añadió que «esta exigencia es fundamental en todo asunto que revista carácter constitucional o plantee cualquier problema importante para el desarrollo del derecho».

Además, en las propuestas presentadas al Consejo tras el establecimiento de un doble grado de jurisdicción, el Tribunal de Justicia subrayó que los asuntos prejudiciales no se prestan a un sistema de instancias, porque se correría el riesgo de que diera lugar a una duración inaceptable del procedimiento y porque plantearía el problema del efecto de las sentencias dictadas

¹¹ O. DUBOS, «Quel avenir pour le Tribunal de première instance après le Traité de Nice?», obra citada, págs. 434 y 435, señala que las nuevas competencias confiadas al Tribunal de Primera Instancia en materias determinadas pueden amenazar la coherencia del sistema jurídico comunitario, convirtiendo a ese órgano jurisdiccional en un modelo inédito cuyas características intrínsecas parecen contradictorias. Añade que el objeto mismo del reenvío prejudicial se opone a una eventual competencia del Tribunal de Primera Instancia.

en primera instancia, así como el de determinar los sujetos legitimados para recurrirlas. Y recalcó que «tampoco cabe fragmentar la competencia prejudicial, ni con base en criterios preestablecidos en función de las materias de que se trate o del nivel jerárquico de los órganos jurisdiccionales remitentes, so pena de poner en peligro la coherencia de la jurisprudencia, ni en virtud de un mecanismo flexible de remisión caso por caso del Tribunal de Justicia al Tribunal de Primera Instancia, que podría chocar con ciertas concepciones del juez ordinario predeterminado por la ley».

La solvencia del Tribunal de Primera Instancia en el cumplimiento de sus funciones deja presumir que desempeñaría de manera adecuada la competencia prejudicial, pero esta misión, que ha sido calificada con reiteración de «constitucional», no casa bien con el carácter de alto órgano judicial administrativo ni es fácilmente conciliable con el desempeño «bajo tutela». Requiere gran independencia funcional, voluntad uniformadora, capacidad de innovación y espíritu de cooperación. El Tribunal de Primera Instancia no está estructuralmente concebido para llevar a cabo semejante tarea¹². No podrá volar con la libertad necesaria para desarrollar el papel de guía y encaminar el esfuerzo de todos hacia el entendimiento común del derecho de la Unión Europea. Corre el riesgo de sufrir el destino de Ícaro, el hijo de Dédalo y de Naucrante en la mitología griega, a los que Minos encerró en el laberinto de Creta. Para escapar, Dédalo ideó fabricar a su hijo unas alas con plumas de pájaro que le serían pegadas al cuerpo con cera, advirtiéndole que no volara demasiado cerca del sol para evitar que la cera se derritiera ni demasiado cerca del mar porque, al humedecerse, las alas aumentarían de peso y no servirían. El Tribunal de Primera Instancia se verá obligado a guardar un difícil equilibrio: no podrá inmiscuirse en la labor esencial del Tribunal de Justicia, limitándose a auxiliarlo, pero tampoco podrá renunciar a asumir la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales, que es inherente a la competencia prejudicial, ni a intentar la armonización en la interpretación y en la aplicación del derecho comunitario. En las condiciones en que se le conferiría, la competencia prejudicial pierde sus elementos más característicos y su razón de ser, con mayor motivo todavía si la nueva competencia se le otorga de forma reducida y con tantas cautelas. Habrá que evitar que se repita la suerte de Ícaro, quien, fascinado por el vuelo, se aproximó tanto al sol que la cera se fundió, las alas se desprendieron, cayó al mar y se ahogó.

Pero la propuesta también ha sido recogida en Niza, al incluir el apartado 3 del artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea, aunque limitada a las materias específicas determinadas por el Estatuto. Se introducen,

¹² M. LÓPEZ ESCUDERO, «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», obra citada, pág. 38, sostiene que, si un juez nacional formula una duda sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria, es imprescindible que tenga la respuesta de la instancia jurisdiccional suprema en el plazo de tiempo más corto posible, para que no se dilate la solución del litigio principal.

además, dos importantes restricciones a esa competencia del Tribunal de Primera Instancia:

- una de autocontrol del propio Tribunal de Primera Instancia, pues cuando estime que la cuestión prejudicial exige una decisión de principio, susceptible de comprometer la unidad o la coherencia del derecho comunitario, deberá remitirla al Tribunal de Justicia para que decida;
- otra de control externo por el Tribunal de Justicia, a la que se refiere el párrafo tercero del apartado 3 del nuevo artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea, y que el artículo 62 del Estatuto, reformado por el Tratado de Niza, confiere al primer abogado general cuando considere que se da un serio riesgo que amenace la unidad o la coherencia del derecho comunitario. El primer abogado general ha de tomar su decisión en el plazo de un mes y el Tribunal de Justicia dispone de otro mes para acordar la procedencia del reexamen de la sentencia prejudicial del Tribunal de Primera Instancia.

Este régimen se aplica también a las decisiones del Tribunal de Primera Instancia dictadas en los recursos contra resoluciones pronunciadas por las salas jurisdiccionales de recurso.

Especial atención merece la competencia que se atribuye al primer abogado general para velar por la unidad y la coherencia del derecho comunitario, proponiendo al Tribunal de Justicia el reexamen de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia dictadas en los recursos formulados contra las decisiones de las salas jurisdiccionales y de las pronunciadas en los procesos prejudiciales circunscritos y específicos que se le hayan conferido ¹³. Es una competencia importante que le implica directamente en una función tan esencial como la de salvaguardar esa unidad y esa coherencia del derecho comunitario. Sin su intervención el Tribunal de Justicia no puede corregir una eventual interpretación equivocada del Tribunal de Primera Instancia ni imponer la uniformidad y la correcta aplicación del derecho que exige la Unión Europea ¹⁴.

Pero esa competencia del primer abogado general ha de ser entendida dentro de la naturaleza jurídica de esta peculiar figura judicial comunitaria, que es un miembro del Tribunal de Justicia, que desempeña una función.

¹³ R. ALONSO GARCÍA, Estudio preliminar, en *Tratado de Niza*, obra citada, pág. LIII, se extraña de la atribución al primer abogado general del monopolio para activar el reexamen, por ser completamente ajena a la función de los abogados generales a la luz del artículo 222 del Tratado de la Comunidad Europea. Recuerda que el *Informe de reflexión de la Comisión* propuso que se concediera la legitimación para iniciar ese reexamen a la propia Comisión, en el «ejercicio de su función de guardiana del Tratado».

¹⁴ M. LÓPEZ ESCUDERO, «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», obra citada, pág. 39, afirma que se trata de una función ajena a las competencias actuales del primer abogado general y propone que se adopten algunas medidas para que la pueda desempeñar con garantías: extensión de su mandato de uno a tres años, para asegurar una mínima continuidad de su actuación; y aumento de los letrados adscritos a su gabinete. O, como alternativa, que se reduzca el número de asuntos asignados al primer abogado general.

jurisdiccional y que crea jurisprudencia, por lo que su actuación no deberá ser considerada como el ejercicio de pretensión procesal alguna, sino como una revisión casi de oficio que acomete el Tribunal de Justicia auxiliado por uno de sus componentes más característicos ¹⁵.

Las cautelas a las que antes he hecho referencia, en cuanto a la competencia prejudicial del Tribunal de Primera Instancia, se dejan ver en la declaración inscrita en el acta final de la conferencia de Niza relativa a los párrafos segundo y tercero del artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea, en la que se pide al Consejo la instauración de un procedimiento que asegure que el funcionamiento concreto de esas disposiciones será objeto de una evaluación a más tardar tres años después de su entrada en vigor.

Hay que resaltar que no se precisa nada sobre los efectos de esa evaluación. No creo que el Consejo pueda asumir el papel de Hércules, que enterró el cuerpo de Ícaro, ahogado tras la terrible caída, cuando las alas se le desprendieron al derretirse la cera que las unía al cuerpo. Volver hacia atrás sería muy complicado.

Al Tribunal de Primera Instancia se le confía, pues, una competencia prejudicial restringida, provisional y subordinada, con la que difícilmente podrá participar en la función constitucional de velar por la aplicación uniforme del derecho comunitario.

El carácter restringido se deriva de que sólo podrá pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales planteadas «en materias específicas determinadas por el Estatuto» y siempre que no requieran «una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del derecho comunitario» (artículo 225.3, párrafos primero y segundo).

La competencia sería provisional, pues el Consejo, una vez adoptadas las disposiciones del Estatuto necesarias, «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» (declaración relativa a los apartados 2 y 3 del artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea que consta en el acta final de la conferencia de Niza).

La condición de subordinada de la competencia prejudicial del Tribunal de Primera Instancia se deriva de que sus resoluciones «podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia» (artículo 225, apartado 3, párrafo tercero del Tratado de la Comunidad Europea y artículo 62 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia).

La utilidad de una competencia prejudicial tan devaluada presenta grandes interrogantes. Tal vez hubiera sido preferible buscar otro instrumento procesal para aliviar una previsible inundación de cuestiones de este

¹⁵ O. DUBOS, «Quel avenir pour le Tribunal de première instance?», obra citada, pág.436, explica que, al ser el propio Tribunal de Justicia, a propuesta de su primer abogado general, quien decide interponer un recurso en interés de la ley, asume así la doble condición de demandante y juez en un mismo asunto.

tipo o no dotar a la competencia del Tribunal de Primera Instancia de la naturaleza «prejudicial», con el significado que ha adquirido este adjetivo a lo largo de casi cincuenta años de jurisprudencia. Es decir, la nueva atribución no debería ser calificada de «prejudicial», sino que habría de recibir otra denominación, como, por ejemplo, recurso de auxilio o de aclaración, para evitar las connotaciones constitucionales que lleva aparejada la jurisdicción prejudicial del Tribunal de Justicia. Se lograría, de esta manera, que toda la trascendencia de que está adornada esa competencia no se traspasara *per se* al Tribunal de Primera Instancia. Además, este último órgano no quedaría enredado en la noción de órgano jurisdiccional, en los límites para la admisibilidad, en la eficacia *erga omnes* de las resoluciones y en otras construcciones jurisprudenciales elaboradas en razón de la repercusión constitucional de los pronunciamientos, de la que carecerían las sentencias del Tribunal de Primera Instancia, por ser un alto órgano contencioso administrativo sin las condiciones necesarias para emitir decisiones de ese alcance.

La instauración de un sistema de filtrado podría conseguir mejores resultados, al confiar al Tribunal de Justicia la labor de seleccionar los supuestos que realmente exijan un pronunciamiento de relevancia constitucional, y al reconocer a los jueces nacionales la madurez suficiente no sólo para aplicar el derecho de la Unión con la ayuda de esas decisiones de principio, sino también para aceptar la declaración de inadmisibilidad de algunas cuestiones, asumiendo definitivamente su responsabilidad de jueces comunitarios ordinarios o de derecho común.

La trascendental función de garantizar la interpretación y la aplicación uniformes del derecho comunitario, tradicionalmente en manos del Tribunal de Justicia, que la ejerce en sus sentencias y en las conclusiones de los abogados generales, dictadas en materia prejudicial, será asumida también por el Tribunal de Primera Instancia y por el primer abogado general, complicando la claridad del sistema y comprometiendo su eficacia. No es imposible, sin embargo, que un régimen tan barroco pueda alcanzar cierto grado de utilidad si todos se aplican a la tarea con espíritu constructivo y talante contenido, reconociendo los límites de su aportación, conscientes de su participación en un esfuerzo común, en el que también están implicados en gran medida los jueces nacionales.

La cuarta propuesta de la *Contribución a la conferencia intergubernamental* tiene por objeto la adaptación de la tramitación del contencioso en materia de función pública.

Con el fin de permitir una mejor utilización de los medios del Tribunal de Primera Instancia y para limitar los recursos de casación que puedan interponerse ante el Tribunal de Justicia, se propone que los litigios entre la Comunidad y sus funcionarios y agentes se sometan obligatoriamente a una sala de recurso facultada para resolver conforme a derecho, antes de que puedan plantearse ante el Tribunal de Primera Instancia. Las salas tendrían carácter jurisdiccional, según sugirió el grupo de trabajo creado por la Co-

misión, para ofrecer a los funcionarios y agentes que sean parte del litigio las garantías procesales necesarias. El Tribunal de Primera Instancia actuaría como segunda instancia, con lo que se podría restringir el acceso a la casación ante el Tribunal de Justicia. El carácter jurisdiccional de la sala de recurso no debería impedirle actuar asimismo como órgano de conciliación.

Esta propuesta ya constaba en el *Informe del Tribunal de Justicia* de 1995, para el supuesto de que se alcanzara una integración más estrecha en determinados sectores que implicara un incremento de los litigios, y se expresaba afirmando que «podría resultar oportuno a más largo plazo proceder a una especialización de las salas del Tribunal de Primera Instancia o, en su caso, a crear nuevos órganos jurisdiccionales comunitarios especializados». En el *Documento de reflexión* de 1999 se lanzó la idea de que podría buscarse una adaptación del modo de tratar el contencioso en materia de función pública que no excluyese el acceso al juez comunitario de jurisdicción ordinaria. Y se consideró que podría pensarse en la creación de salas de recurso interinstitucionales, compuestas por un jurista independiente y por vocales que contaran con la confianza de las administraciones y del personal, a las que se encargaría de ejercer una misión de conciliación y, en su caso, de resolver controversias.

La quinta propuesta de la *Contribución del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia a la conferencia intergubernamental*, adoptada a sugerencia del grupo de reflexión creado por la Comisión, está estrechamente ligada a la cuarta, pues persigue que las salas jurisdiccionales de recurso puedan conocer, además de los litigios relativos a la función pública comunitaria, de otras materias que, por el volumen previsible del contencioso y por el carácter específico de su objeto, requieran un tratamiento procesal rápido y especializado, como la propiedad industrial y comercial.

Ambas propuestas, la cuarta y la quinta, han sido atendidas por la conferencia intergubernamental al incluir un nuevo artículo 225 bis en el Tratado de la Comunidad Europea, que prevé la creación de tales salas para conocer «en primera instancia de determinadas categorías de recurso en materias específicas». La creación de las salas jurisdiccionales de recurso corresponde al Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, o a petición del Tribunal de Justicia, previa consulta del Parlamento Europeo y de la Comisión.

Las decisiones de las salas jurisdiccionales pueden ser objeto, bien de un recurso de casación limitado a las cuestiones de derecho, bien de uno de apelación que se extienda también a las cuestiones de hecho, ambos ante el Tribunal de Primera Instancia.

Ya he adelantado que las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Primera Instancia en estos recursos, como las que recaigan en los procesos prejudiciales que se le atribuyan pueden, excepcionalmente, ser sometidas a un reexamen ante el Tribunal de Justicia cuando se dé un riesgo serio de comprometer la unidad o la coherencia del derecho comunitario.

Las condiciones esenciales de ese proceso de reexamen se han de concretar en el Estatuto del Tribunal de Justicia, según una declaración relativa al artículo 225, apartados 2 y 3, del Tratado de la Comunidad Europea, inscrita en el acta final de la conferencia, a cuyo tenor deben precisarse, en especial:

- el papel de las partes en el proceso ante el Tribunal de Justicia, de manera que se asegure la protección de sus derechos;
- el efecto del proceso de reexamen en el carácter ejecutivo de la decisión del Tribunal de Primera Instancia; y
- el efecto de la decisión del Tribunal de Justicia en el litigio concreto de que se trate.

Tras esa declaración, el proceso de reexamen podría configurarse como un recurso en interés del derecho comunitario.

Así quedan definidos la posición específica del Tribunal de Justicia en relación con la conferencia intergubernamental y el impacto que han tenido sus propuestas concretas en las modificaciones llevadas a cabo en el Tratado de la Comunidad Europea y en el Estatuto del Tribunal de Justicia, que las han incorporado prácticamente en su integridad.

Pero la actitud del Tribunal de Justicia no se manifiesta sólo en lo que ha recomendado de forma expresa en su *Contribución* de 20 de marzo de 2000, sino también en lo que ha omitido decir, en lo que ha evitado sugerir y ya había apuntado en documentos anteriores.

IV. LAS MODIFICACIONES ORGÁNICAS OPERADAS EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA POR EL TRATADO DE NIZA

En la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, la *Contribución* de marzo de 2000 nada dice respecto al número de miembros del Tribunal de Justicia, pero el *Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional*, de mayo de 1999, había advertido de que «el mantenimiento de la relación entre el número de jueces y el de Estados miembros tras una ampliación de la Unión Europea deberá ser atentamente examinado por la conferencia intergubernamental», sobre la base de las ventajas que presenta un número limitado de jueces para que se pueda continuar garantizando una jurisprudencia coherente¹⁶.

¹⁶ Ya en el *Informe sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, de mayo de 1995, el Tribunal de Justicia había ponderado al respecto dos tipos de consideraciones: «Por una parte, un aumento importante del número de jueces podría tener como resultado el 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 sería juzgada 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 debería contribuir a acentuar su legitimidad»

La conferencia intergubernamental ha tomado partido abiertamente, al modificar el artículo 221 del Tratado de la Comunidad Europea, declarando en su párrafo primero que el Tribunal de Justicia estará formado por un juez por cada Estado miembro. El artículo 222 mantiene el número de ocho abogados generales y la posibilidad de que, si el Tribunal de Justicia lo solicita, el Consejo por unanimidad pueda aumentar esa cifra. Tras la adopción del Tratado de Niza, el artículo 224 del Tratado de la Comunidad Europea precisa que el Tribunal de Primera Instancia cuenta al menos con un juez por Estado miembro, dejando al Estatuto la fijación del número de jueces y la previsión de abogados generales.

Nada se dice en la *Contribución* del año 2000 sobre la sugerencia, ya manifestada en el curso de los trabajos preparatorios del Tratado de la Unión Europea, tendente a modificar el párrafo quinto del artículo 167 del Tratado de la Comunidad Europea, que se ha convertido en el artículo 223, tras la reenumeración efectuada por el Tratado de Amsterdam, 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 de Justicia. El fundamento de la sugerencia, recogida con toda energía en el *Informe del Tribunal de Justicia* de 1995, residía en «el hecho de que la situación estatutaria de los abogados generales es idéntica a la de los jueces», pues, «sin perjuicio de su función específica, son miembros del Tribunal de Justicia como los jueces y 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». Y la conclusión era clara: «teniendo en cuenta que el presidente organiza los trabajos del Tribunal de Justicia y dirige sus servicios, sería totalmente lógico que los abogados generales participaran en su elección junto con los jueces», aunque, como el presidente dirige las vistas y las deliberaciones del Tribunal de Justicia en pleno, sólo puede ser elegido entre los jueces, por lo que los abogados generales serían electores, pero no elegibles.

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 al funcionamiento del Tribunal de Justicia.

Ha sido una pena que no se haya podido insistir en esta idea que reforzaría la figura del presidente, la coherencia estructural del Tribunal de Justicia y la proyección de su imagen externa.

Aunque el Tribunal de Justicia había reclamado, en el *Documento de reflexión* de 1999, que se le reservara la búsqueda, en caso de aumento del nú-

mero de jueces, de las medidas de organización apropiadas para garantizar la coherencia y la homogeneidad de la jurisprudencia, la conferencia intergubernamental se ha adelantado con algunas disposiciones.

— El artículo 221 del Tratado de la Comunidad Europea prevé que el Tribunal de Justicia actúe en salas, en gran sala o en pleno. Y el artículo 16 del Estatuto, tras la reforma, completa la organización con algunas medidas novedosas. Las salas serán de tres y de cinco jueces. Los miembros de cada sala eligen entre ellos al presidente. Los presidentes de las salas de cinco jueces son nombrados por tres años, renovables una sola vez. La gran sala está compuesta por once jueces presididos por el presidente del Tribunal de Justicia. También forman 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 constituye en gran sala cuando lo solicite un Estado miembro o una Institución de la Comunidad que sea parte en el proceso, y en pleno cuando considere, oído el abogado general, que un asunto del que conozca reviste una importancia excepcional. En todo caso, se constituye en pleno cuando se requiera su intervención en aplicación de determinados preceptos del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

- para destituir, a petición del Parlamento Europeo, al Defensor del Pueblo si dejase de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiese cometido una falta grave (artículo 195, apartado 2);
- para declarar, a instancia de la Comisión o del Consejo, el cese de un miembro de la Comisión, o la privación de su derecho a pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo, cuando incumpla las obligaciones derivadas de su cargo (artículo 213, apartado 2);
- para cesar, a instancia de la Comisión o del Consejo, a todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o que haya cometido una falta grave (artículo 216);
- para relevar de sus funciones o privar de su derecho a pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo a los miembros del Tribunal de Cuentas que dejen de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo (artículo 247, apartado 7).

— El artículo 17 del Estatuto del Tribunal de Justicia impone que sólo se pueda deliberar en número impar y exige la concurrencia 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.

— El nuevo párrafo segundo del artículo 222 del Tratado de la Comunidad Europea que deja al Estatuto del Tribunal de Justicia la posibili-

dad de precisar los asuntos que requieran la intervención del abogado general mediante la presentación de conclusiones motivadas.

Esta última posibilidad que ofrece el Tratado encierra cierto peligro, pues rompe un principio orgánico fundamental del Tribunal de Justicia, el de que sus sentencias se adoptan «siempre» tras la presentación de conclusiones motivadas del abogado general.

Esta quiebra del régimen procesal de la Institución, que se ha revelado extraordinariamente eficaz a lo largo de casi cincuenta años de historia, compromete las garantías que la participación del abogado general proporciona al sistema jurisdiccional comunitario no sólo al suprimir el análisis profundo e imparcial que realizan las conclusiones y que, al publicarse en la Recopilación, forman parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sino también al impedir que se pronuncie una voz independiente y, en su caso, disidente dentro de un órgano judicial que delibera en secreto y que no admite en su seno votos particulares.

La única razón que podría aconsejar una medida tan grave como la de suprimir la presentación de conclusiones motivadas en determinados asuntos sería la de aligerar el proceso, especialmente en contenciosos de poca importancia o de reducido debate, en los que el Tribunal de Justicia puede resolver con facilidad, sin necesidad de esperar un estudio previo. Pero en tales supuestos el trámite de las conclusiones no alarga el procedimiento: la media ponderada del tiempo de que han dispuesto los abogados generales para presentar sus textos ha sido, en el año 2000, de dos meses, incluido el periodo de la traducción, por lo que, en procesos de escaso interés, ese tiempo se verá sensiblemente reducido. Además, si, por la evidencia de la decisión que se ha de adoptar, el Tribunal de Justicia lo estima oportuno, puede, como ya ha hecho en numerosas ocasiones, efectuar una remisión general al razonamiento contenido en las conclusiones, recortando así de forma considerable el tiempo de pronunciamiento de su sentencia.

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.

A diferencia de otras disposiciones de carácter programático que se han agregado a los Tratados, ésta del párrafo segundo del artículo 222 del Tratado de la Comunidad Europea ha sido desarrollada en el Estatuto.

La adopción de esta medida, cuyos dudosos efectos prácticos no compensarían su perjudicial impacto en la estructura del régimen jurisdiccional del Tribunal de Justicia, debería haber seguido una de estas dos posibilidades:

- bien, el establecimiento de unos criterios objetivos perfectamente delimitados, que permitieran identificar, sin ninguna duda, los asuntos que, por su escaso interés, no requerirían la redacción de unas conclusiones motivadas;
- bien, la concesión a los abogados generales de la facultad de determinar, cuando la falta de complejidad del asunto o la evidencia de la solución así lo aconsejen, los asuntos en que no procedería la presentación de conclusiones, sin merma alguna de su función de garantes del orden jurídico comunitario.

Cabía una tercera posibilidad, confiando a los jueces la oportunidad de reclamar las conclusiones cuando estimaran que eran necesarias para resolver un asunto. Esta tercera posibilidad se descarta por sí sola con toda evidencia, pues degradaría la función del abogado general a una especie de servicio de investigación y de documentación, que sólo se manifestaría cuando fuera requerido al efecto, impidiéndole realizar su función de voz de la conciencia del derecho comunitario con imparcialidad e independencia.

El Estatuto del Tribunal de Justicia ha seguido una cuarta vía intermedia, previendo, en el último párrafo del artículo 20, que, «si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el abogado general, que el asunto sea juzgado sin conclusiones».

La decisión queda, pues, en manos del Tribunal de Justicia, pero sujeta a una doble condición:

- por un lado, que se trate de un asunto que no suscite ningún problema de derecho novedoso, concepto jurídico indeterminado, sujeto, en muchas ocasiones, a muy diferentes interpretaciones;
- por otro lado, que el abogado general sea oído, indudable garantía que, con frecuencia, puede provocar que su pronunciamiento sobre la posible existencia de una cuestión jurídica no abordada por la jurisprudencia precedente sea más complicado que unas eventuales conclusiones sobre el fondo.

La solución seguida por el Estatuto se presta, por consiguiente, a algunas dificultades, por lo que, habida cuenta de que ha sido asumida sin que los abogados generales, por sí mismos o en el seno de la Institución, se ha-

yan decantado al respecto, podría ser corregida en ulteriores reformas normativas de oficio por el legislador comunitario o a sugerencia del Tribunal de Justicia ¹⁷.

Las demás medidas, aun adoptadas sin el concurso del Tribunal de Justicia, parecen razonables. Unas reconocen lo que ya era una práctica habitual, como la deliberación en número impar y como la actuación en gran sala, que se corresponde con lo que era la práctica del denominado pequeño pleno.

Las disposiciones más polémicas podrían ser la elección de los presidentes de cada sala por los jueces integrantes de la formación, el hecho de que los presidentes de las salas de cinco jueces sean nombrados por tres años y renovables una sola vez, así como la composición de la gran sala, de la que formarán parte en todo caso el presidente del Tribunal de Justicia, los presidentes de las salas de cinco jueces y otros jueces designados en las condiciones establecidas en el Reglamento de Procedimiento. Se ha objetado que, con tales previsiones, se potenciaría el desarrollo de la política judicial en el seno de la Institución, rompiéndose el equilibrio entre los jueces. Pero, en contrapartida, se puede reconocer que se conseguirá mayor eficacia al dotar a las presidencias de las salas de una estabilidad de la que carecen y favorecer el que sean ocupadas por las personas más adecuadas para el desempeño del cargo.

Nada se dice respecto al nombramiento del primer abogado general, cuya figura aparece especialmente potenciada al otorgársele la iniciativa para el reexamen de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia dictadas resolviendo cuestiones prejudiciales o recursos contra decisiones pronunciadas por las salas jurisdiccionales. La delicada tarea de velar por la unidad y la coherencia del derecho comunitario exigiría un periodo más largo que el de un año no renovable. Tal vez hubiera debido pensarse en una solución parecida a la dada para los presidentes de las salas de cinco jueces, aun cuando haya de reconocerse que quebraría el equilibrio entre los abogados generales y potenciaría la politización en el Tribunal de Justicia con tantas elecciones entre sus miembros. En este caso, electores y elegibles podrían ser únicamente los abogados generales, sin perjuicio de que el nombramiento fuese aprobado por la reunión general del Tribunal.

Disposiciones parecidas a las del Tribunal de Justicia se adoptan en el Estatuto para el Tribunal de Primera Instancia, que actuará también en salas de tres y de cinco jueces y, en determinados casos regulados por el Reglamento de Procedimiento, en pleno o como órgano unipersonal. También se podrá constituir en gran sala. No obstante, la actuación del Tribunal de Primera Instancia como órgano unipersonal ha perdido gran parte de su sentido después de la creación de las salas jurisdiccionales de recurso.

¹⁷ M. LÓPEZ ESCUDERO, «Modificaciones del Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario», obra citada, pág. 31, subraya que el criterio seguido por el artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia «no resultará de fácil aplicación» y aventura algunas categorías de asuntos a los que podría extenderse como los recursos de incumplimiento sin oposición o los asuntos de escasa relevancia para el ordenamiento jurídico comunitario.

V. LA REFORMA PERMANENTE. LA NECESIDAD DE PROSEGUIR LA RENOVACIÓN INICIADA POR EL TRATADO DE NIZA

El método legislativo por goteo impuesto por el Tratado de Niza requiere la prosecución de la labor normativa emprendida, completando algunas de las iniciativas que se han apuntado, y que han quedado pendientes de continuidad.

Ya he dejado reflejado al respecto que no hay plazo para llevar a cabo la reforma y que, a veces, se presentan varias opciones compatibles con la disposición de principio adoptada. Pero la tarea del legislador comunitario debe reanudarse inmediatamente, después de haber padecido una reforma de tanto calado como la realizada por el Tratado de Niza. Si se comienza enseguida, se deja la impresión de que las modificaciones efectuadas han sido precipitadas o erróneas. Si se deja transcurrir el tiempo, puede parecer que se elude la función que el propio legislador se ha impuesto o que no se encuentran vías de entendimiento ni soluciones adecuadas.

La organización del sistema jurisdiccional comunitario es una materia suficientemente delicada y sensible para dejarla a recaudo del furor legislativo, dándole el sosiego necesario para no alterar de manera inútil los cimientos de un régimen judicial que ha funcionado a satisfacción durante largo tiempo.

Queda pendiente el reparto de competencias en los recursos directos entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, que ha de hacerse con criterios objetivos y claros para impedir una situación como la que se da en la actualidad, en la que un mismo asunto puede ser tramitado en dos órganos jurisdiccionales, en razón de la calidad del demandante.

También se ha de decidir la organización, el funcionamiento y la competencia de las salas jurisdiccionales de recurso, así como el estatuto de sus miembros.

Las condiciones del reexamen por el Tribunal de Justicia, por un lado, de las decisiones dictadas por el Tribunal de Primera Instancia en los recursos de que conozca contra las resoluciones de las salas jurisdiccionales y, por otro lado, de las sentencias prejudiciales que pronuncie el propio Tribunal de Primera Instancia constituyen un punto de debate importante que el Estatuto ha de afrontar con la guía de la declaración relativa al artículo 225, apartados 2 y 3, del Tratado de la Comunidad Europea, inscrita en el acta final de la conferencia intergubernamental y a la que he hecho referencia con anterioridad.

De igual forma aparece aplazada la determinación de las materias específicas en las que el Tribunal de Primera Instancia puede pronunciarse prejudicialmente. Aquí caben múltiples posibilidades, desde la más amplia hasta la más restrictiva, así como modificaciones ulteriores al compás de la manera en que se desenvuelvan los acontecimientos. Parece muy aconseja-

ble que se inicie con prudencia esta complicada vía de reforma que afecta al instrumento esencial para mantener criterios uniformes sobre la interpretación y la validez de las normas del ordenamiento jurídico comunitario.

Por último, sigue sobre el tapete la concreción, en el Estatuto del Tribunal de Justicia, de las categorías de asuntos respecto de los que puede establecerse un mecanismo de filtrado de los recursos de casación, tema de indudable trascendencia, que puede servir de conejillo de Indias para trasplantar la solución a otros ámbitos procesales, como el de la cuestión prejudicial.

Además, hay otros muchos aspectos que se han de perfilar, algunos con urgencia, en los Reglamentos de Procedimiento, como las condiciones de designación de los jueces que, con el presidente del Tribunal y los presidentes de las salas de cinco, han de formar parte de la gran sala del Tribunal de Justicia, según previene el párrafo segundo del artículo 16 del Estatuto, o los casos y las condiciones en que el Tribunal de Primera Instancia se pueda constituir en gran sala, a tenor del párrafo tercero del artículo 50 del propio Estatuto, precisando los criterios que han de seguirse para determinar los jueces que han de integrarla.

Si el pasado día 1 de febrero de 2001 ha aparecido en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el texto refundido del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 19 de junio de 1991, en el que se recogen, entre otras, las modificaciones aprobadas el 26 de mayo y el 28 de noviembre de 2000 y si se ha empezado el proceso para revisarlo de nuevo, sin perjuicio de la reforma del Estatuto que se emprende aun antes de quedar ratificada formalmente la llevada a cabo en Niza, se comprenden las dificultades de adaptación que se encuentran quienes se deciden a comparecer ante la jurisdicción comunitaria, con el riesgo de que el acceso quede restringido a iniciados que puedan estar al día de las vicisitudes que corre, lo que atenta contra los principios fundamentales de la protección efectiva y de la transparencia.

Tantas modificaciones acometidas en tan poco tiempo afectan al sistema judicial comunitario de manera grave y pueden comprometer otro principio fundamental, el de la seguridad jurídica, con mayor motivo si el diseño realizado sobre el boceto precedente tiene rasgos de inacabado que pronto exigirán nuevas alteraciones.

VI. LAS NOVEDADES APORTADAS POR EL TRATADO DE NIZA Y EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

De lo que se ha expuesto se deduce la trascendencia de las medidas que han sido introducidas por el Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional comunitario.

La aparición de las salas de recurso puede permitir una justicia más especializada y más rápida en un cuadro de competencias cada vez más complejo y diversificado. Significa el nacimiento de una estructura judicial

propia, de gran envergadura, capaz de dar respuesta a la exigencia de una tutela jurisdiccional efectiva inherente a una Unión Europea concebida como Comunidad de derecho.

El Tribunal de Primera Instancia conserva su importante función contencioso-administrativa en asuntos que requieren un análisis profundo de hechos complejos y asume otras de gran calado. Sin dejar de constituir esa primera instancia que le ha dado su razón de ser, está llamado a desempeñar competencias de segunda instancia en determinadas categorías de litigios atribuidas a las salas jurisdiccionales de recurso; por medio de una apelación o de una casación limitada a las cuestiones jurídicas. Además, el Estatuto le podrá confiar el conocimiento de procesos prejudiciales sobre materias específicas¹⁸. En cualquier caso, el Tribunal de Primera Instancia actuará siempre bajo el control del Tribunal de Justicia, a través del recurso de casación interpuesto contra las sentencias dictadas en primera instancia o a través del reexamen, mediante un recurso que se articulará en términos de interés de derecho, contra las resoluciones prejudiciales que se atribuyan al Tribunal de Primera Instancia, y contra las sentencias recaídas en las apelaciones y casaciones de que conozca frente a las decisiones de las salas jurisdiccionales de recurso.

El Tribunal de Justicia sigue siendo el garante de la unidad y de la coherencia del derecho comunitario, ocupando la cúspide de la organización judicial de la Unión Europea e imponiendo la uniformidad en la interpretación y en la aplicación de las normas con las sentencias prejudiciales que pronuncia a instancia de los jueces nacionales y con los recursos de casación que resuelve. Ejerce auténticas funciones constitucionales, entre las que se pueden citar la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, la determinación, con carácter general, del alcance de las disposiciones de los Tratados, la precisión y la protección de los principios generales del ordenamiento jurídico, el control de constitucionalidad del derecho comunitario derivado, la garantía del equilibrio institucional, el control preventivo de constitucionalidad de los acuerdos de la Comunidad con terceros y la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de aplicación del derecho comunitario.

La asunción de todas esas funciones requiere la dotación de los medios apropiados para llevarlas a cabo¹⁹. El Tratado de Niza ha efectuado algu-

¹⁸ O. DUBOS, «Quel avenir pour le Tribunal de première instance?», obra citada, pág. 436, sostiene que el Tratado de Niza sólo es una etapa previa de una reforma más profunda del sistema jurisdiccional comunitario, indispensable para responder al ineludible crecimiento del contencioso en la Unión Europea. Añade que, ante semejante desafío, el porvenir del Tribunal de Primera Instancia, tal como está concebido en el desarrollo actual del derecho comunitario, aparece seriamente comprometido, pues, al no poder absorber la inflación de recursos, está condenado a ser suprimido o a ser transformado de manera radical.

¹⁹ X.A. YATAGANAS, *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union. A Continental perspective*, Harvard Law School, Cambridge USA, 2001, págs. 47 y 48, estima que, para acometer su misión de forma adecuada, el sistema jurisdiccional europeo necesita, no sólo de los medios materiales apropiados, sino mayor legitimidad a los ojos de los ciudadanos. Esta legitimidad puede obtenerse únicamente a través de la calidad, constancia y coherencia de su jurisprudencia.

nas innovaciones orgánicas a las que ya se ha hecho referencia. Es oportuno recalcar que se han acometido sin que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado al respecto en la *Contribución* de marzo de 2000, y a pesar de que la propia Institución había reclamado, en el *Documento de reflexión* de 1999, como ya he indicado, que se le reservara la búsqueda de las medidas de organización pertinentes para asegurar la coherencia y la homogeneidad de la jurisprudencia.

Por último, es conveniente hacer una referencia al tratamiento de la cuestión prejudicial en una Unión Europea que asume un mayor número de competencias. Las sugerencias efectuadas por el Tribunal de Justicia en relación con la agilización del procedimiento han sido adoptadas en las modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia aprobadas el 16 de mayo y el 28 de noviembre de 2000. Así, se ha flexibilizado la celebración de la fase oral; se ha admitido la posibilidad de responder mediante auto motivado a las cuestiones prejudiciales que sean idénticas a otras ya resueltas por el Tribunal de Justicia, cuando la respuesta pueda deducirse con toda claridad de la jurisprudencia o cuando no suscite ninguna duda razonable; y se ha previsto también la tramitación, por el llamado procedimiento acelerado, de determinadas cuestiones prejudiciales, entre otras materias. Pero el gran debate sobre la modificación del sistema de remisión prejudicial, planteado en el *Documento de reflexión* de 1999, no se ha abordado en la conferencia intergubernamental.

Tal vez no ha llegado aún el momento de analizarlo en profundidad, pero sí parece oportuno avanzar algunos comentarios sobre la posición tomada hasta ahora por el Tribunal de Justicia.

El *Documento de reflexión* aludido resalta el constante crecimiento del número de remisiones prejudiciales y declara que esta circunstancia puede mermar gravemente las funciones más características del Tribunal de Justicia, consistentes en hacer respetar el reparto de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, y entre las Instituciones comunitarias entre sí, en garantizar la uniformidad y la coherencia del derecho comunitario, y en contribuir al desarrollo armonioso de su ordenamiento jurídico.

Para que el Tribunal de Justicia continúe cumpliendo esas misiones esenciales, el *Documento de reflexión* considera preciso «reformular el sistema

La autoridad del Tribunal de Justicia no debe diluirse en un sistema jurisdiccional multipolar de difícil comprensión para el ciudadano. Es importante, pues, que el Tribunal de Justicia, de conformidad con las declaraciones anejas a las disposiciones pertinentes del Tratado, establezca una clara delimitación de competencias con el Tribunal de Primera Instancia y los órganos jurisdiccionales europeos de nueva creación. Esta delimitación debe tener en cuenta los intereses de la administración de justicia, tarea cada vez más compleja y técnica, pero, ante todo, ha de garantizar el carácter constitucional del Tribunal de Justicia y su vocación de convertirse en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Europa. Está convenido de que, con independencia del resultado final de la integración europea, y precisamente por la incertidumbre acerca de la naturaleza de dicho resultado, el Tribunal de Justicia está llamado por mucho tiempo a ejercer un papel determinante en el mantenimiento del vínculo comunitario y en el impulso del proyecto común, en el respeto de la legalidad.

prejudicial con el fin de que pueda hacerse frente al número de asuntos que deba sustanciarse cada año».

A tal efecto, el Tribunal de Justicia toma en consideración varios tipos de medidas:

1. La limitación de los órganos jurisdiccionales facultados para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

2. La implantación de un sistema de filtrado.

3. La atribución de competencias en materia prejudicial al Tribunal de Primera Instancia.

4. La creación o la designación, en cada Estado miembro, de órganos judiciales descentralizados encargados de tratar las cuestiones prejudiciales pertenecientes a sus respectivas esferas de competencia territorial, instaurando unos tribunales regionales con capacidad para resolver exclusivamente asuntos prejudiciales surgidos en su ámbito geográfico.

El *Documento de reflexión* rechaza abiertamente la primera medida, remitiéndose al *Informe* de mayo de 1995, en el que se señaló que limitar la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia tendría como efecto cuestionar la aplicación y la interpretación uniformes del derecho comunitario en el conjunto de la Unión, y generaría el riesgo de privar a los particulares de una protección jurisdiccional efectiva y de conculcar la unidad de la jurisprudencia. Considera que no es trasladable a las normas sobre mercado interior y sobre las políticas y las acciones comunes la limitación efectuada por el Tratado de Amsterdam a la facultad de los jueces nacionales de plantear cuestiones prejudiciales en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas referidas a la libre circulación de personas y en relación con las decisiones marco, las decisiones y con los convenios celebrados en el ámbito del título VI del Tratado de la Unión Europea, que regula la cooperación policial y judicial en materia penal.

La tercera medida, la posibilidad de atribuir competencias prejudiciales en materias específicas al Tribunal de Primera Instancia, ha sido recogida en el Tratado de Niza, como ha quedado expuesto con anterioridad en este estudio.

La cuarta medida²⁰ se descarta por sí sola y ha sido unánimemente considerada carente de todo sentido. El propio *Documento de reflexión* reconoce que «cualquier regionalización o nacionalización del procedimiento prejudicial, tanto si se trata de órganos nacionales o comunitarios, implica serios riesgos de fragmentación de la unidad del derecho comunitario, que constituye un fundamento esencial de la Unión y que las futuras ampliaciones hacen aún más indispensable y vulnerable». A pesar de que el *Documento* pide que se explore y se examine en profundidad un sistema de descentralización del procedimiento prejudicial, queda claro que «la competencia para de-

²⁰ Tiene su antecedente en un artículo de J.P. JACQUÉ y J.H.H. WEILER, «On the Road to European Union. A New Judicial Architecture. An Agenda for Intergovernmental Conference», *Common Market Law Review*, 1990, págs. 185 a 207.

terminar la interpretación última y vinculante, así como la validez de una norma comunitaria, debería pertenecer, por consiguiente, a un único órgano jurisdiccional para toda la Unión»²¹.

La segunda medida sugerida por el *Documento de reflexión*, la implantación de un sistema de filtrado que permitiera al Tribunal de Justicia seleccionar en función, por ejemplo, de su novedad, de su complejidad o de su importancia, las cuestiones prejudiciales sobre las que debe pronunciarse, presenta indudables ventajas y se revela como la única solución válida para afrontar un flujo excesivo de este tipo de asuntos.

Aun cuando el sistema de filtrado podría afectar al principio de cooperación mutua entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, hay que confiar en la comprensión y en la responsabilidad de todos para asumir sus respectivas tareas, lo que se facilitaría con unos criterios de selección que pudieran utilizarse de forma flexible y prudente. Como el propio Tribunal de Justicia ha reconocido, «la implantación de tal sistema de filtrado incitaría a los órganos jurisdiccionales nacionales a ser selectivos al optar por la remisión y a desempeñar de este modo, aún más plenamente, su función de jueces ordinarios de derecho comunitario».

La instauración de un sistema de filtrado de los recursos de casación, que el Tratado de Niza ha previsto en el nuevo apartado 2 del artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea, puede entenderse como una declaración de intenciones del legislador comunitario y como un campo de pruebas con vistas a su extensión a otros ámbitos de competencia del Tribunal de Justicia, entre los que cabría incluir las cuestiones prejudiciales.

²¹ R. STREINZ y S. LEIBLE, «Die Zukunft des Gerichtssystems des Europäischen Gemeinschaft - Reflexionen über Reflexionspapiere», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2001, vol. 1, págs. 1 a 12, especialmente pág. 5, son también muy críticos con esta posibilidad y consideran que la descentralización de los procedimientos prejudiciales ha de «rechazarse enérgicamente» (*ist entschieden abzulehnen*) y «no debe de ninguna manera tener lugar» (*gänzlich unterbleiben*), por los riesgos que implica para la unidad del derecho comunitario.

