

LA EVOLUCIÓN DE LA ARQUITECTURA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE UN AGENTE

ANDREA GAVELA LLOPIS¹
andrea.gavela@maec.es

Cómo citar/Citation

Gavela Llopis, A. (2024).

La evolución de la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea desde la perspectiva de un agente. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 119-139. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.05>

Resumen

El objeto de este artículo es proporcionar el contexto y, sobre esa base, reflexionar acerca del objetivo de la última reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia en el marco de la evolución de sistema jurisdiccional de la Unión Europea desde la perspectiva de un usuario y al tiempo un actor de esa arquitectura como es un agente de un Estado miembro.

Palabras clave

Tribunal de Justicia; Tribunal General; competencias; estatuto; reglamento de procedimiento; cuestiones prejudiciales; agentes de los Estados miembros.

THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN UNION'S JURISDICTIONAL ARCHITECTURE FROM AN AGENT'S PERSPECTIVE

Abstract

The purpose of this article is to provide the context and on that basis to reflect on the objective of the latest reform of the Statute of the Court of Justice in the con-

¹ Abogada del Estado-jefe de la Abogacía del Estado ante el TJUE.

text of the evolution of the European Union's judicial system from the perspective of a user and at the same time an actor of that architecture as an agent of a Member State.

Keywords

Court of Justice; General Court; jurisdiction; statute; rules of procedure; preliminary rulings; agents of the Member States.

L'ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE JURIDICTIONNELLE DE L'UNION EUROPÉENNE DU POINT DE VUE D'UN AGENT

Résumé

Le but de cet article est de fournir le contexte et, sur cette base, de réfléchir à l'objectif de la dernière réforme du statut de la Cour de justice dans le contexte de l'évolution du système judiciaire de l'Union européenne, du point de vue d'un utilisateur et en même temps d'un acteur de cette architecture, tel qu'un agent d'un État membre.

Mots clés

Cour de justice; Tribunal; compétence; statut; règlement de procédure; questions préjudicielles; agents des États membres.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DE LA ARQUITECTURA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. III. LA REFORMA DE 2024 DESDE LA PERSPECTIVA DE UN AGENTE: 1. Traslado de cuestiones prejudiciales en determinados ámbitos materiales: 1.1. *Ampliación del mecanismo de admisión a trámite del recurso de casación.* 1.2. *Breve referencia a otros aspectos de la reforma introducidos en el procedimiento legislativo y los cuadrólogos con el Parlamento Europeo.* IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es proporcionar el contexto o, mejor aún, reflexionar sobre el objetivo de la última reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia en el marco de la evolución de sistema jurisdiccional de la Unión Europea desde la perspectiva de un usuario y al tiempo un actor de esa arquitectura como es un agente de un Estado miembro.

Al menos en el caso español, desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas en 1986, la posición de los agentes no ha sido meramente pasiva en el diseño de esta arquitectura jurisdiccional, pues tradicionalmente hemos sido los representantes de España en el Grupo de Trabajo Tribunal del Consejo de la Unión Europea donde se preparan las reformas del Estatuto.

Se puede decir así que hemos participado activamente en las grandes transformaciones que ha experimentado la jurisdicción europea y, de modo más específico, en la última que acaba de producirse y que está en funcionamiento desde el 1 de octubre, pues el grueso del proceso de la reforma y el acuerdo adoptado en «cuadrólogo» tuvo lugar bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea del segundo semestre de 2023.

II. EVOLUCIÓN DE LA ARQUITECTURA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Para analizar la actual reforma, es preciso tomar en consideración los hitos que han venido a esculpir el templo de la jurisdicción de la Unión Europea.

En 1952 se sitúa el punto de partida, con la creación, en virtud del Tratado de París (1951), del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que con el Tratado de Roma se transformó

ya en Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). En 1988, ante la creciente carga de trabajo, se dividió la jurisdicción en dos, con la creación del Tribunal de Primera Instancia. En 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se produce una relevante ampliación de las competencias del Tribunal de Justicia que nuevamente incrementó la carga de trabajo, lo que llevó a una apuesta por la especialización con la creación en 2004 del Tribunal de Función Pública. Con el Tratado de Lisboa, en 2009, la institución pasa a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea y experimenta una notable ampliación de competencias derivadas de la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. En 2016 se produce el hito que cimienta la reforma actual, que es la reforma del Tribunal General, que dobla el número de jueces y asume las competencias del Tribunal de Función Pública y que, en la práctica, desde el punto de vista competencial, no tuvo tanto impacto, puesto que ya se trataban esos mismos temas.

Partiendo de esos hitos, el presente artículo pretende realizar un breve repaso de los principales cambios operados en la jurisdicción de la Unión para centrarse después en la última de estas reformas.

Sobre la evolución de la arquitectura jurisdiccional de la UE, se dice ahora que estamos en un momento en el que camina hacia la consolidación del TJUE como una jurisdicción constitucional encargada de preservar el «marco constitucional» que fijan los Tratados.

Es importante destacar, por ello, la expresión consolidada, puesto que esa vocación constitucional del Tribunal de Justicia la hallamos desde sus comienzos, incluso con más intensidad si cabe. Así, la idea está ya presente en sentencias del Tribunal de Justicia de la primera época, como *Costa Enel* en 1964 o *Les Verts* en 1986. En esta última se decía que «la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado»². En esa primera época se mostró esa vocación de jurisdicción constitucional o, incluso, constituyente, pues fue entonces cuando el Tribunal de Justicia estableció los principios que han permitido construir la UE como hoy la conocemos y que no son otros que los de primacía³ y efecto directo⁴, entre muchos otros.

² Sentencia del Tribunal de Justicia, de 23 de abril de 1986, *Les Verts*, C-294/83, EU:C:1986:166, apdo. 23.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra E.N.E.L.*, C-6/64, EU:C:1964:66.

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Vand Gend en Loos*, C-26/62, EU:C:1963:1.

Fue el Tribunal de Justicia el que, mucho antes de la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea el 7 de diciembre del año 2000, o de que esta gozara del mismo estatus que los Tratados en el año 2009, reconoció los derechos fundamentales como principios generales del derecho de la Unión Europea⁵. Pero es ahora cuando el Tribunal de Justicia está jugando igualmente un papel fundamental en la consolidación del Estado de derecho en la Unión Europea, con sentencias como la dictada en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁶, en la que entre otras cuestiones reconoció el efecto directo del art. 19 TUE, o en las más recientes sentencias dictadas en los asuntos *Hungría/Parlamento y Consejo* y *Polonia/Parlamento y Consejo* impugnando el Reglamento sobre condicionalidad, en las que el Tribunal de Justicia reconoció el carácter normativo del art. 2 TUE y de la noción de Estado de derecho como fuente de obligaciones para los Estados miembros susceptibles de control por la Comisión en los términos precisados por el derecho derivado⁷. Actualmente el Tribunal tiene ante sí un nuevo reto en el recurso en el asunto *Comisión/Hungría*, donde se invoca el incumplimiento del art. 2 TUE de forma autónoma⁸ por vulneración de principios y derechos fundamentales como los de igualdad de trato y no discriminación.

Es igualmente cierto que la evolución de esa arquitectura ha sido en gran medida pareja a la evolución de la propia Unión Europea en relación con la progresiva ampliación de sus competencias y consiguiente fortalecimiento de sus instituciones, que han ido progresivamente incrementando la carga de trabajo del Tribunal de Justicia.

Partiendo de la existencia de un único Tribunal compuesto por siete jueces, ya en 1988, tras el Acta Única Europea y en aplicación de esta, atendida la progresiva carga de trabajo del Tribunal de Justicia, se creó un Tribunal de Primera Instancia, por Decisión del Consejo de octubre de 1988, encargado de conocer de determinados recursos directos susceptibles de casación ante el Tribunal de Justicia.

La existencia del Tribunal de Primera Instancia fue consolidada al recogerse ya en el Tratado de Maastricht de 1992, en el art. 168A. Este tratado

⁵ Ya en 1969, el Tribunal de Justicia en *Stauder* (Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1969, C-29/69, apdo. 7) indicó que los derechos fundamentales subyacen en los principios generales del derecho de la Unión y se protegen por el Tribunal de Justicia.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, C-64/16, EU:C:2018:117.

⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, C-156/21, EU:C:2022:97 y C-157/21, EU:C:2022:98.

⁸ DO C 54 de 13.2.2023, pp. 16-17.

tiene la trascendencia fundamental de superar la perspectiva exclusivamente económica de la Comunidad al incorporar, junto al pilar propiamente comunitario, dos nuevos pilares, aunque de naturaleza intergubernamental, relativos a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a justicia e interior, que inciden ya sobre cuestiones de trascendencia constitucional para los Estados miembros.

El Tratado de Ámsterdam *comunitarizó* la política de visados, asilo e inmigración, y con ello las competencias del TJUE, sin perjuicio de las especialidades previstas al efecto.

Por su parte, el Tratado de Niza, el 26 de febrero de 2001, incorporó la posibilidad de crear salas especializadas en el art. 225 A, como posible solución al constante incremento de la carga de trabajo de los dos tribunales. Sobre la base de este precepto, el Consejo creó en 2004 el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, encargado de conocer de los litigios entre las instituciones y sus agentes, que fue, sin embargo, suprimido como consecuencia de la reforma más ambiciosa operada hasta la fecha, al menos desde el punto de vista organizativo, acordada en 2015, por la que el Tribunal General pasó a doblar el número de jueces y asumir aquellas competencias.

El Tratado de Niza incorporó, tal y como señaló el presidente Skouris en 2004⁹, también tres reformas importantes:

- en primer lugar, la introducción de la Gran Sala (inicialmente concebida con una composición de trece jueces);
- en segundo lugar, la elección de los presidentes de Sala de cinco por tres años y la circunstancia de que formen parte de la Gran Sala, como medida dirigida a reforzar la unidad y coherencia en la interpretación del derecho de la Unión;
- en tercer lugar, una redefinición del papel de abogado general al no incrementarse su número y eliminarse la previsión de que tuvieran que presentar conclusiones en todos los asuntos de que conociera el Tribunal.

A ello se añadió un elemento clave para que la reforma actual haya podido materializarse como es la posibilidad de ceder competencias al Tribunal de Primera Instancia en materia prejudicial. Sin embargo, ha tenido que pasar mucho tiempo, más de veinte años, para que esa posibilidad se haya materializado.

⁹ Paper from the Colloquium on judicial architecture of the European Unión. CCBE 2004.

En todo caso, ya en 2004, el actual presidente del Tribunal de Justicia, K. Lenaerts¹⁰, afirmaba que el Tratado de Niza refuerza el papel constitucional del Tribunal de Justicia, que debería limitarse al análisis de las cuestiones que sean de importancia esencial para el ordenamiento jurídico comunitario. Señalaba, no obstante, que en Niza solo se contenía el embrión del reparto competencial entre los tribunales de la Unión para alcanzar ese objetivo.

Con la adopción de la reforma de Lisboa se da un paso más hacia la «constitucionalización» del derecho de la UE, pese a ser la reforma posterior a la frustración del intento de aprobar una Constitución para Europa, al adoptarse la trascendente decisión de dotar de igual valor que a los Tratados a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Otra reforma que opera en Lisboa importante desde la perspectiva del Tribunal es la plena «comunitarización» del espacio de libertad, seguridad y justicia, materias nuevamente de especial sensibilidad «constitucional». Desde entonces solo subsiste una limitación a la jurisdicción europea en relación con los Tratados en el ámbito de política exterior y de seguridad común (PESC), sobre la que se ha pronunciado recientemente el Tribunal de Justicia en otra sentencia de trascendencia constitucional como es la pronunciada en los asuntos acumulados *KS* y *KD*¹¹, donde ha afirmado que ni los artículos de los Tratados ni los de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que consagran el derecho a la tutela judicial efectiva, ni la invocación de violaciones de derechos fundamentales, justifican, por sí solos, que los tribunales de la Unión se declaren competentes en materia PESC, pero que esa limitación no es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos. Esta sentencia *KS* y *KD* da un paso más en favor de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en este ámbito, optando por una delimitación negativa de su competencia en esta materia al afirmar que es competente para apreciar la legalidad de los actos u omisiones del ámbito de la PESC que no tengan relación directa con elecciones políticas o estratégicas o para interpretarlos.

Este aumento de competencias y las ampliaciones de 2004 y 2010 implicaron nuevamente una situación de estrés en la jurisdicción europea que desembocó en la reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de diciembre de 2015. Tiene la característica de ser una reforma muy relevante desde el punto de vista organizativo y de ser uno de los elementos que permite explicar el camino que se ha abierto con la reforma operada en

¹⁰ Ídem.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2024, *KS* y *KD*/Consejo y otros, C-29/22 P y C-44/22 P, EU:C:2024:725.

este 2024, atribuyendo al Tribunal General el conocimiento de remisiones prejudiciales en determinadas áreas.

La motivación en 2015 fue la de atender la creciente carga de trabajo del Tribunal General y se propuso hacerlo incrementando el número de jueces. De todos es sabido que la propuesta no buscaba duplicar el número de jueces, pero la preocupación de los Estados de tamaño más reducido desembocó en la solución de dos jueces por Estado miembro, que se implementó progresivamente hasta completarse en 2019.

La reforma de 2016 no fue tan trascendente desde el punto de vista material, aunque, vista en perspectiva, como hemos apuntado, es la actual configuración del Tribunal General con dos jueces por Estado miembro la que ha permitido que la última reforma operada en 2024 haya podido plantearse.

Si la reforma de 2016 afectó, podemos decir, casi exclusivamente al funcionamiento del Tribunal General, sin perjuicio de que, como consecuencia de ello, el Tribunal de Justicia pasara a tener el monopolio de los recursos de casación, la reforma del Estatuto recientemente operada tiene una trascendencia, a mi juicio, mayor o, al menos, una naturaleza más sustantiva.

Con ella se rompe el tabú mantenido hasta la fecha de que la función de garantía de la interpretación uniforme del derecho de la Unión solo podía preservarse si el Tribunal de Justicia mantenía el monopolio del conocimiento de las cuestiones prejudiciales.

En todo caso, la reflexión en torno a esta cuestión no es nueva, pues se suscitó ya al hilo de la adopción del Tratado de Ámsterdam en 1997, y la posibilidad se introdujo en los tratados en Niza. Desde entonces, a pesar de las propias reticencias del Tribunal de Justicia expresadas todavía en 2017¹², la posibilidad ha surgido siempre que se ha abordado cómo agilizar la función de la jurisdicción europea, si bien hasta esta última reforma del Estatuto no se ha materializado.

III. LA REFORMA DE 2024 DESDE LA PERSPECTIVA DE UN AGENTE

Habiendo rememorado ya las sucesivas reformas que ha experimentado la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea y la inequívoca dirección hacia una función constitucional que las mismas han imprimido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conviene analizar ahora la reforma recientemente

¹² Informe del Tribunal de Justicia al Parlamento y al Consejo de 14 de diciembre de 2017, disponible en: <https://is.gd/k5Rexg>.

operada y exponer los puntos de vista de un agente, en tanto representante de un Estado miembro y, precisamente por ello, operador habitual ante el Tribunal de Justicia.

La perspectiva de los agentes es doble en el caso español y de muchos otros Estados miembros, pues a su función de representantes de los Estados miembros ante el Tribunal de Justicia en los procesos suman la de ser los representantes de los mismos en el Grupo de Trabajo del Consejo de la Unión Europea dedicado al Tribunal de Justicia donde se reciben las propuestas de reforma del Estatuto del Tribunal y de los reglamentos de procedimiento.

La posición de los agentes ha sido siempre la de facilitar la labor del Tribunal de Justicia, es decir, buscar que las reformas contribuyan a una mayor eficacia del Tribunal, pieza clave de la justicia europea, y, al mismo tiempo, asegurar que los operadores que se relacionan con el Tribunal gocen de la mayor protección posible en lo que se refiere a derechos procesales, de modo que se traduzca en una mayor garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.

Puede afirmarse que estos dos objetivos son compartidos con todos los operadores jurídicos que se relacionan con el Tribunal, pero hay una preocupación específica de los agentes de los Estados miembros y también de las instituciones que es procurar que los cambios no mermen la condición de actores privilegiados que se reconoce en el Estatuto a las instituciones y a los Estados miembros.

La propuesta de reforma del Estatuto que remitió el Tribunal de Justicia al Parlamento y al Consejo en diciembre de 2022¹³ abarcaba dos elementos clave, si bien el primero es más trascendente que el segundo. Estos no son otros que los relativos a la atribución al Tribunal General del conocimiento de procedimientos de remisión prejudicial en determinadas materias y a la ampliación de los supuestos en que se prevé un mecanismo de admisión a trámite de los recursos de casación.

A estos dos elementos clave, la negociación del Consejo con el Parlamento Europeo sumó otros también relevantes como son los atinentes a la ampliación de la condición de actores privilegiados para intervenir en los procedimientos de remisión prejudicial al Parlamento Europeo y al Consejo, la previsión de publicación de las observaciones presentadas en los asuntos prejudiciales una vez concluidos y la institucionalización de mecanismos informales de intercambio entre el Parlamento y el Tribunal.

Conviene ahora analizar los principales aspectos de cada uno de estos elementos clave integrantes de la reforma que se ha operado a través del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de

¹³ Disponible en: <https://is.gd/qrSG5U>.

11 de abril de 2024, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴ y las modificaciones de los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, operadas el 12 de agosto de 2024¹⁵.

1. TRASLADO DE CUESTIONES PREJUDICIALES EN DETERMINADOS ÁMBITOS MATERIALES

En primer lugar, conviene examinar la decisión de hacer uso de la posibilidad contemplada en el art. 256 TFUE y atribuir al Tribunal General el conocimiento de cuestiones prejudiciales en determinadas materias.

La acogida de la propuesta por parte de los agentes de los Estados miembros ha sido favorable y acorde con el planteamiento de que la función del Tribunal de Justicia debe evolucionar hacia una naturaleza de jurisdicción constitucional.

Puede que uno de los motivos de esa favorable acogida se deba a la propia posición del Tribunal de Justicia de proponer esta vía de transmitir el conocimiento de determinadas cuestiones prejudiciales para avanzar en la evolución de la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea solo en el momento en el que se habían descartado otras opciones y las posibilidades de mejora de la eficiencia del sistema vigente no eran suficientes, en coherencia con las conclusiones alcanzadas en el informe de diciembre de 2017.

Una de las posibilidades que se barajó fue la de incrementar el número de jueces del Tribunal de Justicia. Sin embargo, esta opción fue descartada, puesto que se ha considerado que la composición actual del Tribunal General permite que este pueda asumir nuevas competencias y, de ese modo, se aproveche al máximo la decisión de dotarlo de dos jueces por Estado miembro. En este sentido, las estadísticas del Tribunal revelan que, a pesar del incremento del número de nuevos asuntos, el número de vistas orales celebradas en el Tribunal General ha aumentado¹⁶.

Este planteamiento ha sido aceptado por los Estados miembros, pero los colegisladores han advertido de la necesidad de vigilar la evolución de la carga de trabajo del Tribunal General en el ámbito de los recursos directos, puesto

¹⁴ DO L 2024/2019, 12.8.2024, ELI: <https://is.gd/OhuoPu>.

¹⁵ DO L 2024/2094, 12.8.2024, ELI: <https://is.gd/davqhs>, y DO L 2024/2095, 12.8.2024, ELI: <https://is.gd/ZOs97l>.

¹⁶ 286 vistas en 2023, frente a 241 en 2022 y 240 en 2021. 419 asuntos han sido objeto de vista oral en 2023, frente a 303 en 2022 y 290 en 2021. Estadísticas del Tribunal General, disponibles en: <https://is.gd/B52bMX>.

que el desarrollo del derecho derivado y su creciente complejidad claramente ha incrementado la litigiosidad. También, sobre todo, en el ámbito de los mecanismos de estabilidad del sistema financiero, donde estamos viendo cada vez con más frecuencia la aparición de pleitos masa¹⁷, aunque no solo, así como en temas de función pública.

Otra de las posibilidades para hacer frente a la creciente carga de trabajo del Tribunal de Justicia era la de ceder al Tribunal General competencia para conocer de todos los recursos directos, incluidos los recursos de anulación promovidos por Estados miembros o las instituciones y los recursos de incumplimiento.

Sin embargo, los Estados miembros siempre han sido reacios a esta posibilidad. El recurso de incumplimiento es el único procedimiento en el que la jurisdicción de la Unión tiene competencia para conocer de una acción frente a un Estado miembro y en ese sentido es una pieza clave de la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea, así como de la garantía del respeto del derecho de la Unión, y, por ello, se ha considerado que es una manifestación de esa arquitectura constitucional de la Unión contenida en los Tratados cuyo conocimiento debería permanecer en el Tribunal de Justicia.

Por otro lado, los números tampoco abogarían por esa solución, puesto que el número de recursos directos de los que conoce el Tribunal de Justicia no es tan relevante¹⁸.

Por ello, la propuesta de atribución al Tribunal General del conocimiento de determinadas cuestiones prejudiciales recibió en 2023 una acogida favorable. Las principales preocupaciones que se mostraron por parte de los representantes de los Estados miembros estuvieron dirigidas a garantizar que no hubiera riesgo de quiebra del principio de interpretación uniforme del derecho de la Unión y a que no hubiera merma de las garantías procesales.

Vamos a analizar cómo estas preocupaciones fueron atendidas, pero antes es interesante recordar que las mismas no son diferentes de las que el propio Tribunal de Justicia recogió en su informe de 2017, cuando en aquel momento rechazó la posibilidad de hacer uso de la facultad contemplada en el art. 256 TFUE.

¹⁷ Los asuntos relacionados con la política económica y monetaria —ámbito que incluye, entre otros, el derecho bancario— siguen aumentando cada año y han alcanzado la cifra de 56 nuevos asuntos planteados en 2023. Por ejemplo, decisiones de resolución del Banco Popular o contribuciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución. Véanse los datos en el enlace: <https://is.gd/DtESKb>.

¹⁸ En 2023 se presentaron 60 recursos directos de un total de 821 asuntos iniciados ante el Tribunal de Justicia. Fuentes estadísticas del Tribunal de Justicia, disponibles en: <https://is.gd/MkUDip>.

En este sentido, en aquel informe se hacía referencia a los siguientes riesgos: de divergencia entre ambos tribunales al abordar cuestiones de naturaleza transversal que afectaran al principio de seguridad jurídica y a la confianza de los órganos jurisdiccionales nacionales y las partes en la institución; de merma de garantías por el diferente sistema de trabajo de ambos tribunales; y de posible retraso en la tramitación y resolución definitiva de los asuntos en los casos en los que el Tribunal General declinase su competencia o el Tribunal de Justicia realizase un reexamen.

En cuanto a la manera de articular la reforma de modo que se evitase cualquier riesgo de quiebra de interpretación uniforme del derecho de la Unión, tal objetivo se ha atendido a través de dos vías junto al mecanismo de cierre del sistema. De un lado mediante la atribución al Tribunal General del conocimiento de cuestiones prejudiciales en áreas materiales muy específicas, reservando en todo caso al Tribunal de Justicia las cuestiones de principio. De otro, mediante la creación de un sistema de ventanilla única de modo que será el Tribunal de Justicia el que reciba todas las resoluciones de remisión prejudicial y el que, tras analizarlas, decida si deben ser atribuidas al Tribunal General por referirse a las materias en las que ha recibido competencia. El cierre del sistema se produce a través del mecanismo de reexamen previsto en los propios Tratados.

En cuanto al objetivo de evitar cualquier merma de garantías procesales en el traspaso de competencias, este se plasmó en sus elementos básicos en el Estatuto y se materializó en los reglamentos de procedimiento, en particular, en el del Tribunal General.

Por lo que se refiere a las materias objeto de traspaso, la propuesta del Tribunal respondió a los siguientes criterios: que se tratara de materias claramente determinadas y suficientemente dissociables de otras; que esas materias hubieran dado lugar a un amplio corpus de jurisprudencia del Tribunal de Justicia que pueda orientar al Tribunal General en el ejercicio de su competencia sobre cuestiones prejudiciales, y que contribuyeran al objetivo de descargar al Tribunal de Justicia por afectar a un número de asuntos prejudiciales lo suficientemente elevado como para tener una repercusión real en su carga de trabajo.

La propuesta se concretó en las siguientes áreas: sistema común del impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales, el código aduanero y la clasificación arancelaria de mercancías y la nomenclatura combinada, la compensación y la asistencia a los pasajeros en caso de retraso o cancelación de los servicios de transporte o en caso de denegación de embarque a los pasajeros, y el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Aunque pueda resultar llamativo, la elección de los ámbitos específicos objeto de traspaso no suscitó especial polémica entre los Estados miembros.

No obstante, la sensibilidad sí fue mayor en aquellos Estados que planteaban mayor número de cuestiones prejudiciales en esas materias o que poseían jurisdicciones especializadas en las mismas. Ciertamente es que el traspaso de competencias en materia de IVA tenía también una implicación «constitucional» al afectar a uno de los recursos propios de la Unión Europea.

Desde la perspectiva de las materias elegidas, la realidad es que, salvo el IVA y el Código Aduanero, según los datos que proporcionó el propio Tribunal, las restantes materias no comprenden un número relevante de remisiones prejudiciales. De modo que la reforma debe contemplarse como un primer paso de un cambio que, si funciona adecuadamente, implicará seguro nuevas transferencias.

Sí que se sometió a la consideración del proponente el motivo por el que la propuesta no había optado por atribuir competencia al Tribunal General en cuestiones sobre las que tiene un mayor grado de conocimiento, como es el caso del área de propiedad intelectual o de derecho de la competencia. La explicación proporcionada nos indica, quizás, un límite adicional para la ulterior evolución del sistema, que es evitar la contradicción que se podría generar si, por un lado, el Tribunal General tiene la última palabra en esa materia si la analiza en el marco de una cuestión prejudicial, y, sin embargo, si lo hace en un recurso directo, la sentencia sería susceptible de recurso de casación. No obstante, ese riesgo de contradicción se salvaría en última instancia con el mecanismo de reexamen.

Al margen de la selección de las materias, que, como se ha indicado, no suscitó especial polémica, el problema fundamental de la propuesta es que crea dos tribunales que van a tener la última palabra en la interpretación del derecho de la Unión en determinadas áreas, de modo que una inevitable preocupación derivada de la propuesta era la relativa a neutralizar el riesgo de incurrir en contradicciones.

Ese riesgo se minimiza, si no neutraliza, a través de dos mecanismos en la reforma. En primer lugar, reservando al Tribunal de Justicia la competencia cuando, además de referirse a la materia concreta, se suscitan cuestiones de principio que puedan afectar a la consistencia del derecho de la Unión. La definición de cuáles debieran ser esas cuestiones de principio centró gran parte de la discusión en el Grupo de Trabajo en el Consejo y en el cuadrílogo con el Parlamento Europeo. Si bien en un principio se pensó que era mejor recogerlo en un considerando para permitir un margen de apreciación en función de la evolución de las circunstancias, tales elementos han sido finalmente positivizados en el párrafo segundo del art. 50 *ter* del Estatuto.

Las cuestiones horizontales identificadas son las siguientes: cuestiones independientes de derecho primario, de derecho internacional público, principios generales del derecho de la Unión o la Carta de Derechos Funda-

mentales. En tales casos, la competencia será del Tribunal de Justicia, habida cuenta de su carácter horizontal, incluso cuando el marco jurídico del litigio principal se refiera a una o varias de las materias específicas en relación con las cuales la competencia sobre cuestiones prejudiciales ha sido atribuida al Tribunal General.

De igual modo, si el asunto no se refiere exclusivamente a las materias identificadas como objeto de cesión, sino también a otras no cedidas, la competencia permanece en el Tribunal de Justicia, puesto que el art. 256.1 TFUE no admite cesiones que no refieran a materias específicas identificadas en el Estatuto.

Algunos Estados miembros suscitaron que, toda vez que las prejudiciales de validez exigen la interpretación del derecho originario, debían exceptuarse también de la atribución de competencias al Tribunal General; aunque lo normal es que una cuestión de validez afecte a cuestiones de derecho primario o a principios generales del derecho de la Unión o a la Carta, se ha optado por no introducir como tal y de forma automática la exclusión de las cuestiones de validez, teniendo en cuenta además que las cuestiones de validez que afectan a legislación delegada pueden no llegar a precisar la interpretación del derecho primario, sino solo el derecho derivado de base.

En segundo lugar, el riesgo de doctrina contradictoria entre ambos tribunales se minimiza a través del mecanismo de reexamen previsto en el art. 256.3 TFUE y 62 y siguientes del Estatuto, que permitirá al Tribunal de Justicia, a instancia del abogado general, dentro del plazo de dos meses desde que se adopta la decisión, reexaminar el asunto cuando considere que existe un riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del derecho de la Unión.

La introducción del mecanismo de reexamen para las cuestiones prejudiciales de que conozca el Tribunal General tiene además una derivada importante, que la interpretación proporcionada por el Tribunal General no debería considerarse firme y, por ende, no debería desplegar su eficacia hasta transcurrido el primer mes o, en caso de interesar el reexamen el abogado general, hasta transcurridos los dos meses previstos para la decisión del Tribunal de Justicia acerca de proceder al mismo.

Es cierto, como reconocía el propio Tribunal de Justicia en su informe de 2017, que se trata de un mecanismo de naturaleza excepcional y que esa naturaleza excepcional, si bien debe mantenerse para evitar desnaturalizarlo y hacer ineficaz el objetivo último de la reforma, que es proporcionar una respuesta ágil a los órganos jurisdiccionales nacionales, hace que no pueda garantizarse de forma absoluta la eliminación del riesgo de divergencias; pero también es verdad que ese riesgo se minimiza con la previsión de que las cuestiones horizontales permanecen dentro de la competencia del Tribunal de Justicia, extremo que se garantiza con el mecanismo de ventanilla única que se

plasma en el párrafo tercero del art. 50 *ter* del Estatuto y que examinamos a continuación.

En virtud del mismo, toda petición de decisión prejudicial planteada sobre la base del art. 267 TFUE se presentará ante el Tribunal de Justicia. Tras haber verificado, con la mayor celeridad posible y con arreglo a lo previsto en su reglamento de procedimiento, que la petición de decisión prejudicial está comprendida exclusivamente en una o varias de las materias enunciadas en el párrafo primero del presente artículo, el Tribunal de Justicia transferirá dicha petición al Tribunal General.

El mecanismo de ventanilla única presenta la ventaja indudable de limitar el riesgo de divergencia, posibilitando que desde un momento inicial el Tribunal de Justicia verifique que el asunto no afecta a cuestiones horizontales, y de facilitar la labor de los órganos jurisdiccionales nacionales, que, de no existir, se verían obligados a analizar qué tribunal de la Unión resultaba competente. Sin embargo, no puede desconocerse que esta solución, finalmente aceptada, fue objeto de discusión y de expresión de preocupación por los Estados miembros, fundamentalmente en lo relativo al proceso a través del cual el Tribunal de Justicia decide en el sistema de ventanilla única si el asunto compete al Tribunal General al tratarse de un proceso meramente interno, sin que tal decisión pueda ser cuestionada autónomamente por las partes y los interesados.

En este sentido, el art. 93 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, tras la modificación operada el 2 de julio de 2024¹⁹, prevé que la Secretaría transmitirá la petición inmediatamente al presidente, al vicepresidente y al primer abogado general. Si el presidente, oídos el vicepresidente y el primer abogado general, considera que es competencia del Tribunal General, lo comunica a la Secretaría, que lo transmite inmediatamente a la Secretaría del Tribunal General. Si estima que, conforme a lo expuesto, la competencia corresponde al Tribunal de Justicia, lo someterá a este (se entiende que en reunión general) y se estará a lo que se resuelva.

En todo caso, se introducen mecanismos adicionales para velar por el adecuado reparto de competencias, por si posteriormente se advirtieran elementos no detectados en el análisis inicial, garantizando que la cuestión prejudicial será analizada por el órgano competente dentro de la justicia de la Unión. En particular, se contempla la posibilidad de que el Tribunal General remita el asunto al Tribunal de Justicia²⁰ cuando advierta que, pese

¹⁹ DO L de 12.8.2024, disponible en: <https://is.gd/davqhs>.

²⁰ Art. 207 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General tras su última reforma.

al examen inicial, el asunto presenta cuestiones de principio, y en ese caso no se contempla posibilidad de que el Tribunal de Justicia rechace el conocimiento del asunto. En este segundo momento sí sería posible la intervención de las partes y los intervinientes, que, aunque no tengan un trámite de audiencia específico, en sus observaciones escritas podrán advertir y analizar este aspecto.

Adicionalmente, se ha introducido en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia una previsión para garantizar la posible participación de los Estados miembros e instituciones en asuntos en los que la cuestión de principio sobre el derecho de la Unión Europea no se advierta en el momento inicial. Así, se prevé que, si cuando se remita el asunto al Tribunal de Justicia se ha declarado terminada la fase escrita del procedimiento, los interesados mencionados en el art. 23 del Estatuto podrán presentar escritos de alegaciones u observaciones escritas complementarios sobre la cuestión de principio suscitada por la petición de decisión prejudicial, dentro del plazo señalado por el presidente, que no podrá ser inferior a quince días²¹.

La segunda preocupación clave de los Estados miembros ante el traspaso al Tribunal de Justicia del conocimiento de determinadas cuestiones prejudiciales era asegurarse de que este se produjera sin merma de ninguna de las garantías procesales existentes en el procedimiento previsto para el tratamiento de las cuestiones prejudiciales por parte del Tribunal de Justicia.

Por ello, la reforma del Estatuto recoge las garantías procedimentales más esenciales. En este sentido, en los considerandos 19 a 21 se hace referencia a la necesidad de contar con:

- Salas especializadas para el conocimiento de las cuestiones prejudiciales, que por el momento se prevé que sean dos. Esta solución va a producir una primera diferencia, que es la existencia de un juez al menos por Estado miembro que pueda formar parte de las salas que conocen de las cuestiones prejudiciales.
- Una figura estable de abogado general, fijando los principios básicos para su actuación: se elegirá entre los jueces del Tribunal General a los miembros que hayan de ejercer las funciones de abogado general por un período renovable de tres años durante el cual no podrán actuar como jueces de las salas que conozcan de las cuestiones prejudiciales, aunque, *a sensu contrario*, podrán seguir actuando como jueces en recursos directos. Además, con el fin de garantizar su independencia, el abogado general designado para tratar una petición de decisión

²¹ Art. 114 *ter* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

prejudicial debe pertenecer a una sala distinta de aquella a la que se haya atribuido dicha petición.

- Una sala de tamaño intermedio entre las salas de cinco jueces y la Gran Sala (formación que no conocerá de cuestiones prejudiciales), pero que contará con nueve jueces y contribuirá a preservar la coherencia de las decisiones prejudiciales dictadas por el Tribunal General. En cuanto a esta Sala Intermedia, que hará las funciones de la Gran Sala del Tribunal de Justicia en el marco de las prejudiciales, en los cuadrángulos se introdujo la posibilidad de que un Estado miembro o una institución de la Unión que sea parte en el procedimiento pueda solicitar que se convoque dicha Sala Intermedia cuando se someta un asunto al Tribunal General con arreglo al art. 267 TFUE.

El Reglamento de Procedimiento de Tribunal General, por su parte, concreta estos elementos y reproduce en un capítulo específico al efecto el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia para el tratamiento de las cuestiones prejudiciales, con el objetivo de asegurar la máxima uniformidad en el tratamiento de estas por ambos tribunales.

Sin embargo, a pesar de todo, no puede desconocerse que la práctica de ambos tribunales hasta ahora difiere en algunos aspectos y que en algunos de ellos, desde la perspectiva de los agentes de los Estados miembros, sería deseable que se mantuvieran o incluso que se adoptaran por parte del Tribunal de Justicia. A modo de ejemplo, podría citarse la práctica de celebrar siempre vista cuando lo solicita alguna de las partes o la elaboración y entrega a las partes del informe para la vista.

1.1. Ampliación del mecanismo de admisión a trámite del recurso de casación

Entrando ya en el segundo aspecto de la reforma propuesta por el Tribunal de Justicia y finalmente adoptada, hay que hacer referencia a la ampliación de los supuestos en que aplica el mecanismo de admisión a trámite de los recursos de casación frente a las sentencias del Tribunal General.

La justificación de esta reforma es preservar la eficacia del procedimiento de casación y permitir al Tribunal de Justicia concentrarse en los recursos de casación que plantean cuestiones jurídicas importantes.

Se trata de una cuestión hasta cierto punto menor, pues no hace sino consolidar la reforma operada en 2019 al introducir un trámite de admisibilidad de la casación en los recursos frente a organismos que cuenten con paneles independientes de recurso «administrativo» no mencionados inicialmente en el art. 58 *bis* TFUE, exigiendo para su admisibilidad que se susciten cuestiones importantes para la unidad, la coherencia o el desarrollo del derecho de la Unión.

Sin embargo, la reforma de 2024 introduce además como novedad un supuesto adicional, que no sigue la lógica que se acaba de exponer y que ha consistido en limitar también la casación en los asuntos de que conoce el Tribunal General en virtud de cláusulas compromisorias de conformidad con lo previsto en el art. 272 TFUE.

La justificación es que esta competencia del Tribunal de Justicia constituye en realidad una anomalía, pues en este tipo de asuntos y, por ende, en los recursos de casación interpuestos frente a las sentencias del Tribunal General que los resuelven en instancia se interpreta el derecho nacional. No obstante, algunos Estados miembros mostraron reticencias por extender el mecanismo de admisibilidad a este tipo de asuntos, en tanto en cuanto implicaba quebrar el principio de doble instancia en las anulaciones promovidas por particulares sin una clara justificación y sin que el número de estos recursos fuera en absoluto significativo.

En todo caso, este segundo aspecto de la reforma propuesta y aprobada sigue esa misma línea directriz de aligerar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia al tiempo que refuerza el papel del Tribunal General como jurisdicción ordinaria, y camina así en la misma dirección de convertir al Tribunal de Justicia en una jurisdicción centrada en asuntos de trascendencia constitucional.

1.2. Breve referencia a otros aspectos de la reforma introducidos en el procedimiento legislativo y los cuadrólogos con el Parlamento Europeo

Resta hacer referencia a otros aspectos de la reforma que, si bien no fueron incorporados a la propuesta de reforma del Estatuto planteada por el Tribunal de Justicia, se han incorporado a la propuesta tras los cuadrólogos.

Estos aspectos son esencialmente tres:

- La consideración del Parlamento Europeo y del Consejo como parte privilegiada a los efectos del art. 23 del Estatuto.
- La introducción de un diálogo interinstitucional con el Tribunal de Justicia junto a mecanismos de información para analizar el impacto de la reforma.
- La previsión de dar publicidad a las observaciones escritas presentadas en los asuntos prejudiciales una vez concluidos.

En cuanto al primer aspecto, se ha modificado el art. 23 del Estatuto para prever que todas las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro que remitan un asunto al Tribunal de Justicia se notifiquen al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo, de modo que

estos puedan valorar si tienen tal interés particular y decidir si desean ejercer su derecho a presentar alegaciones u observaciones escritas.

Esta reforma responde a una voluntad expresada por parte del Parlamento Europeo de equiparar su situación en los asuntos prejudiciales a la de la Comisión Europea, de forma que pudiera participar en los mismos como *amicus curiae* aun cuando la cuestión no requiera de la interpretación de un acto en cuya adopción hubiera participado.

Esta modificación parece responder a un deseo de posicionamiento institucional del Parlamento Europeo más que a una verdadera necesidad de atender a una voluntad frustrada de participar en asuntos prejudiciales. La realidad es que, en cuanto colegislador ordinario, la mayor parte de las cuestiones prejudiciales que se suscitan se refieren a la interpretación de un acto en cuya adopción ha participado, sin que por ello el Parlamento Europeo intervenga, y que en las dos únicas ocasiones en las que ha deseado intervenir en una cuestión prejudicial relativa a la interpretación o validez de un acto en cuya adopción no había participado el Tribunal de Justicia ha admitido su participación en el procedimiento de remisión prejudicial²².

En un principio, la posición de los Estados miembros y de las restantes instituciones fue la de señalar que el art. 23 del Estatuto reflejaba ya un adecuado equilibrio institucional y atendía la posición particular de la Comisión como guardiana de los Tratados y de los Estados miembros, en cuanto son sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial los primeros encargados de implementar, aplicar e interpretar el derecho de la Unión. Igualmente, se puso de manifiesto que esta propuesta finalmente incorporada podía generar un riesgo de politización de los debates en los asuntos prejudiciales, dada la naturaleza esencialmente política del Parlamento Europeo. No obstante, ese riesgo no parece real habida cuenta de que, como ya se ha señalado, no ha sido la práctica del Parlamento Europeo en los asuntos en los que ha podido intervenir, que se ha ceñido en la mayor parte de los casos, al igual que la del Consejo, a defender la validez de sus actos cuando la misma ha resultado cuestionada. Sin embargo, la experiencia ya muestra que, cuando el Consejo decide intervenir en prejudiciales interpretativas y no de validez, la fijación de la postura a mantener para que pueda autorizarse su intervención resulta notablemente más compleja que en las cuestiones prejudiciales de validez donde la posición siempre es la de defender la conformidad de la norma con el derecho de la Unión.

En cuanto al segundo de los aspectos señalados, a instancia del Parlamento Europeo se ha incorporado, de un lado, la previsión de que el Tribunal

²² A título de ejemplo, véase asunto *Gauweiler*, C-62/14.

de Justicia debe presentar, en tiempo oportuno, al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre la transferencia al Tribunal General de la competencia sobre cuestiones prejudiciales en materias específicas y sobre la ampliación del mecanismo para decidir sobre la admisión a trámite de los recursos de casación. Y, de otro, se menciona en el considerando 28 de la reforma operada la previsión de que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia mantengan un diálogo anual estructurado con el fin de discutir la aplicación de la reforma del Estatuto introducida por el Reglamento y de reflexionar sobre mejoras adicionales, extremo este que al principio generó importantes dudas y que no se ha positivizado con el objetivo de evitar cualquier viso de injerencia en la independencia del Tribunal.

Finalmente, la reforma del Estatuto incorpora una previsión a instancia del Parlamento Europeo que fue la que mayor rechazo generó entre los Estados miembros. En un primer momento, la propuesta del Parlamento se refería a un procedimiento de acceso a documentos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea inspirado en el Reglamento 1049/2001, de todo tipo de procedimientos y con independencia de su estado. Esta fue descartada, entre otros motivos, por cuanto planteaba problemas de conformidad con el art. 15.3 TFUE. El Tribunal ofreció una propuesta de consenso que, con matices, es la que finalmente ha sido aprobada, en virtud de la cual las alegaciones y observaciones escritas presentadas por alguno de los interesados mencionados en el art. 23 del Estatuto en los procedimientos de reenvío prejudicial podrán publicarse en el sitio web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea si en un plazo máximo de tres meses tras la conclusión del asunto el interesado no manifiesta su oposición, configurándose esta oposición como de carácter incondicional, sin necesidad de justificación y no revisable.

IV. CONCLUSIÓN

Analizados los aspectos fundamentales de la reforma operada en 2024 desde la perspectiva de un agente de un Estado miembro, puede concluirse que, desde esa perspectiva, el deseo no es otro que el de que la reforma contribuya a que el Tribunal de Justicia consolide ese rol jurisdiccional de naturaleza constitucional afianzando su legitimidad al disponer de los medios y el tiempo necesarios para el análisis de esas cuestiones de principio que van a contribuir a definir los principios y líneas fundamentales que inspiran y presiden el derecho de la Unión y que van marcar el camino que siga la Unión Europea.

Es preciso, además, que lo haga dialogando con las jurisdicciones nacionales, en particular los tribunales supremos y constitucionales de los Estados miembros, lo que contribuirá de nuevo a reforzar su legitimidad.

Es importante, en definitiva, que el Tribunal de Justicia disponga de la capacidad de pronunciar más sentencias como la recientemente adoptada por el Pleno del Tribunal de Justicia el 30 de abril de 2024 en el asunto *Quadrature du Net*²³, que refleja cómo el Tribunal, que ha escuchado a los Estados miembros, ha prestado atención a la preocupación de las jurisdicciones nacionales superiores que, de forma reiterada, estaban presentando la cuestión al Tribunal y ha matizado su jurisprudencia para equilibrar el necesario respeto a la intimidad de las personas en el ámbito del tratamiento de datos con la finalidad igualmente imprescindible de perseguir ilícitos cuando el conocimiento de esos datos es la única forma de perseguirlos. Esta sentencia muestra también la importancia del papel de los abogados generales, de cuya labor se está prescindiendo a veces en exceso, dado que su número no se ha alterado a pesar del incremento de los asuntos de que conoce el Tribunal de Justicia.

En última instancia, nos interesa a todos los operadores y en particular a los agentes, que ambos tribunales puedan concentrar y dedicar el tiempo necesario a los asuntos de su competencia y que lo hagan aplicando las máximas garantías procesales, de forma que disfrutemos de una jurisdicción europea que siga siendo su mejor versión, que potencie la inmediatez incrementando el número de audiencias, que también últimamente están viendo reducido su número por la carga de trabajo, como ha reconocido el propio Tribunal de Justicia²⁴.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 30 de abril de 2024, C-470/21, EU:C:2024:370.

²⁴ Audiencias celebradas en 2019: 270; en 2020: 157; en 2021: 107; en 2022: 178 y en 2023: 188. Estadísticas del Tribunal de Justicia: <https://is.gd/O4BYcV>.