

LA REFORMA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA RUPTURA DE UN TABÚ

THE REFORM OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION: THE BREAKING OF A TABOO

José Martín y Pérez de Nanclares*

RESUMEN: Esta contribución analiza el alcance de la reforma del Protocolo núm. 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de conformidad con el procedimiento legislativo previsto en el art. 281 TFUE. Con ella, se materializa, más de 20 años después de su inclusión por el Tratado de Niza, la previsión recogida en el párrafo tercero del art. 256 TFUE, en virtud de la cual se transfiere al Tribunal General la competencia para conocer de cuestio-

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca y juez del Tribunal General de la Unión Europea. Correo-e: jmpnanclares@curia.europa.eu. Las opiniones expresadas son estrictamente personales y no vinculan en modo alguno a la institución para la cual trabaja actualmente el autor. Esta contribución ha sido realizada en el marco del proyecto de investigación PID2022-140194NB-100, financiado por MCIN/ AEI/ 10.13039/1100011033/ FEDER, UE. El autor agradece a Mariola Urrea, Vittorio di Bucci, Violette Ponche, Sarah Lacrampe y Christian Günter sus sugerencias y observaciones que han contribuido a enriquecer este texto. Todos los posibles errores o imprecisiones son, por supuesto, únicamente imputables al autor de esta contribución.

Las principales abreviaturas utilizadas corresponden a Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), Tribunal de Justicia (TJ), Tribunal General (TG), Estatuto del TJUE (ETJUE), reglamento de procedimiento del TJ (RPTJ), reglamento de procedimiento del Tribunal General (RPTG). Los datos relativos a la actividad jurisprudencial del TJUE están extraídos, salvo indicación expresa en sentido contrario, de los informes de actividad publicados por el propio TJUE y disponibles en su página web (última consulta el 30 de abril de 2024).

nes prejudiciales que versen sobre el IVA, los impuestos especiales, el código aduanero, la clasificación arancelaria de mercancías, la compensación y la asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque o de retraso o cancelación de los servicios de transporte y el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La reforma pretende descargar de trabajo al Tribunal de Justicia, de forma que pueda concentrarse en las cuestiones de mayor relevancia y en los asuntos de principio o con una dimensión constitucional. La reforma rompe con el monopolio del Tribunal de Justicia en materia de cuestiones prejudiciales, lo cual arroja consecuencias profundas para la arquitectura judicial de la Unión.

PALABRAS CLAVE: Tribunal de Justicia; Tribunal General; cuestión prejudicial; transferencia de competencias al Tribunal General; IVA.

ABSTRACT: This contribution analyses the scope of the reform of Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice approved by the European Parliament and the Council in accordance with the legislative procedure provided for in Article 281 TFEU. The reform gives effect to the provision contained in Article 256(3) TFEU added more than 20 years ago in the Treaty of Nice. This reform transfers jurisdiction to the General Court over preliminary rulings relating to VAT, excise duties, the Customs Code, the tariff classification of goods in the Combined Nomenclature, compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding or of delay or cancellation of transport services, and the scheme for greenhouse gas emission allowance trading. This is a major overhaul which breaks with the Court of Justice's monopoly on preliminary rulings and has far-reaching consequences for the Union's judicial architecture. Its main objective is to alleviate the Court of Justice's workload so that it may focus on the most important issues and on cases of principle or with a constitutional dimension.

KEYWORDS: European Court of Justice; General Court; preliminary rulings procedure; transfer of preliminary rulings to the General Court; VTA.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: EL TJUE DE NUEVO EN EL CENTRO DEL DEBATE CONSTITUCIONAL EUROPEO.— 1. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA: GARANTÍA DE UNA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN COHERENTE Y HOMOGÉNEA DEL DERECHO DE LA UNIÓN.— 2. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA AL TRIBUNAL GENERAL PARA CONOCER DE CUESTIONES PREJUDICIALES: UNA PREVISIÓN DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS PENDIENTE DE MATERIALIZACIÓN.— 3. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DEL TJUE Y DE LOS REGLAMENTOS DE PROCEDIMIENTO: UN PROCESO NO EXENTO DE ALGUNAS DIFICULTADES.— 4. ALCANCE MATERIAL DE LA REFORMA: LA PARTICULAR RELEVANCIA DE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE EL IVA: 4.1. La transferencia parcial de la competencia prejudicial: la fijación de las materias concernidas; 4.2. Ampliación del mecanismo de filtrado en la admisión de los recursos de casación: consolidación del camino abierto en 2015; 4.3. Otras reformas no previstas en la propuesta inicial del TJ: el debate sobre el incremento de transparencia.— 5. LA INCLUSIÓN DE MECANISMOS PARA ARTICULAR LA REFORMA SIN CARGAS PARA LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES: LA EXIGENCIA DE PRESERVAR LA COHERENCIA DE LA

JURISPRUDENCIA: 5.1. El mecanismo de remisión del asunto al TG: ausencia de cargas adicionales para el órgano jurisdiccional nacional; 5.2. La exigencia de preservar la unidad y la coherencia de la jurisprudencia del TJUE: la condición sine qua non de la reforma; 5.3. La introducción de mecanismos adecuados para asegurar un tratamiento semejante de las cuestiones prejudiciales por el TJ y el TG: la exigencia de importantes adaptaciones internas del TG.— 6. LA INMINENTE ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA: UN LABORATORIO DE PRUEBAS PARA MODIFICACIONES FUTURAS: 6.1. Entrada en vigor de la reforma: la necesaria adopción de algunas medidas transitorias: 6.2. Mecanismos de rendición de cuentas: puerta abierta para futuras reformas.— CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UNA REFORMA DE GRAN CALADO PARA EL TJUE.— BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA:

INTRODUCCIÓN: EL TJUE DE NUEVO EN EL CENTRO DEL DEBATE CONSTITUCIONAL EUROPEO

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha vuelto a colocarse en el centro del debate constitucional europeo. No me refiero en esta ocasión al papel que, según un reputado sector de la doctrina *iuseuropea*, está jugando este Alto Tribunal en la construcción de un nuevo constitucionalismo europeo a partir de su ya rica jurisprudencia en relación con los valores de la Unión (art. 2 TUE) ¹, muy en particular con el relativo al Estado de Derecho². En esta ocasión, quiero centrarme, más bien, en la importante reforma interna que se ha producido a través de la modificación del Estatuto del TJUE (ETJUE), cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de septiembre de 2024. No sin razón se ha considerado que puede constituir “one of the most significant changes in the EU judicial system in its seventy years’ history”³ o “the most fundamental transformation the European judiciary has undergone since the creation of the General Court some 35 years ago”⁴.

¹ Véase, por ejemplo, las sugestivas reflexiones de Jürgen Basst y Armin von Bogdandy, “Grundlagenteil und Verfassungskern der EU-Verträge”, *JuristenZeitung* 79 (2024), 115-125. Una posterior versión en inglés de este trabajo se encuentra en *The Constitutional Core of the Union: On the CJEU’s New Constitutionalism (Research Paper Series 2024-06)*, (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2024).

² Esta cuestión la hemos analizado *in extenso* en otr contribuciones, por ejemplo, “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad constitucional* 43 (2019), 121-159; “Valores y Tribunal de Justicia de la Unión Europea: jurisprudencia en materia de Estado de Derecho”, en José Manuel Cortés Martín y Luis Pérez-Prat-Durbán (coords.), *Un mundo en continua mutación: desafíos desde el Derecho Internacional de la UE. Liber amicorum Libro Lucía Millán*, (Pamplona: Aranzadi, 2022), 721-742.

³ Davor Petric, “The preliminary ruling procedure 2.0”, *European Papers*, 8 (2023), 25-42 (25).

⁴ Paul Dermine, “What the European Court of Justice is for – Making Sense of the ECJ’s Procedural and Organisational Law”, *European Constitutional Law Review* (2024), 1-18 (16).

Ciertamente, nada tiene de singular que el TJUE se vaya adaptando a las exigencias de cada momento. De hecho, los tratados constitutivos han ido modulando su organización, competencias y funcionamiento, a la par que se han ido produciendo las sucesivas ampliaciones de la Unión, así como la progresiva atribución a esta de nuevas competencias. En verdad, muy poco tiene que ver la actual configuración judicial de la Unión con la que se diseñó en la década de los años cincuenta del siglo pasado por los originarios tratados constitutivos de las entonces Comunidades Europeas. En una comunidad de seis Estados miembros, cuatro lenguas oficiales y apenas un puñado de competencias de índole estrictamente económica agrupadas en torno a la idea de la construcción de un mercado común con algunas políticas anexas, el Tribunal de Justicia tenía una dimensión reducida y un ambiente, según relatan los protagonistas de la época⁵, bastante familiar, que casaba bien con el ambiente bucólico del Luxemburgo de la época⁶.

Siete décadas más tarde, tras sucesivas ampliaciones (y también la salida de uno de sus miembros) y media docena de reformas sustanciales de los tratados constitutivos, la actual Unión está constituida por 27 Estados y ostenta competencias en un amplio haz de materias que inciden, directamente o indirectamente, en prácticamente todos los sectores normativos estatales, incluido el núcleo genuinamente regaliano. La Unión se ha dotado, además, de una estructura institucional bastante más vasta y compleja que la inicialmente diseñada en los tratados de París y Roma en la que ha ido aflorando un amplio haz de nuevas instituciones, órganos y organismos, cuya actividad creciente también ha tenido su incidencia en el TJUE. De esta forma, aquella modesta institución que inició su andadura en un chalet de los arrabales de Luxemburgo, con apenas unos pocos funcionarios y media docena de sentencias al año, ha devenido el mayor tribunal internacional del mundo: una institución con dos jurisdicciones –la del Tribunal de Justicia (TJ) y la del Tribunal General (TG)–, 81 jueces y 11 abogados generales, casi 2.500 funcionarios y agentes, 24 lenguas oficiales, 552 combinaciones lingüísticas posibles en las vistas orales, casi 2000 sentencias al año y un presupuesto de alrededor de 504 millones de euros. El TJUE de hoy ha requerido, por tanto, de un constante proceso de adaptación cuyo final, como el de la propia integración europea, no está aún escrito.

Antes al contrario. El paulatino incremento de la carga de trabajo, unido a la complejidad creciente de buena parte de los asuntos que llegan a Luxemburgo han colocado al Alto Tribunal europeo en una delicada tesitura que,

⁵ Véase, por ejemplo, Maurice Lagrange, *La Cour de Justice des Communautés européennes 1952-2002. Bilan et perspectives*, (París y Bruselas: Bruylant, 2004).

⁶ El ambiente realidad familiar de los primeros años de andadura del Tribunal de Justicia al que Eric Stein se refería en la década de los ochenta del siglo pasado, al describir en términos casi bucólicos tanto al Alto Tribunal europeo como al Estado anfitrión (como un “país de hadas”), tiene muy poco que ver con la situación actual; vid. “Lawyers, Judges and the Making of Transnational Constitution”, *American Journal of International Law* 75 (1981), 1-27.

precisamente en el momento en el que se habla de nuevas posibles ampliaciones⁷, exige una acción contundente. La llamada “paradoja del éxito”, de la que tanto se escribió en la década de los noventa del siglo pasado al discutirse sobre la necesidad de una nueva arquitectura judicial que afrontara el incremento de trabajo derivado del aumento de cuestiones prejudiciales⁸, vuelve ahora a estar en boga. Bien visto, el progresivo incremento de la carga de trabajo ha sido el *leitmotiv* de todas las reformas importantes del TJUE. Lo fue ciertamente la del Acta Única Europea, al introducir la posibilidad de crear un Tribunal de Primera Instancia, que se creó en 1988. Fue también el motivo último que movió a los Estados miembros a prever en el Tratado de Niza la posibilidad de crear tribunales especializados, como se hizo en 2004 con el Tribunal de la Función Pública, o de transferir cuestiones prejudiciales al TG, que ha sido hasta ahora soslayada. E igualmente fue la causa principal de que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se decidiera en 2015 la duplicación del número de jueces del TG, en 2016 la desaparición del Tribunal de la Función Pública y en 2019 la reforma del ETJUE.

Así las cosas, se ha decidido ahora, más de veinte años después de su entrada en vigor, transitar la vía establecida por el art. 256 TFUE. En concreto, a la vista de esta “paradoja del éxito” y “en aras de la recta administración de justicia”, el TJ consideró pertinente presentar el 30 de noviembre de 2022 una propuesta de reforma del Estatuto encaminada tanto a transferir al TG la competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del art. 267 TFUE en materias específicas, como la ampliación en el seno del TJ del mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación que ha conducido a la reforma en cuestión⁹. Tras un proceso legislativo no exento en esta ocasión de ciertas fricciones, la reforma del Estatuto

⁷ Como es bien sabido, el Consejo Europeo decidió, en su reunión de 14 y 15 de diciembre de 2023, iniciar negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia, conceder estatuto de país candidato a Georgia, avanzar en los términos previstos en relación con las futuras negociaciones con Bosnia y Herzegovina y Macedonia del norte y refirmar un compromiso con la perspectiva de adhesión con los Balcanes occidentales; Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 20/23, de 15 de diciembre de 2023, apdos. 15 a 21. En este contexto, parece razonable pensar en la incidencia que este proceso tendrá en todas las instituciones, como ha señalado la propia Comisión en su reciente Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación (“[u]na Unión ampliada también implicará inevitablemente una mayor carga de trabajo para las instituciones de la Unión en numerosos ámbitos”; COM (2024) 146 final, de 20.2024, p. 23). En lo que afecta al TJUE, baste pensar en el impacto que generará en su funcionamiento el incremento de las lenguas de procedimiento.

⁸ Véase, a título de ejemplo; Tijmen Koopmans, “La procédure préjudicielle – victime de son succès », en Francesco Capotorti *et al.* (eds.), *Du droit international au droit de la intégration : Liber amicorum Pierre Pescatore*, (Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1989), 347-357.

⁹ Propuesta presentada por el Tribunal de Justicia, al amparo del art. 281, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en orden a la modificación del Protocolo n° 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Disponible en la página web del TJUE.

ha sido ya aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo. El proceso ha exigido igualmente la paralela reforma de los reglamentos de procedimiento del TJ (RPTJ) y del TG (RPTG) para adaptarlos a la nueva situación.

A la vista de lo expuesto, parece el momento propicio para detenernos en un primer análisis de esta relevante reforma. De este modo, tras recordar sucintamente la importancia crucial y la dimensión constitucional que tienen las cuestiones prejudiciales como clave de bóveda de la arquitectura judicial de la Unión (1) y partiendo de la citada atribución de competencia al TG para conocer de determinadas cuestiones prejudiciales, que introdujo el Tratado de Niza (2), nos detendremos en el análisis del contenido y alcance de la referida reforma. En concreto, expondremos las incidencias acaecidas durante el procedimiento legislativo (3), el alcance material de la misma (4), las paralelas exigencias de adaptaciones procedimentales y organizativas para garantizar su adecuada puesta en marcha (5) y las previsiones para su entrada en vigor (6). El trabajo concluirá con unas consideraciones finales de carácter valorativo.

1. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA: GARANTÍA DE UNA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN COHERENTE Y HOMOGENEA DEL DERECHO DE LA UNIÓN

La cuestión prejudicial, sea esta de interpretación o sea de validez (art. 267 TFUE), es el principal mecanismo de cooperación judicial entre el TJUE y los órganos jurisdiccionales nacionales¹⁰. Constituye el instrumento procesal por antonomasia para garantizar una interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión, a la vez que representa el mecanismo de garantía de validez de los actos jurídicos adoptados por la Unión. Ello es así porque la sentencia del TJ vincula, en primer término, al órgano jurisdiccional nacional que plantea la cuestión prejudicial a la hora de resolver el litigio principal; pero vincula también a todos los órganos jurisdiccionales nacionales de los restantes Estados miembros que conozcan del mismo supuesto. Por todo ello, constituye la manifestación formal y material más evidente del *diálogo judicial* en el espacio jurídico europeo¹¹; y, en cierta medida, también ha sido emulada, dentro del plano europeo de la cooperación entre el Tribunal Europeo de Derechos

¹⁰ Cfr. Koen Lenaerts, Kathleen Gutman y Janek Tomasz Now, *EU Procedural Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2ª ed., 2023), 235-271. Entre nosotros, pueden consultarse las contribuciones recogidas por Juan Ignacio Ugartemendía y Ricardo Alonso (dirs.), *La cuestión prejudicial europea*, (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2014).

¹¹ Nos remitimos a este respecto a nuestra contribución “El diálogo judicial constitucional en el espacio jurídico europeo”, en Armin von Bogdandy y José Martín y Pérez de Nanclares (coords.), *La justicia constitucional en el espacio jurídico europeo*, (Valencia: Tirant lo blanch, 2022), 611-709, en particular pp. 633-639 (“El diálogo ju-

Humanos (TEDH) y los más altos tribunales nacionales, por el Protocolo 16, si bien su virtualidad es de momento bastante limitada¹².

El mecanismo prejudicial ha sido, además, el cauce por el que han discurrecido las principales aportaciones jurisprudenciales del TJUE, incluidos los principios básicos del Derecho de la Unión (primacía, eficacia directa, responsabilidad de los Estados por incumplimiento, etc.). No es, pues, extraño que la cuestión prejudicial haya sido considerada como un elemento básico de la *dimensión constitucional* del TJUE. En el fondo, desde la perspectiva de su concepción dogmática, conecta con la cuestión de constitucionalidad existente en algunos ordenamientos con jurisdicción constitucional concentrada, como el nuestro (art. 163 CE). Es más, no faltan quienes incluso ven en la cuestión prejudicial “un elemento *federalizador* de la justicia y del Derecho de la Unión”¹³. Dejando al margen las interesantes disquisiciones doctrinales, resulta en todo caso claro que la cuestión prejudicial sigue siendo, utilizando palabras del propio TJ, “la piedra angular del sistema jurisdiccional” de la Unión¹⁴ y la base para la clásica consideración del juez nacional, de cada juez nacional, como juez de la Unión¹⁵. Es, además, una pieza judicial que está en permanente proceso de adaptación y renovación como ponen de manifiesto, por ejemplo, los esfuerzos para reducir drásticamente los plazos en

dicial en la UE como tarea consustancial al proceso de construcción europea: el papel clave de la cuestión prejudicial”).

¹² Hasta ahora este Protocolo ha sido ratificado por 22 Estados parte, de los que 11 son Estados miembros de la UE (Bélgica, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Rumanía y Eslovenia). Desde su entrada en vigor el 1 de agosto de 2018, el TEDH ha recibido 8 demandas de pronunciamiento, de las que ha rechazado como inadmisibles una de ellas ya ha dictado 7 pronunciamientos. Puede resultar interesante, para profundizar en su virtualidad, la lectura de las líneas directrices adoptadas por el TEDH (plenario), que han sido actualizadas en septiembre de 2023 (Guidelines_P16_FRA.pdf - ECHR - ECHR / CEDH (coe.int)).

¹³ Daniel Sarmiento, *El Derecho de la Unión Europea*, (Madrid: Marcial Pons, 4ª ed., 2022), 459 *in fine*. Cabe recordar, a este respecto, que, desde los albores del proceso de integración, se ha considerado por algunos que el modelo judicial inicial sobre el que se construyó el Tribunal de Justicia “está bastante más próximo del federal que del de una organización internacional”; conclusiones del Abogado general Maurice Lagrange de 12 de junio de 1956, 8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autoridad*, EU:C:1956:6, en p. 277. Por nuestra parte, hemos analizado la cuestión de manera extensa en “The Federal Elements of the European Union”, *Zeitschrift für Europäischen Studien* (2001), 595-625; *La Federación supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, (Vitoria: Consejo Vasco del Movimiento Federal Europeo, 2003).

¹⁴ Dictamen del TJ 2/2013, de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:2014:2454, apdo. 176. Vid. también Ricardo Alonso García, “La cuestión prejudicial, piedra angular de la integración europea”, en *ib* y Juan Ignacio Ugartemendía Eceizabarrena (dirs.), *cit.*, *La cuestión prejudicial...*, 9-27.

¹⁵ Sigue siendo completamente válida la clásica consideración del juez nacional como juez comunitario, ya que es clave de bóveda sobre la que se asienta todo el edificio judicial europeo y en la que se inserta, como colofón, el mecanismo de la cuestión prejudicial; véase Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, *El juez nacional como juez comunitario*, (Madrid: Civitas, 1993).

las cuestiones prejudiciales de urgencia¹⁶ o, más recientemente, su adaptabilidad para extender su uso a nuevos tribunales internacionales, como es el caso del Tribunal Unificado de patentes¹⁷. No es extraño, por ello, que se considere a la cuestión prejudicial como la “joya de la Corona”¹⁸.

La actual reforma es, por ello, tanto más relevante si consideramos que por primera vez se quiebra el monopolio que el TJ había mantenido hasta ahora en este campo. En cierto sentido, se rompe un tabú. Ahora bien, no cabe tampoco pasar por alto que se trata “simplemente” de poner en práctica un mandato introducido en los tratados constitutivos por los *Herren der Verträge* hace ya más de dos décadas. No es, pues, sino la materialización de un mandato recogido en la *Carta constitucional* de la Unión.

2. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA AL TRIBUNAL GENERAL PARA CONOCER DE CUESTIONES PREJUDICIALES: UNA PREVISIÓN DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS PENDIENTE DE MATERIALIZACIÓN

En efecto, el apartado tercero del art. 256 TFUE prevé, en la redacción que le dio el Tratado de Niza, que “[e]l Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del art. 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto”. La previsión no deja margen para la duda en el sentido de fijar la nueva competencia en forma de mandato: “El Tribunal General *será competente* para” conocer de determinadas cuestiones prejudiciales¹⁹. Y se deja su concreta regulación en manos del legislador europeo para que la materialice a través de la pertinente reforma del ETJUE, esto es, del Protocolo núm. 3 anexo a los tratados constitutivos. Aunque el Estatuto tenga la consideración de Derecho originario, su reforma no se articula a través del procedimiento ordinario de modificación de los tra-

¹⁶ Véase, por ejemplo, Laure Clement-Wiltz, “La procédure préjudicielle d’urgence, nouveau théâtre du procès européen ? », *Cahiers de Droit Européen* 48 (2012), 135-166.

¹⁷ Este nuevo tribunal internacional, que está en funcionamiento desde el 1 de junio de 2023, ha sido creado en el marco de la cooperación reforzada por 17 Estados miembros de la UE. El art. 21 de su Acuerdo de creación prevé la posibilidad de planteamiento de cuestiones prejudiciales al TJUE “para garantizar la correcta aplicación y la interpretación uniforme del Derecho de la Unión” y establece expresamente que “las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea serán vinculantes para el Tribunal”; de hecho, esta disposición se encuentra dentro del capítulo del acuerdo dedicado a la primacía del Derecho de la Unión y puede ser en buena medida respuesta al dictamen negativo del primer proyecto de Acuerdo; dictamen del TJ 1/09, de 8 de marzo de 2011, ECLI:EU:C:2011:123; Acuerdo sobre un tribunal unificado de patentes, *DO C* 175 de 20 de junio de 2013, p. 1.

¹⁸ Así la califica por ejemplo, Michal Bobek, «Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union», *Common Market Law Review*, 60 (2023), 1515-1550 (1534) (“the crown jewel”).

¹⁹ Cursiva añadida.

tados (art. 48 TUE), sino a través del procedimiento *ad hoc* previsto al efecto por el artículo 281 TFUE²⁰.

En verdad, ha transcurrido un largo periodo de tiempo desde la entrada en vigor el Tratado de Niza (el 1 de febrero de 2003) hasta la actual materialización práctica de la previsión del art. 256 TFUE a través de la presente reforma. Por motivos de muy diversa índole, que no es momento de tratar en detalle, los intentos anteriores estuvieron condenados al fracaso; y el debate que provocaron fue intenso. La última ocasión en la que se abordó esta circunstancia con posibles visos de éxito fue con motivo de la última gran reforma del TG. De hecho, en 2015, el Reglamento que modificó el ETJUE para duplicar el número de jueces del TG, previó que, en el plazo de dos años después, el TJ elaborara un informe “sobre posibles cambios en el reparto de competencias en materia de cuestiones prejudiciales” que debería, en su caso, ir acompañado de peticiones legislativas²¹. El 14 de diciembre de 2017 el TJ presentó el referido informe, pero consideró que en aquel momento no procedía proponer cambios al respecto, si bien añadió que “no podía excluirse una ulterior transferencia de la competencia prejudicial al TG en determinadas materias específicas si el número de las peticiones de decisión prejudicial planteadas al TJ se incrementara y su complejidad se intensificara hasta el punto de hacerlo necesario en aras de la buena administración de justicia”²².

Y esa parece ser justamente la situación actual. Tanto el TJ como el TG se encuentran en una tesitura que hace propicia, además de necesaria, la reforma. Por lo que respecta al primero, el número de cuestiones prejudiciales pendientes²³, la duración media de los asuntos²⁴ y la complejidad creciente

²⁰ Así, con excepción de las disposiciones relativas al estatuto de los jueces y de los abogados generales (arts. 2 a 8) y al régimen lingüístico (art. 64), el contenido del Estatuto puede ser modificado por el Parlamento Europeo y por el Consejo a través del procedimiento legislativo ordinario, si bien la iniciativa corresponde bien a la Comisión (previa consulta al TJUE) o, como ha sido siempre el caso, al TJUE (previa consulta a la Comisión).

²¹ Art. 3.2 del Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo núm. 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, DO L 341, de 24.12.2015, p. 14.

²² Publicado en la página web del TJUE; es_2018-01-12_08-43-52_196.pdf (europa.eu).

²³ La entrada de asuntos en el TJ tiende a mantenerse en torno a una cifra que no baja de los 800 asuntos por año (838 en 2021, 806 en 2022 y 821 en 2023). También la media de asuntos resueltos por año por el TJ se mantiene en términos relativamente constantes (771 en 2021, 808 en 2022 y 783 en 2023), sin que tampoco se aprecien variaciones apreciables en relación a la resolución de los asuntos por auto (246 en 2021, 265 en 2022 y 253 en 2023) o por sentencia (450 en 2021, 466 en 2022, 469 en 2023). Si se diferencia entre los asuntos del TJ, las cifras muestran también una cierta tendencia de continuidad, de manera que en torno al 90 por 100 de su actividad concierne a las cuestiones prejudiciales y a los recursos de casación presentados contra sentencias del TG, si bien, proyectando la lupa sobre las estadísticas, podría detectarse en 2023 un cierto aumento del número de los recursos directos (29 en 2021, 37 en 2022 y 60

Nota 24 en página siguiente

de los mismos²⁵ le invitaban (casi ineludiblemente) a hacer uso de la posibilidad prevista en el art. 256.3 TFUE en aras de seguir garantizando una buena administración de la justicia. Y por lo que respecta al segundo, el TG se encuentra, en mi opinión, en buena situación para asumir esta nueva tarea.

Ciertamente, no sería prudente obviar que la carga de trabajo actual del TG es notable, a la vez que la enorme complejidad de una a parte importante de su cometido plantea retos de envergadura²⁶, en particular, la gestión de los grandes asuntos en materia de Derecho de la competencia o ayudas de Estado²⁷ y la gestión de recursos sobre materias relativamente novedosas,

en 2023), tanto en anulación (2 en 2022, 8 en 2023) como por incumplimiento (22 en 2021, 19 en 2022 y 23 en 2023). Ahora bien, el problema reside en el número de asuntos pendientes cuyo número, lejos de disminuir, aumenta de año en año hasta alcanzar en la actualidad una cifra que podría empezar a ser preocupante (1113 en 2021, 1111 en 2022 y 1149 a 31 de diciembre de 2023). De entre ellos, la mayor parte concierne a cuestiones prejudiciales (760) y a recursos de casación (289).

²⁴ En 2023, la duración media de los procedimientos prejudiciales ha sido de 16,1 meses (en el caso de las cuestiones prejudiciales PPU se reduce a poco más de 4 meses). Por lo que respecta a los recursos directos la duración media ha sido de 20,8 meses y en el de los recursos de casación 13,9 meses.

Atendiendo a las formaciones, se aprecia una cierta disminución de asuntos resueltos por la gran sala del TJ (83 en 2021, 77 en 2022 y 36 en 2023) y un aumento de los asuntos resueltos por una sala de tres jueces (308 en 2021, 365 en 2022 y 370 en 2023). Sin embargo, si se consideran los 1149 asuntos pendientes, a 31 de diciembre de 2023, 69 están atribuidos a la gran sala, 239 a una sala de cinco jueces, 143 a una sala de tres (del resto 1 corresponde al plenario, 10 al vicepresidente y 687 no estaban aún atribuidos).

²⁵ En la actualidad el grueso principal de los asuntos tratados por el TJ concierne el espacio de libertad, seguridad y justicia (82 introducidas en 2023), seguidas de cuestiones en materia de fiscalidad (53 asuntos), protección de consumidores (52), ayudas de Estado (52), medio ambiente (43), transportes (40), derecho de la competencia (32). Con todo, en contra de lo que en ocasiones pueda parecer, los asuntos relativos al mercado interior siguen generando un número relevante de asuntos (57), sobre todo en relación con la libertad de circulación de personas (14) y la libertad de circulación de capitales (13) y no tanto en lo que se refiere a la libertad de circulación de mercancías (4) o de prestación de servicios (9).

²⁶ Estelle Brosset, "L'expert, l'expertise et le juge de l'Union", en E. Truilhé-Marengo (dir.), *La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux* (París : La Documentation française, 2011), 247-280.

²⁷ De entrada, en los contenciosos de Derecho de la competencia y ayudas de Estado, algunas decisiones de la Comisión están alcanzando extensiones extraordinarias, que lógicamente tienen su correlación en una extensión igualmente elevadísima de algunas decisiones del Tribunal. De hecho, no es ya infrecuente encontrar sentencias del TG de más de 1000 apartados. Salvo error por mi parte, el récord lo sigue manteniendo la sentencia de 15 de marzo de 2000 recaída en los asuntos *cementeras* (5134 puntos 1175 páginas) (T-25/95 *et al.*, ECLI:EU:T:2000:77). Pero lo que era una excepción, empieza a extenderse. La sentencia en el asunto *Servier* (de 12 de diciembre de 2018, T-691/14, ECLI:EU:T:2018:922) tiene 1968 puntos y 421 páginas, la del asunto *Intel* (T-286/09, ECLI:EU:T:2022:19), 1650 apartados, la recaída en el asunto *Bulgarian Energy Holdig* (T-136/19, ECLI:EU:T:2023:669) 1262 apartados, *Google*

como las medidas restrictivas²⁸ o la regulación de los mercados y servicios digitales²⁹. Tiene, además, consecuencias indirectas también importantes en relación con la duración de los procedimientos³⁰. No obstante, el carácter relativamente estable del número de asuntos que llegan al TG³¹ y, sobre todo,

Alphabet (T-604/18, ECLI:EU:T:2022:541) 1116 apartados. No es menos cierto también que el número de asuntos en estas materias está en retroceso (13 asuntos de competencia en 2023 y 68 de ayudas de Estado).

²⁸ Los contenciosos en materia de medidas restrictivas están planteando también importantes cuestiones al TG, tanto desde el punto de vista cuantitativo (63 nuevos asuntos en 2023) como cualitativo, ya que tanto el contenido de las mismas como la utilización de la técnica procesal de la adaptación de la demanda (a la luz normalmente del procedimiento de reexamen por el Consejo de las medidas en cuestión) complican notablemente la gestión de los asuntos por el TG. No por casualidad la práctica totalidad de los asuntos tratados en los últimos años por la Gran Sala del TG han sido asuntos de medidas restrictivas. La problemática particular de este tipo de contenciosos la hemos analizado en nuestra contribución “El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023), pp. 91-129.

²⁹ En la actualidad la aparición en 2023 de los nuevos contenciosos relativos a la regulación de los mercados y servicios digitales, como consecuencia de la entrada en vigor de los reglamentos DSA -*Digital Services Act*- (Reglamento 2022/2065, relativo a un mercado único de servicios, DO L 277, de 27.10.2022, p. 1) y DMA -*Digital Markets Act*- (Reglamento 2022/1925, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital, DO L 265 de 14.9.2022, p. 1) ha planteado un reto al TG que le llevado a adoptar algunas medidas organizativas internas, incluida la modificación de los criterios de atribución de asuntos a salas (DO C 286 de 14 de agosto de 2023, p. 2). Esta materia ha dado lugar a cuatro recursos que atacan las decisiones adoptadas en el marco de los procedimientos de su designación como “controladores de acceso”, interpuestos contra la Comisión por *Bytedance –Tik Tok*- (T-1077/23), *Meta* (T-1078/23) y *Apple* (T-1079/23 y T-1080/23).

³⁰ La complejidad creciente de los asuntos tiene lógicamente su incidencia en la duración media del procedimiento ya que, además de las exigencias lógicas de instrucción y tratamiento de expedientes muy voluminosos, conlleva consecuencias indirectas sobre otros elementos que inciden en la duración. En primer lugar, el incremento de asuntos con vista oral ha aumentado notablemente (419 en 2023 frente a 303 en 2022 y 290 en 2021) y la realización vistas orales comunes en asuntos no acumulados (10 en 2023) no ha sido suficiente para reducir la duración media de los asuntos. También el número de asuntos tratados por la gran sala está conociendo un cierto incremento en los últimos años, ya que mientras no hubo ningún caso en 2021 y solo 1 en 2022 y 2023 en estos momentos hay seis asuntos pendientes ante ella. Ello explica, en el caso del TG, que, pese a las medidas adoptadas para la gestión proactiva de los asuntos, no se haya logrado disminuir sustancialmente la duración media de los procedimientos (en el caso de los asuntos cerrados mediante sentencia, 21 meses en 2023 frente a 20,4 en 2022 y 20, 3 en 2021; y en el caso de los asuntos concluidos por sentencia o por auto, 18,2 meses en 2023 frente a 16,2 meses en 2022 y 17,3 meses en 2021).

³¹ Si analizamos la carga de trabajo del TG podría parecer *prima facie* que en 2023 hubiera conocido un aumento notable. En efecto, el número de asuntos introducidos en 2023 sobrepasa holgadamente el umbral de los 1000 asuntos (1271) que quedaría muy por encima de las cifras de años anteriores (882 en 2021 y 904 en 2022). Sin embargo, analizando con algo de detenimiento estas cifras, puede concluirse que

la plena puesta en marcha de la reforma de 2015, con dos jueces por Estado miembro y la adopción de importantes reformas internas para facilitar una gestión proactiva y eficaz de los asuntos, le da en nuestra opinión margen suficiente para asumir con ciertas garantías la carga suplementaria de trabajo derivada de la transferencia de competencias en materia prejudicial³². Esa fue además la causa principal que movió a la Comisión en 2018 a respaldar la propuesta del TJ de no proponer en aquel momento una transferencia de competencias prejudiciales al TG y a oponerse también a la propuesta que el TJ hizo en diciembre de 2017 de atribuir al TG el conocimiento de ciertos recursos de incumplimiento contra los Estados miembros³³. Parece, pues, que ha llegado el momento adecuado.

Sea como fuere, es evidente que la materialización del mandato recogido en el art. 256 TFUE se ha hecho esperar, si bien finalmente se ha producido y el resultado logrado está a punto de entrar en vigor. Veamos a continuación cómo ha transcurrido el proceso de elaboración, para detenernos sobre todo en el contenido preciso y sus consecuencias principales.

3. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DEL TJUE Y DE LOS REGLAMENTOS DE PROCEDIMIENTO: UN PROCESO NO EXENTO DE ALGUNAS DIFICULTADES

Como ya se ha indicado, el procedimiento de reforma del Estatuto del TJUE previsto en el art. 281 TFUE fue iniciado por el TJ a través de su propuesta de 30 de noviembre de 2022³⁴. Esta propuesta obtuvo de inmediato el dictamen positivo de la Comisión³⁵. Por el contrario, la propuesta fue objeto de cierta discusión en el Parlamento Europeo, en particular en el seno de las comisiones de asuntos constitucionales y de asuntos jurídicos³⁶, lo cual contribuyó a completar en primera lectura la petición inicialmente presentada

la carga real de trabajo derivada de la entrada de nuevos asuntos se mantiene estable, ya que 404 de esos nuevos asuntos (T-620/23 a T-1023/23) son prácticamente idénticos (concernen el régimen de pensión complementaria de los diputados europeos) y han sido acumulados, por lo que con salvedad de “este asunto” el número restante de asuntos se hubiera mantenido en una cifra muy similar a la de años anteriores (867). Por el contrario, sí se constata en los últimos años una cierta tendencia a la disminución de los asuntos de función pública resueltos por el TG (128 en 2021, 103 en 2022 y 66 en 2023).

³² En relación con estas adaptaciones internas y la incidencia de la reforma de 2015 en el seno del TG, nos remitimos a nuestra anterior contribución “Taking stock of the Court of Justice of the European Union architecture: Assessment and prospects of the General Court Reform”, *Revista General de Derecho Europeo*, 56 (2022), 1-33.

³³ COM (2018) 534 final de 11.7.2018, en particular apdo. 6 (“la reforma de la arquitectura judicial de la UE no ha desplegado todavía todos sus efectos”).

³⁴ *Vid. supra*, nota 9.

³⁵ COM (2023) 135 final/2, de 14.3.2023.

³⁶ Véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos, A9-0278/2023.

por el TJ con propuestas suplementarias de dispar contenido³⁷. Algunas de ellas, conviene señalarlo, no afectaban directamente al núcleo de la cuestión. Concernían, en primer término, a la pretensión del Parlamento Europeo de verse incluido entre los interesados que siempre pueden plantear observaciones en el marco de una cuestión prejudicial (hasta ahora se incluía tan solo a la Comisión y a los Estados miembros). Tal pretensión fue finalmente aceptada, incluyéndose igualmente al Banco Central Europeo y al Consejo, si bien se mantiene la distinción formal entre Estados miembros y Comisión, por un lado, y Parlamento Europeo, Consejo y Banco Central Europeo, por otro lado. Pero se referían también, en segundo lugar, a la demanda de incrementar la transparencia en el seno del TJUE con propuestas que, como fue por ejemplo el caso de crear un derecho de acceso a los documentos jurisdiccionales, fueron objeto de discusión en el seno de “diálogo a cuatro” (el llamado *quadrilogue*) hasta alcanzar el acuerdo. Sin embargo, estas propuestas provocaron ciertas fricciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo, de manera que quedaron finalmente menguadas y se han plasmado en la publicación de las observaciones presentadas en el marco de cuestiones prejudiciales. De hecho, pese a que finalmente el respaldo de este último fuera unánime, seis Estados miembros (Austria, Chipre, Francia, Grecia, Italia y Malta) presentaron una declaración al respecto en la que expresan dudas y ponen de manifiesto algunos riesgos del mecanismo adoptado³⁸.

En todo caso, finalmente, el Parlamento Europeo aprobó el 27 de febrero de 2024 en primera lectura el reglamento de modificación del Estatuto del TJUE con un respaldo casi unánime (600 votos a favor, 13 en contra y 12 abstenciones) y, como acabamos de apuntar, el Consejo hizo lo propio por unanimidad el 19 de marzo de 2024³⁹. Por tanto, una vez aprobada por el Consejo la posición del Parlamento Europeo, el acto legislativo quedó formalmente aprobado.

De manera paralela, para la efectiva puesta en marcha de las nuevas previsiones del ETJUE, ha resultado necesario emprender importantes reformas internas que implican la modificación de los reglamentos de procedimiento del TJ y del TG. Las reformas procedimentales afectan a ambas jurisdicciones, pero de manera muy sustancial al TG. Piénsese que, hasta ahora, toda su estructura interna estaba configurada para el tratamiento de recursos directos, en particular recursos de anulación, cuya articulación procedimental

³⁷ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2024, sobre el proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Protocolo núm. 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; P9_TA (2024) 0086. Se trata de la versión que ha servido de base para las citas realizadas en esta contribución.

³⁸ 7296/21 ADD 1, de 8 de marzo de 2024; Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7296-2024-ADD-1/en/pdf>.

³⁹ Véase documento del Consejo 7296/24, de 8 de marzo de 2024. El texto, idéntico al del Parlamento Europeo, se publicó por el Consejo en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-85-2023-INIT/en/pdf>.

y material es bien diferente a la de las cuestiones prejudiciales. La reforma entraña, más allá de las modificaciones reglamentarias, un cambio profundo en la “cultura del TG”. Así, se ha añadido al RPTG un nuevo título (sexto), integrado por alrededor de 40 artículos, que regula de manera diferenciada todo lo relativo a las cuestiones prejudiciales. En lo sustancial incorpora las disposiciones existentes en el RPTJ⁴⁰, si bien mantiene alguna singularidad propia de carácter muy menor encaminadas a preservar la coherencia del RPTG. En el momento de cerrar esta contribución ambas jurisdicciones han presentado sus respectivas propuestas de modificación⁴¹ y el grupo de trabajo del Consejo relativo al TJUE las ha estudiado en varias reuniones, si bien no se ha logrado aún la aprobación final por el Consejo⁴², quedando, sin embargo, pendientes algunos flecos que no afectan al núcleo de la reforma.

Lógicamente, ambos instrumentos (Estatuto y reglamentos de procedimiento) conforman un cuerpo común cuya entrada en vigor, como veremos más adelante en detalle, tendrá lugar de manera conjunta el 1 de septiembre de 2024⁴³. A él se añadirán posteriormente algunas decisiones del TG que, como es por ejemplo el caso de las que fijan la composición de las salas o los mecanismos de atribución de asuntos, establecerán elementos muy específicos de la reforma.

Así las cosas, estamos, por tanto, en situación de realizar un primer análisis del alcance e implicaciones de las reformas recogidas en el ETJUE, el RPTJ y el RPTG.

4. ALCANCE MATERIAL DE LA REFORMA: LA PARTICULAR RELEVANCIA DE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE EL IVA

4.1. La transferencia parcial de la competencia prejudicial: la fijación de las materias concernidas

La cuestión principal a dilucidar, una vez tomada la decisión de activar la previsión del art. 256 TFUE, era concretamente la manera de hacerlo. El nudo gordiano no era otro que encontrar la forma de delimitar conveniente-

⁴⁰ Se trata de las disposiciones del título tercero, dedicado específicamente a las cuestiones prejudiciales, y de las disposiciones pertinentes del título segundo, consagrado a las disposiciones de procedimiento comunes que se aplican a las cuestiones prejudiciales.

⁴¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7225-2024-INIT/en/pdf>

⁴² Recuérdese que, conforme a lo previsto en los artículos 253 y 254 TFUE, las modificaciones de los referidos reglamentos de procedimiento se hacen por los Tribunales afectados (en el caso del TG de acuerdo con el TJ), pero requieren la aprobación del Consejo. Todas las referencias hechas en esta contribución a la nueva regulación de estos reglamentos se fundan sobre las propuestas presentadas por el TG y el TJ.

⁴³ *Vid. infra*, 6.

mente “las materias específicas” que podrían ser objeto de transferencia. Su determinación debía responder a tres criterios básicos. En primer lugar, el respeto del principio de *seguridad jurídica* exigía escoger cuestiones prejudiciales sobre materias que pudieran estar claramente delimitadas y fueran suficientemente disociables de otras materias. En segundo lugar, el principio de *coherencia jurisprudencial* invitaba a fijar materias sobre las que existiese ya una jurisprudencia suficientemente asentada. Y, en tercer lugar, el principio de *eficacia* reclamaba, naturalmente, que dichas materias abarcaran un número suficiente de asuntos, de manera que el objetivo último de descargar de trabajo al TJ resultara viable⁴⁴.

Con estas premisas, los ámbitos propuestos por el TJUE y aceptados por el legislador europeo han sido seis, a saber, el sistema común del impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales, el código aduanero, la clasificación arancelaria de mercancías en la nomenclatura combinada, la compensación y la asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque o de retraso o cancelación de los servicios de transporte y el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero⁴⁵.

Parece claro que, entre estas seis materias, destacan con luz propia por su importancia las de naturaleza fiscal. De un lado, porque las cuestiones relativas al IVA, en particular en relación con la principal Directiva en la materia⁴⁶, son cuantitativamente las más relevantes⁴⁷ y cualitativamente las más difíciles de abordar. A nadie se le escapa que algunas de estas cuestiones prejudiciales conllevan una complejidad técnica notable, además de importantes consecuencias presupuestarias para los Estados miembros; piénsese que buena parte de ellas afectan a la determinación de la base imponible para la liquidación del impuesto o las condiciones para la exención de su pago. La práctica indica,

⁴⁴ Vid. considerando 6 del Reglamento modificativo del ETJUE: “es esencial que las materias en las que se atribuye competencia sobre cuestiones prejudiciales al Tribunal General estén claramente determinadas y sean suficientemente disociables de otras materias. Por otra parte, también es importante que esas materias hayan 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”.

⁴⁵ Nuevo art. 50 ter del ETJUE. La propuesta inicial, presentada por el TJ, contenía tan solo cinco materias, pero durante el procedimiento legislativo se añadió a propuesta del Parlamento Europeo la referencia a la “clasificación arancelaria de las mercancías en la nomenclatura combinada”. Igualmente, en relación con la compensación y asistencia a los pasajeros, se precisó, también a propuesta del Parlamento Europeo, que se trata “en caso de denegación de embarque o de retraso o cancelación de los servicios de transporte”.

⁴⁶ Véase, básicamente, la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, modificada en 31 ocasiones; una versión consolidada de la misma se encuentra en *DO L 112* de 1 de enero de 2024.

⁴⁷ El anexo 3 de la petición presentada por el TJ el 30 de noviembre de 2022 recoge a título de ejemplo el número de asuntos generados durante años anteriores en las materias concernidas. En el caso del IVA el número medio de asuntos anuales se ha mantenido estable en torno a las cinco decenas (53 en 2017, 47 en 2018, 53 en 2019, 50 en 2020 y 51 en 2021).

además, que un buen número de las mismas provienen de los más altos tribunales nacionales, en especial en el caso alemán⁴⁸. Por otro lado, en el ámbito de los impuestos especiales, también se dilucidan importantes cuestiones relativas tanto a su régimen general como aspectos concretos de los impuestos sobre bebidas alcohólicas, el tabaco o la electricidad, si bien desde un punto de vista cuantitativo el número de asuntos es más limitado⁴⁹.

No conviene, con todo, despreciar el potencial de las restantes materias incluidas en el listado. La regulación actual de los derechos de compensación y asistencia a pasajeros en casos de retraso o cancelación servicios de transporte comprende no solo los servicios aéreos⁵⁰, aunque sea probablemente la más conocida, sino también los servicios de transporte marítimo⁵¹, de autocar⁵² y ferrocarril⁵³; y suele dar lugar a un número significativo de asuntos⁵⁴. Y el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero cuenta también con una regulación propia que incluye, además de la directiva de armonización⁵⁵, actos adoptados sobre su base; pero cierto, la litigiosidad en este ámbito ha sido, al menos hasta el momento, modesta⁵⁶.

A la hora de valorar esta decisión, no han faltado autores que han criticado las materias escogidas. Y, ciertamente, puede llamar la atención algunas posi-

⁴⁸ Por poner el caso alemán, cabe destacar que el *Bundesfinanzhof*, el Tribunal Supremo alemán competente en materia fiscal, ha planteado entre 2010 y abril de 2024 120 cuestiones prejudiciales, lo que viene a representar una media de alrededor de 9 peticiones por año. Piénsese que, entre 1952 y 2023, de las 3079 cuestiones prejudiciales introducidas por órganos jurisdiccionales alemanes, 362 han provenido del *Bundesfinanzhof*, muy por encima de las 299 presentadas por el Tribunal Supremo (*Bundesgerichtshof*), las 77 del Tribunal Federal Social (*Bundessozialgericht*) o las 2 del Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*).

⁴⁹ 5 en 2017, 3 en 2018, 4 en 2019, 3 en 2020 y 5 en 2021, 5 en 2022 y 3 en 2023.

⁵⁰ Véanse los reglamentos (CE) n° 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos; *DO* L 46 de 17.2.2004, p. 1.

⁵¹ Reglamento (UE) n° 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables; *DO* L 334 de 17.12.2010, p. 1.

⁵² Reglamento (UE) n° 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre derechos de los viajeros de autobús y autocar; *DO* L 55 de 28.2.2011, p. 1.

⁵³ Reglamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril; *DO* L 172 de 17.5.2021, p. 1.

⁵⁴ En concreto, 24 en 2017, 64 en 2018, 28 en 2019, 39 en 2020, 63 en 2021, 19 en 2022 y 8 en 2023.

⁵⁵ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión; *DO* L 275 de 25.10.2003, p. 32.

⁵⁶ 3 asuntos en 2017, 5 en 2018, 3 en 2019, 3 en 2020, 6 en 2021, 1 en 2022 y 4 en 2023.

bles omisiones, como, por ejemplo, los asuntos en materia de propiedad intelectual, que constituyen un ámbito de especialización de algunas de las salas del TG⁵⁷ y que un sector de la doctrina veía como una de las materias llamadas de manera natural a formar parte de la transferencia⁵⁸. Cabría, en efecto, encontrar al respecto argumentos a favor, ya que raramente afloran cuestiones de principio, el TJ ejerce muy excepcionalmente su competencia de casación y parece que siempre ha figurado entre las materias susceptibles de transferencia al TG⁵⁹. Pero también hay argumentos de peso en contra que justifican su exclusión. De hecho, el número de asuntos no es elevado, con frecuencia surgen cuestiones añadidas, por ejemplo en materia de Derecho internacional privado, que excluirían la transferencia, e incluso podría verse como una materia que apenas sería tratada por el TJ, ya que en vía de recurso directo el TG sería frecuentemente instancia final (salvo casación extraordinaria) y en la vía prejudicial el TJ solo intervendría en caso de reexamen (art. 256.3 TFUE)⁶⁰. Cabría, igualmente, echar de menos en el listado propuesto materias como el Derecho de la competencia o las ayudas de Estado, que entroncan más claramente con la *expertise* del TG y que, como en el caso de la propiedad intelectual, también habían sido vistas por la doctrina como materias llamadas a poder ser transferidas⁶¹. Son, sin embargo, materias que con frecuencia creciente plantean cuestiones de principio. Incluso en el pasado se barajó por la doctrina la posibilidad de incluir materias como la política agrícola común o las cuestiones de seguridad social⁶².

⁵⁷ En la actualidad, los asuntos de función pública (herederos del antiguo Tribunal de la Función Pública) son conocidos por cuatro de las diez salas en las que se divide el TG, mientras que los asuntos de propiedad intelectual son tratados por las otras seis salas. A mayor abundamiento, los asuntos de propiedad intelectual representan un tercio del total de asuntos tratados por el TG. Sin embargo, ello está muy lejos de significar que represente un tercio del trabajo del TG.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Ricardo Alonso García, *cit.*, “La cuestión prejudicial...”, p. 14.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, el Informe Due de 19 de junio de 2000, parte II, *in fine*.

⁶⁰ Este argumento ha sido utilizado, por ejemplo, por Koen Lenaerts, “The Unity of European Law and the overload of the ECJ – The system of preliminary rulings revisited”, en Juliane Kokott, Ingolf Pernice, Cheryl Saunders y Patricia Stöbener (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006), 211-239 (234).

⁶¹ Véase, por ejemplo, Ricardo Alonso García, *cit.*, “La cuestión prejudicial...”, p. 14 y nota 29; Anthony Arnull, “Refurbishing the judicial architecture of the European Community”, *International and Comparative Law Quarterly* 43 (1994), 296-316 (315); Paolo Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell’Unione Europea*, (Padova: CEDAM, 2003), p. 59.

⁶² Véase, por ejemplo, Peter Dyrberg, “What should the Court of Justice be doing?”, *European Law Review* 26 (2001), 291-300 (297); igualmente Josef Azizi, “Opportunities and limits for the transfer of preliminary reference proceedings to the Court of First Instance”, en Juliane Kokott et al, *cit.*, *The Future of the European Judicial System....* 241-256 (252 y nota 22); Ulrich Everling, “The Future of the European Judiciary within the enlarged European Union”, en Mariane Dony (ed.), *Mélanges en*

Con todo, las críticas más contundentes de un sector de la doctrina han tenido como diana el IVA. Para algunos autores, esta materia no termina de encajar en los criterios fijados por el propio TJ para incluirla en la lista debido a que frecuentemente los casos conllevan elementos estructurales y raramente son asuntos puramente técnicos⁶³. No compartimos esta visión, como trataremos de explicar a continuación.

En nuestra personal opinión, no cabe duda que asuntos tan conocidos como *Akerberg*⁶⁴, *Taricco*⁶⁵ o *MAS*⁶⁶ muestran claramente que algunas cuestiones prejudiciales en materia tributaria pueden afectar a cuestiones estructurales del Derecho de la Unión y adquirir una dimensión constitucional de primer orden en el dialogo judicial entre el TJUE y los más altos órganos jurisdiccionales nacionales. Pero no creemos que estos casos puedan elevarse a categoría ni entendemos que a partir de ellos se pueda afirmar que “VAT cases are rarely “pure VAT” cases involving just one or two technical issues of interpretation of the given VAT directive. More frequently, VAT cases equally raise other structural issues, ranging from questions of competence and procedural rights to major constitutional dilemmas and fundamental rights issues”⁶⁷. Sin duda, hay un buen número de supuestos concretos que no afectan exclusivamente al ámbito técnico del IVA y en los que hasta puede haber conexiones directas o indirectas con otras materias. De hecho, de un primer examen que me he permitido hacer de la jurisprudencia del TJ del año 2023, cabe constatar que, entre los 61 asuntos existentes en materia fiscal, hay en efecto asuntos IVA que revisten conexiones con otros ámbitos del Derecho de la Unión, como la libre circulación de mercancías⁶⁸, la prestación de servicios⁶⁹, los derechos de accisas⁷⁰, la protección del medio ambiente⁷¹ o incluso principios del Derecho de la Unión⁷². No obstante, parece igualmente

hommage à Michel Waëlbroeck, (París: Bruylant), 1999, 333-354; Bruno Simma, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, (Viena: Manz, 2004), p. 114.

⁶³ En este sentido, Michal Bobek, considera que “it is difficult to fit VAT into the mix”; *cit.*, “Preliminary rulings...”, p. 1521.

⁶⁴ Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Akerberg Franson*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

⁶⁵ Sentencia de 8 de septiembre de 2015, *Ivo Taricco et al.*, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.

⁶⁶ Sentencia de 5 de diciembre de 2017, *MAS y MB*, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

⁶⁷ Michal Bobek, *cit.*, “Preliminary rulings...”, 1521-1522.

⁶⁸ Sentencia de 21 de diciembre de 2023, *CIDIL* (C-96/22), ECLI:EU:C:2023:1025.

⁶⁹ Sentencia de 7 de septiembre de 2023, *Cartrans Preda* (C-461/21), ECLI:EU:C:2023:632.

⁷⁰ Sentencia de 14 de septiembre de 2023, *Vinal* (C-820/21), ECLI:EU:C:2023:667. Se trata, en todo caso, de una conexión con una materia que también es objeto de transferencia.

⁷¹ Sentencia de 22 de junio de 2023, *Endesa Generación* (C-823/21), ECLI:EU:C:2023:516.

⁷² Sentencia de 5 de octubre de 2023 *Osteopathie van Hauwereiren BV* (C-355/22), ECLI:EU:C:2023:737 (cooperación leal y relación con el Derecho nacional); sentencia de 13 de julio 2023, *Napfény-Toll* (C-615/21), ECLI:EU:C:2023:65 (reglas de prescrip-

claro que al menos 49 de ellos pueden considerarse sin dificultad asuntos puramente IVA sin que, tras su análisis, hayamos podido constatar conexión directa con otras materias ni tampoco la presencia de “cuestiones independientes de interpretación del Derecho primario, del Derecho internacional público, de los principios generales del Derecho de la Unión o de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE”, que será el requisito que ponga la reforma para que el TJ no pueda transferir la cuestión prejudicial al TG⁷³. Se trata, por tanto, de un número significativo de asuntos⁷⁴. Quizá no sean

ción, además de recursos propios y lucha contra el fraude); sentencia de 14 de septiembre de 2023, *Vinal* (C-820/21) (art. 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, principios de proporcionalidad y *ne bis in idem*), ECLI:EU:C:2023:66; sentencia de 4 de mayo de 2023 *MV-98* (C-97/21) (derechos fundamentales, principio *ne bis in idem*, apreciación de la posible naturaleza penal de la sanción), ECLI:EU:C:2023:371. Incluso hay un asunto resuelto por la Gran Sala del TJ que afecta al acuerdo de retirada del Reino Unido y a la competencia del TJ para conocer del asunto; sentencia del TJ de 28 de febrero de 2023, *Fenix International* (C-695/20), ECLI:EU:C:2023:127.

⁷³ Vid. nuevo art. 50 ter *in fine*. Esta cuestión es tratada *in extenso, infra*, 5.1.

⁷⁴ Sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA* (C-288/22), ECLI:EU:C:2023:1024; sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Westside Unicat* (C-532/22), ECLI:EU:C:2023:919; sentencia de 16 de noviembre de 2023, *Tüke Busz* (C-391/22), ECLI:EU:C:2023:892; sentencia de 26 de octubre de 2023, *GIS* (C-249/22), ECLI:EU:C:2023:813; auto de 5 de octubre de 2023, *ZSE Elektrárne* (C-151/23), ECLI:EU:C:2023:751; sentencia de 5 de octubre de 2023, *Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej* (C-146/22), ECLI:EU:C:2023:739; sentencia de 5 de octubre de 2023, *Deco Proteste – Editore* (C-505/22), ECLI:EU:C:2023:731; sentencia de 7 de septiembre de 2023, *Schütte*, C-453/22, EU:C:2023:639; sentencia de 7 de septiembre de 2023, *KRI*, C 323/22, EU:C:2023:641; auto de 19 de julio de 2023, *EDP* (C-416/22), ECLI:EU:C:2023:604; auto de 19 de julio de 2023, *A* (C-335/22), ECLI:EU:C:2023:603; sentencia de 13 de julio de 2023, *Mensing*, C-180/22, EU:C:2023:565; sentencia de 13 de julio de 2023, *Gemeinde A*, C-344/22, EU:C:2023:580; sentencia de 29 de junio de 2023, *Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej*, C-108/22, EU:C:2023:522; sentencia de 29 de junio de 2023, *Cabot Plastics Belgium*, C-232/22, EU:C:2023:530; auto de 20 de junio de 2023, *SOLE-MiZo*, C-426/22, no publicado, EU:C:2023:517; sentencia de 25 de mayo de 2023, *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie*, C-114/22, EU:C:2023:430; auto de 24 de mayo de 2023, *Shortcut*, C-690/22, no publicado, EU:C:2023:440; sentencia de 17 de mayo de 2023, *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie*, C-105/22, EU:C:2023:414; sentencia de 17 de mayo de 2023, *Cezam* (C-418/22), ECLI:EU:C:2023:418; sentencia de 17 de mayo de 2023, *État belge* (C-365/22), ECLI:EU:C:2023:415; sentencia de 11 de mayo de 2023, *Momtrade Ruse* (C-620/21), ECLI:EU:C:2023:395; sentencia de 4 de mayo de 2023, *Finanzamt X* (C-516/21), ECLI:EU:C:2023:372; sentencia de 16 de marzo de 2023, *American Airlines/Comisión* (C-127/21 P), ECLI:EU:C:2023:209; sentencia de 27 de abril de 2023, *Fluvius Antwerpen* (C-677/21), EU:C:2023:348; sentencia de 20 de abril de 2023, *Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej* (C-282/22), EU:C:2023:312; sentencia de 30 de marzo de 2023, *Gmina O.* (C-612/21), EU:C:2023:279; sentencia de 30 de marzo de 2023, *Gmina L.*, (C-616/21), ECLI:EU:C:2023:280; sentencia de 23 de marzo de 2023, *Dual Prod.*, (C-412/21), ECLI:EU:C:2023:234; sentencia de 9 de marzo de 2023, *RWE Power* (C-571/21), ECLI:EU:C:2023:186; sentencia de 9 de marzo de 2023, *Generali Seguros* (C-42/22), ECLI:EU:C:2023:183; sentencia de 9 de marzo de 2023, *État belge y Promo 54* (C-239/22), ECLI:EU:C:2023:181; sentencia de 2 de marzo de 2023, *Nec Plus Ultra*

suficientes para cumplir el objetivo de descargar de trabajo al TJ, pero sí representan un número lo suficientemente elevado como para que no pueda considerarse “rare” los asuntos IVA que cumplen con las condiciones fijadas por la reforma.

En lo que afecta al resto de materias concernidas, el examen que hemos hecho de la jurisprudencia de 2023 nos permite concluir que la diferenciación es aún más nítida. En el caso de la unión aduanera y de la clasificación de mercancías en la nomenclatura combinada, de los 14 asuntos resueltos⁷⁵ tan solo uno podría plantear, a mi entender, alguna duda por su relación con el contrabando y la cooperación judicial en materia penal⁷⁶. En relación con la indemnización de pasajeros⁷⁷ y el sistema de intercambio de cuotas de

Cosmetics (C-664/21), ECLI:EU:C:2023:142; sentencia de 16 de febrero de 2023, *DGR-FP Cluj* (C-519/21), ECLI:EU:C:2023:106; sentencia de 9 de febrero de 2023, *Finanzamt X* (C-713/21), ECLI:EU:C:2023:80; sentencia de 9 de febrero de 2023, *Euler Hermes* (C-482/21), ECLI:EU:C:2023:83; sentencia de 2 de febrero de 2023, *Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö* (C-676/21), EU:C:2023:63; auto de 16 de enero de 2023, *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi* (C-729/21), ECLI:EU:C:2023:74; auto de 9 de enero de 2023, *A.T.S. 2003*, (C-289/22), ECLI:EU:C:2023:26.

⁷⁵ Sentencia de 23 noviembre 2023, *J.P Mali* (C-653/22), ECLI:EU:C:2023:912; sentencia de 16 noviembre 2023, *Viterra Hungary* (C-366/22); ECLI:EU:C:2023:876; sentencia de 21 septiembre 2023, *OGL-Food Trade Lebensmittelvertrieb* (C-770/21); ECLI:EU:C:2023:690; sentencia de 21 septiembre 2023, *Stappert Deutschland* (C-210/22); ECLI:EU:C:2023:693; sentencia de 15 de junio de 2023, *Nova Targovska Komapania* (C-292/22), ECLI:EU:C:2023:492; sentencia de 8 de junio de 2023, *Zes Zollner Electronic* (C-640/21), ECLI:EU:C:2023:457; sentencia de 25 de mayo de 2023, *Danish Fluid System Technologies* (C-368/22), ECLI:EU:C:2023:427; sentencia de 27 de abril de 2023, *X y Inspecteur van de Belastingdienst Douane* (C-107/22), ECLI:EU:C:2023:346; sentencia de 9 de marzo de 2023, *Someo* (C-725/21), ECLI:EU:C:2023:194; sentencia de 9 de marzo de 2023, *Bolloré Logistics* (C-358/22), ECLI:EU:C:2023:178; sentencia de 9 de febrero de 2023, *LB GmbH (Air loungers)* (C-635/21), ECLI:EU:C:2023:85; sentencia de 9 de febrero de 2023, *Global Gravity* (C-788/21), ECLI:EU:C:2023:86; sentencia de 8 de junio de 2023, *Zes Zollner Electronic* (C-640/21), ECLI:EU:C:2023:457.

⁷⁶ Sentencia del TJ de 9 de marzo de 2023, *Otdel Mitnichesko razledvane i razuznavane* (C-752/21), ECLI:EU:C:2023:79.

⁷⁷ Ninguna de las tres sentencias pronunciadas en 2023 muestra rastro alguno de relación con otras materias; sentencia de 26 de octubre de 2023, *LATAM Airlines Group* (C-238/22), ECLI:EU:C:2023:815; sentencia de 8 de junio de 2023, *Austrian Airlines* (Vuelo de repatriación) (C-49/22), ECLI:EU:C:2023:454; sentencia de 11 de mayo de 2023, *TAP Portugal* (Fallecimiento del copiloto) (C-156/22 a C-158/22), ECLI:EU:C:2023:393. Véase igualmente, auto del Presidente del TJ de 24 de abril de 2023, *Deutsche Lufthansa* (C-78/23), ECLI:EU:C:2023:411.

En lo que va de 2024, tampoco hay cambio alguno de tendencia; sentencia de 21 de marzo de 2024, *Cobult* (C-76/23), ECLI:EU:C:2024:253; sentencia de 29 de febrero de 2024, *Eventmedia Soluciones* (C-11/23), EU:C:2024:194; sentencia de 25 de enero de 2024, *Laudamotion y Ryanair* (C-54/23), ECLI:EU:C:2024:74. Véase igualmente auto del Presidente del TJ de 4 de marzo de 2024, *GPM Live Marketing* (C-36/24), ECLI:EU:C:2024:249; auto del Presidente del TJ de 29 de enero de 2024, *SunExpress Günes Ekspres Havacılık* (C-593/23), ECLI:EU:C:2024:135.

emisión de gases de efecto invernadero⁷⁸ ningún asunto plantea, a mi entender, dificultad alguna que permita inhabilitarlo como materia objeto de cuestión prejudicial ante el TG.

4.2. Ampliación del mecanismo de filtrado en la admisión de los recursos de casación: consolidación del camino abierto en 2015

Por otro lado, la reforma conlleva también una ampliación del mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación que tengan por objeto una resolución del TG relativa a decisiones previas de una sala de recurso independiente en los términos que se introdujo en 2015⁷⁹.

Tales recursos se refieren a asuntos que hayan sido ya objeto de un doble examen, primero por la sala independiente del organismo en cuestión y después por el TG⁸⁰. Por lo que respecta a la primera, a pesar de las grandes diferencias de estructura, funcionamiento y competencias de los órganos de recurso, comparten, utilizando palabras de propio TJ en una de sus sentencias básicas en la materia, características comunes; básicamente, se trata de órganos de revisión administrativa internos de las agencias, están revestidos de cierta independencia, desempeñan funciones cuasi-judiciales, están compuestos por juristas y por técnicos, realizan un control completo de las decisiones de la agencia concernida y los destinatarios de las decisiones de las agencias en cuestión que se vean afectados directa e individualmente pueden interponer recursos ante ellos⁸¹. En este contexto, el control judicial ejercido por el TG es limitado: como ha fijado el TJ, “el control del juez debe limitarse a examinar si el ejercicio de tal facultad [por la sala de recursos de la agencia concernida] adolece o no de un error manifiesto o de desviación de poder o si tales autoridades sobrepasaron manifiestamente o no los límites de su facultad de apreciación”⁸². Y a partir de ahí la casación por el TJ queda sometida a un sistema de filtrado (solicitud de admisión a trámite) cuya decisión es adoptada, a propuesta del juez ponente y tras oír al abogado general, por una sala especialmente creada al efecto (presidida por el Vicepresidente del TJ, el juez ponente y el Presidente de la Sala de tres jueces a la que el juez ponente

⁷⁸ Auto del TJ de 1 de marzo de 2023, *Gruppo Mauro Saviola* (C-91-94/22), ECLI:EU:C:2023:165; auto de 1 de marzo de 2023, *Edison Next* (C-93/22), ECLI:EU:C:2023:163.

⁷⁹ Véase art. 58 bis del actual ETJUE y artículos 170 bis y 170 ter del actual RPTJ. Cfr, por todos, Marc-André Gaudissart, “L’admission préalable des pourvois : une nouvelle procédure pour la Cour de Justice », *Cahiers de Droit Européen* 55 (2020), 177-209.

⁸⁰ Considerando 23 del Reglamento de modificación del Estatuto.

⁸¹ Sentencia de 9 de marzo de 2023, *ACER/Aquind* (C-46/21P), ECLI:EU:C:2023:182, apdos. 58 a 63.

⁸² *Ib.*, apdo 57.

esté adscrito). Únicamente se admiten aquellos recursos que “susciten una cuestión importante para la unidad, la coherencia o el desarrollo del Derecho de la Unión”⁸³. Dicho de otra manera, el principio general es el de la no admisión, ya que, en cierta forma, la casación vendría a equivaler a una tercera instancia y a través del mecanismo de filtrado el principio de tutela judicial efectiva queda a plenamente a salvo.

Hasta ahora este ha sido el caso de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas o la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea. Y la práctica muestra que este mecanismo ha funcionado razonablemente bien. Mientras que el número total de recursos interpuestos ha oscilado según los años (60 en 2021, 39 en 2022 y 52 en 2023)⁸⁴, la tendencia restrictiva se ha mantenido bastante constante (en 2023 de las 50 decisiones relativas a la admisibilidad de este tipo de recurso, solo 4 fueron admitidas; 2 de 46 en 2022 y 1 de 50 en 2021)⁸⁵.

A partir de la entrada en vigor de la actual reforma, este mecanismo se extenderá a seis nuevos órganos y organismos de la Unión: la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía, la Junta Única de Resolución, la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Agencia Ferroviaria de la UE⁸⁶. El procedimiento, como es el caso hasta ahora, se deja abierto, ya que el ETJUE prevé en el mismo precepto que se aplicará también a las resoluciones del TG relativas a una sala de recurso independientemente, constituida después del 1 de mayo de 2019 en cualquier otro órgano u organismo de la Unión, que deba conocer del asunto antes de que pueda interponerse un recurso ante el TG. Se trata, en todo caso, de una reforma cuyo potencial impacto futuro sobre el sistema organizativo de la Unión podría ser mayor relevancia de la que a primera vista pudiera parecer.

Finalmente, la reforma incluye también bajo el manto de este filtro las resoluciones del TG relativas a la ejecución de un contrato que contenga una cláusula compromisoria en el sentido del art. 272 TFUE, es decir, litigios en los que el TG suele estar llamado a aplicar el Derecho nacional al que remita la cláusula en cuestión⁸⁷. En tales supuestos es difícilmente imaginable que puedan suscitarse cuestiones importantes para la unidad, la coherencia o el

⁸³ Actual art. 58 bis, apartado tercero del ETJUE.

⁸⁴ Hasta el momento prácticamente todas las decisiones han afectado a la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea. De los 229 recursos de casación fundados en el art. 58 bis del ETJUE que se han interpuesto entre 2019 y 2023, 227 corresponden a decisiones de esta oficina y 2 a la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales.

⁸⁵ Vid. Oró Martínez, Christian, “The Filtering of Appeals by the Court of Justice: Taking Stock of the First Two Orders Allowing an Appeal to Proceed”, *EU Law Live Weekend Edition* 112 (2022), de 17 de septiembre de 2022.

⁸⁶ Nuevo art. 58 bis del ETJUE.

⁸⁷ Vid. considerando 24 del Reglamento de modificación del ETJUE.

desarrollo del Derecho de la Unión. Evidentemente, en los casos en que el TG esté llamado a aplicar Derecho de la Unión al fondo del litigio se aplicará la regla general, de manera que los recursos de casación contra este tipo de decisiones del TG sí deberían ser admitidos a trámite si suscitan cuestiones importantes para unidad, la coherencia o el desarrollo del Derecho de la Unión. En todo caso, conviene tener presente que el número de litigios entrantes en el TG derivados de una cláusula compromisoria es bastante limitado (8 asuntos en 2019, 13 en 2020, 4 en 2021, 15 en 2022 y 6 en 2023) y frecuentemente remiten al Derecho nacional de algún Estado miembro, con cierta frecuencia el belga⁸⁸.

4.3. Otras reformas no previstas en la propuesta inicial del TJ: el debate sobre el incremento de transparencia

Junto a estas dos reformas, transferencia de cuestiones prejudiciales y ampliación del mecanismo de filtro de recursos de casación, que constituían el contenido único de la petición presentada por el TJUE el 30 de noviembre de 2022, el reglamento de reforma del ETJUE incluye también algunas modificaciones añadidas que, como ya hemos indicado, afloraron a lo largo del procedimiento legislativo a iniciativa del Parlamento Europeo. Estas tratan de reforzar tanto la *calidad legislativa* y la *transparencia* en la actuación del TJUE como la propia *posición del Parlamento Europeo* en los procedimientos prejudiciales en general.

En primer lugar, por lo que respecta a la intención de mejorar la *calidad de la legislación*, en relación con la capacidad de presentar propuestas de modificación del ETJUE de la que gozan el TJ y la Comisión, se introduce la exigencia de que antes de presentar una petición o propuesta de modificación, la institución de que se trate proceda a celebrar “amplias consultas”⁸⁹. Estas deberán ser públicas y llevarse a cabo “de manera abierta y transparente, velando por que las modalidades y los plazos de dichas consultas permitan la

⁸⁸ De las 16 sentencias dictadas en 2023 por el TG en materia de cláusula compromisoria, 4 remitían al Derecho belga (sentencia de 27 de septiembre de 2023, T-765/21, *Imdea Materials/Comisión*, ECLI:EU:T:2023:588; sentencia de 6 de septiembre de 2023, *Comisión/CEVA* (T-738/20), ECLI:EU:T:2023:521; sentencia de 26 de julio de 2023, *Engineering-Ingegneria Informatica/Comisión*, T-222/22, ECLI:EU:T:2023:437; sentencia de 26 de julio de 2023, *Engineering-Ingegneria Informatica/Comisión*, ECLI:EU:T:2023:438) una al Derecho italiano (sentencia de 5 de julio de 2023, *Entreprise commune Aviation propre/NG*, T-767/20, ECLI:EU:T:2023:379) y el resto al Derecho de la Unión. Entre ellos, aparte de los 8 que forman parte de una misma serie (sentencias de 20 de diciembre de 2023, *BEI/Siria*, T-457/22, T-465/22, ECLI:EU:T:2023:860; y sentencias de 18 de octubre de 2023, *BEI/Siria*, T-455/22, T-456/22, T-466/22, T-467/22, T-468/22 y T-469/22, ECLI:EU:T:2023:658), solo hay dos asuntos más (sentencia de 13 de diciembre de 2023, *Glonatech/REA*, T-409/22, ECLI:EU:T:2023:802; sentencia de 12 de julio de 2023, *Net Technologies Finland/REA*, T-358/20, ECLI:EU:T:2023:388).

⁸⁹ Artículo 62 quinquies del ETJUE.

participación más amplia posible”⁹⁰. Es, en realidad, algo que en la práctica ya hacía el TJ y que ahora se plasma por escrito.

En segundo lugar, en lo que concierne a la *transparencia* (y el incremento de la rendición de cuentas), el Parlamento Europeo parece haberse hecho eco de algunas críticas que un concreto sector de la doctrina ha venido mostrando en los últimos tiempos⁹¹ y aprovechó la tramitación de la propuesta para proponer la creación de un derecho de acceso a los documentos jurisdiccionales, lo que en la práctica además de poder plantear problemas de compatibilidad con el art. 15.3, apartado cuarto del TFUE podría equivaler *de facto* a una reforma del ETJUE que sobrepasara los límites existentes para su revisión. El régimen finalmente establecido, tras no poca discusión, no es el del derecho general de acceso a los documentos jurisdiccionales, sino la publicación por el propio TJUE de ciertos documentos procesales. En concreto, tras la conclusión del asunto se publicarán en el sitio web del TJUE las alegaciones y observaciones escritas presentadas en el marco de un procedimiento prejudicial. Finalmente, tras cierta controversia y reacción en el seno del Consejo, que se mantuvo hasta el último momento, el ETJUE recogerá esta previsión como principio general, si bien incluirá también la posibilidad de que el interesado que haya presentado alegaciones u observaciones pueda oponerse, por acto separado, a la publicación de sus propios escritos; en tal caso, la publicación no tendrá lugar y el sitio web se indicará tal circunstancia⁹². Respecto a los plazos para la publicación y las eventuales oposiciones, el Estatuto se limitará a establecer que se hará “en un plazo razonable”⁹³.

Se trata, en todo caso, de una novedad relevante que ha provocado dudas en algunos Estados miembros. A través de la Declaración ya mencionada⁹⁴, los Estados firmantes han llamado la atención sobre la ausencia de previsiones al respecto en los tratados constitutivos, la existencia de tradiciones diferentes a este respecto en algunos Estados miembros y la existencia de dudas en relación con la protección de datos. Dejan igualmente constancia expresa del compromiso del presidente del TJUE de que el reglamento de procedimiento prevea expresamente que la decisión de oponerse a la publicación no tenga por qué ser motivada y que no quepa ningún recurso al respecto. Y así ha sido el caso. La nueva previsión reglamentaria concreta los términos y efectos de la oposición a la publicación: habrá de hacerse mediante escrito

⁹⁰ Considerando 29 del Reglamento de modificación del ETJUE.

⁹¹ Particularmente crítica es, por ejemplo, la posición de Franz A. M. Koppensteiner, „Black Box EuGH?“, *Europarecht* 57 (2022), 711-731; cfr., de forma más matizada, Miguel Kühn, “Die bevorstehende Reform des Gerichtssystems der Europäischen Union“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 20 (2023), 925-931, en particular, pp. 727-731 („Tabus: space to think?“).

⁹² *Vid.* considerando 4 del Reglamento de modificación del ETJUE. Este considerando indica expresamente que esta publicación “reforzará la rendición de cuentas y generará confianza en la Unión y en el Derecho de la Unión”.

⁹³ Nuevo art. 23.1 b del ETJUE.

⁹⁴ *Vid. supra*, nota 38.

separado (y no en las observaciones propiamente dichas) para permitir que sean más fácilmente detectables; no requerirá motivación; y no será recurrible ni ante el TG ni ante el TJ⁹⁵. Por otra parte, por lo que concierne al plazo, para colmar la indeterminación de la previsión del Estatuto, el RPTJ prevé que dicha oposición habrá de comunicarse a la Secretaría “a más tardar tres meses después de que se declare terminado el asunto”⁹⁶. En caso de que el interesado levante posteriormente su oposición el escrito u observaciones concernidas serán publicadas en el sitio web de internet.

A instancias de esos mismos Estados, el RPTJ deja finalmente claro que para asegurar el efecto útil del derecho a oponerse a la publicación, los textos de otros interesados que se refieran a las observaciones o alegaciones no publicadas sean adecuadamente acomodados para evitar la difusión indirecta de su contenido⁹⁷. Son todas ellas cuestiones que han merecido hasta el último momento la atención del grupo de trabajo del Consejo dedicado a la materia; y también, por cierto, alguna crítica externa⁹⁸. Pero finalmente se ha alcanzado un acuerdo. En la práctica la forma de articulación será sencilla: se publicará una lista con los interesados que en cada cuestión prejudicial hayan presentado observaciones y cada uno se acompañará de un vínculo de remisión a su contenido y se informará al lector que en caso de que falte algo de los vínculos significará que el acceso no es posible porque el interesado se ha opuesto a ello. Parece, en todo caso, igualmente previsible que los detalles del mecanismo se establezcan con más detalle y precisión en las llamadas *Disposiciones Prácticas de Ejecución* de los reglamentos de procedimiento, que serán igualmente publicadas en Diario Oficial para su entrada en vigor de manera simultánea a la de todas las disposiciones relativas a la transferencia de la competencia prejudicial.

En este mismo orden de cosas, con ocasión de esta reforma, se ha abordado también la cuestión de la retransmisión en *streaming* de las vistas orales, tanto del TJ como del TG, así como su almacenaje para su visualización posterior. En el caso del TJ no se trata de una verdadera novedad⁹⁹, ya que sobre la base del principio de publicidad de las vistas previsto en el ETJUE¹⁰⁰, se

⁹⁵ Futuro art. 96.3 del RPTJ.

⁹⁶ *Ib.*

⁹⁷ *Ib.*

⁹⁸ Véase por ejemplo los comentarios críticos vertidos por el *Council of Bars and Law Societies of Europe*; disponible en https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_LUX/PDL_Position_papers/EN_PDL_20240227_CCBE-comments-on-the-draft-Rules-of-Procedure-of-the-Court-of-Justice-and-the-General-Court.pdf.

⁹⁹ Véase, no obstante, el nuevo art. 80 bis del RPTJ. Su concreta aplicación queda a decisión del TJ, si bien las partes o cualquiera de los interesados mencionados en el art. 23 del ETJUE podrán transmitir al TJ, con justificación detallada de los motivos, una petición de no retransmisión y el Presidente resolverá, tras oír al juez ponente y al abogado general.

¹⁰⁰ Artículo 31 del ETJUE. El *streaming* no deja de ser, en el fondo, una forma más de articular la publicidad de las vistas eliminando el requisito de la presencialidad

está utilizando en la práctica desde abril de 2022 en relación con las vistas orales de la Gran Sala¹⁰¹. Sí lo será, por el contrario, para el TG que hasta ahora no ha explorado esta vía. No es de extrañar, a nuestro entender, que también esta cuestión haya sido objeto de discusión hasta el último momento, en particular en relación con la reacción posible al supuesto en que alguna de las partes se oponga a la retransmisión, así como con el tiempo (limitado) de almacenaje de la grabación en la web del TJUE¹⁰².

Y, en tercer lugar, la reforma ha sido aprovechada también para *reforzar la posición del Parlamento Europeo* (y también del Consejo y del Banco Central Europeo) en los procedimientos prejudiciales en general. Hasta ahora, se le permitía presentar alegaciones u observaciones escritas cuando la cuestión prejudicial versara sobre la interpretación o la validez de un acto adoptado por ellos. A partir de ahora, se podrá hacer también con carácter general cuando “consideren que tienen un interés particular en las cuestiones planteadas en la petición prejudicial”¹⁰³.

Con ello, en el fondo, simplemente se incluye en la letra del Estatuto lo que el TJ ya había aceptado en la práctica, aunque no existiera base jurídica expresa para ello. En efecto, el TJ ya había autorizado al Parlamento Europeo la presentación de observaciones, aunque no fuera el autor del acto, si se veía implicado de alguna manera, por ejemplo por la interpretación del protocolo sobre privilegios e inmunidades¹⁰⁴, o por las dudas de validez de actos adoptados sin la participación del Parlamento¹⁰⁵. En algún caso reciente se ha permitido incluso aunque no existía ningún vínculo aparente¹⁰⁶. En realidad, también ha sido el caso del Banco Central Europeo en asuntos en asuntos en

física en la sala de vistas para su materialización efectiva.

¹⁰¹ Salvo error por mi parte, tan solo en cuatro ocasiones no se ha realizado: en dos ocasiones a petición de una parte y en otras dos por decisión de oficio del TJ (los asuntos Frente Polisario). Son, por tanto, ya más de cincuenta retransmisiones.

¹⁰² Véase los nuevos artículos 80 bis del RPTJ y 110 bis y 219 del RPTG.

¹⁰³ Nuevo art. 23 del ETJUE y considerandos 25 y 26 del Reglamento de modificación del ETJUE.

¹⁰⁴ Sentencia de 15 de septiembre de 1981, *Bruce of Donington* (208/80), ECLI:EU:C:1981:184; sentencia de 22 de marzo de 1990, *Le Pen* (C-201/89), ECLI:EU:C:1990:133; sentencia de 21 de octubre de 2008, *Marra* (C-200/07 y C-201/07), ECLI:EU:C:2008:579; sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras Vies* (C-502/19), ECLI:EU:C:2019:1115.

¹⁰⁵ Sentencia de 7 de junio de 1988, *Roviello* (20/85), ECLI:EU:C:1988:283. (violación del procedimiento de consulta); sentencia de 11 de noviembre de 1997, *Eurotunnel y otros* (C-408/95), ECLI:EU:C:1997:532 (violación del procedimiento de consulta); sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle* (C-370/12), ECLI:EU:C:2012:756 (validez de la decisión del Consejo Europeo que modifica el art. 136 TFUE); sentencia de 6 de octubre 2015, *Delvigne* (C-650/13), ECLI:EU:C:2015:648 (interpretación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE); sentencia de 18 de abril de 2024, *Girelli Alcool* (C-509/22), ECLI:EU:C:2024:341 (interpretación de la directiva de accisas sin mención alguna a la violación del procedimiento).

¹⁰⁶ Sentencia del TJ de 16 de junio de 2015, *Gauweiler y otros* (C-62/14) (interpretación de los artículos 119, 123 y 127 TFUE y los artículos 17 a 24 del Protocolo núm.

los que se ha visto implicada su competencia exclusiva en materia de política monetaria o incluso en supuestos de saneamiento y liquidación de entidades de crédito¹⁰⁷

5. LA INCLUSIÓN DE MECANISMOS PARA ARTICULAR LA REFORMA SIN CARGAS PARA LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES: LA EXIGENCIA DE PRESERVAR LA COHERENCIA DE LA JURISPRUDENCIA

El ETJUE incluirá también disposiciones adicionales encaminadas a responder a las tres precondiciones establecidas para la materialización de la transferencia de cuestiones prejudiciales al TG. De entrada, la reforma no ha de implicar carga adicional alguna para el órgano jurisdiccional remitente (5.1), esto es, que la reforma no provoque ningún cambio para el juez nacional que plantee una cuestión prejudicial. Además, ha de quedar plenamente garantizada la unidad y la coherencia de la interpretación del Derecho de la Unión (5.1), es decir, ha de evitarse todo posible riesgo de incoherencia entre la jurisprudencia del TJ y del TG. Y, finalmente, el tratamiento de las cuestiones prejudiciales por el TG deberá ser semejante al realizado por el TJ (5.3), o sea, el TG tendrá que adaptar de manera muy sustancial unas estructuras y procedimientos internos concebidos sobre la base de los recursos directos. Son premisas que responden a claras exigencias derivadas tanto de los principios de seguridad jurídica y coherencia jurisprudencial, como de lo previsto por el art. 256.3, párrafo segundo TFUE.

5.1. El mecanismo de remisión del asunto al TG: ausencia de cargas adicionales para el órgano jurisdiccional nacional

En relación con el primero de los objetivos indicados, esto es, que la reforma no suponga carga añadida alguna para el órgano jurisdiccional remitente de la cuestión prejudicial, el ETJUE deja claro que no corresponderá a esos órganos jurisdiccionales precisar si la jurisdicción competente deberá ser el TJ o el TG. Regirá lo que se ha venido en denominar un sistema de “ventanilla única” (*guichet unique*).

4 sobre el estatuto del Sistema Europeo de Bancos Europeos y del Banco Central Europeo), ECLI:EU:C:2015:400.

¹⁰⁷ En relación con la competencia exclusiva del Banco Central Europeo en materia de política monetaria, véase la sentencia de 26 de enero de 2021, *Dietrich y Häring c. Hessischer Rundfunk* (C-422/19 y C-423/19), ECLI:EU:C:2021:63. Y, en relación con la interpretación del art. 123 TFUE y 21.1 del Protocolo núm. 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo, nos remitimos a la sentencia de 13 de septiembre de 2022, *Bank Slovenije* (C-45/21), ECLI:EU:C:2022:670.

Así, toda cuestión prejudicial será remitida, como hasta ahora, al TJ y será este el competente para determinar en cada caso concreto si cumple los requisitos materiales para ser transferida al TG¹⁰⁸. A partir de ahí, el TJ establecerá “con la mayor celeridad posible” si “la petición de decisión prejudicial está comprendida *exclusivamente* en una o varias materias” de las enunciadas como transferibles y, si es el caso, transferirá dicha petición al TG¹⁰⁹.

5.2. La exigencia de preservar la unidad y la coherencia de la jurisprudencia del TJUE: la condición *sine qua non* de la reforma

Una de las premisas de partida para poder realizar la transferencia de competencias es la plena garantía de la unidad y la coherencia jurisprudencial. Es una premisa que siempre ha estado presente en todas las reflexiones académicas o políticas sobre la cuestión. Por tanto, la reforma deja claro que el TJ conservará su competencia “cuando la petición de decisión prejudicial plantee cuestiones independientes de interpretación del Derecho primario, del Derecho internacional público, de los principios generales del Derecho de la Unión o de la Carta, habida cuenta de su carácter horizontal”¹¹⁰; y ello será así “incluso cuando el marco jurídico del litigio principal se refiera a una o varias de las materias específicas” en relación con las cuales se haya atribuido competencia al TG. En suma, solo las cuestiones prejudiciales que respondan de manera exclusiva a alguna de las seis materias establecidas y no planteen una cuestión de principio serán examinadas por el TG.

Para materializar en la práctica esta exigencia, se ha introducido un doble mecanismo de control. Por un lado, se prevé un control *ex ante* de carácter general realizado por el TJ. En virtud del mismo, el presidente del TJ, tras oír al vicepresidente y al primer abogado general, informará a la Secretaría de si procede (o no) transmitir la decisión prejudicial al TG. El Estatuto no precisa, sin embargo, la forma concreta en que el TJ desarrollará esta labor. Es el RPTJ, modificado al efecto, el que establecerá en su nueva versión un mecanismo de examen en cuatro fases¹¹¹, a saber, transmisión inmediata al órgano competente para el examen, transferencia al TG en caso de no existencia de duda, retención del asunto en el TJ en caso de concernir también a otra materia o principio general y, finalmente, comunicación de la decisión de transferencia al órgano jurisdiccional nacional.

En efecto, en primer lugar, la Secretaría transmitirá *inmediatamente* al Presidente, al Vicepresidente y al primer Abogado General las peticiones de decisión prejudicial que lleguen al TJ. En segundo lugar, se producirá el exa-

¹⁰⁸ Considerando 11 del Reglamento de modificación del ETJUE.

¹⁰⁹ Nuevo art. 50 ter del ETJUE.

¹¹⁰ Nuevo art. 50 ter, párrafo segundo, del ETJUE.

¹¹¹ Futuro art. 93 bis del RPTJ.

men de la misma, de manera que si la demanda de decisión prejudicial cumple los requisitos fijados por el Estatuto, el Presidente, oídos el Vicepresidente y el primer Abogado General, informará a la Secretaría para que la transmita *inmediatamente* al TG. En tercer lugar, si el Presidente, oídos el Vicepresidente y el primer Abogado General, considera, por el contrario, que la petición en cuestión encaja en alguna de las seis materias establecidas, pero es susceptible de afectar también a otras materias o de suscitar cuestiones independientes de interpretación del Derecho primario, del Derecho internacional público, de los principios generales del Derecho de la Unión o de la Carta, someterá la decisión al TJ; y será, en tal caso, la Reunión General (integrada por todos los miembros del TJ) la encargada de verificar que efectivamente es el caso. Y, en cuarto lugar, en el supuesto de transferencia de la petición al TG, la Secretaría del TJ informará de ello a la Secretaría del TG y esta al órgano jurisdiccional remitente para que, como es lógico, esté al tanto de la tramitación final de la cuestión prejudicial por el TG. El RPTG preverá, por su parte, el procedimiento de tramitación de las cuestiones prejudiciales que le remita el TJ, que lógicamente sigue el espejo fijado por el RPTJ¹¹².

Por otro lado, para dar cumplimiento a lo previsto en el párrafo segundo del art. 256.3 TFUE, se incluye también un mecanismo *ex post* de carácter particular. Aunque el principio general previsto por el Estatuto es que el TG no podrá declinar su competencia, ambos reglamentos regularán el procedimiento a seguir en caso de que, una vez transferida una cuestión al TG, este constatará durante su tramitación que el asunto requiere el análisis de una cuestión de principio¹¹³. Evidentemente, se trata de una situación excepcional y como tal es regulada. Su aprobación requerirá la decisión de la Sesión Plenaria (todos los miembros del TG)¹¹⁴, a propuesta, bien de la sala a la que se le haya atribuido el asunto, bien por el Presidente o el Vicepresidente del TG¹¹⁵. La tramitación por el TJ se basará lógicamente en el principio de celeridad, para lograr un pronunciamiento “con la mayor rapidez posible”. Ahora bien, la demora parece inevitable, fruto de la exigencia de nombrar (nuevo) juez ponente y abogado general, así como de la posibilidad de los interesados de presentar (nuevas) alegaciones u observaciones escritas.

A mayor abundamiento, analizada con detenimiento la nueva normativa, cabe constatar dos situaciones adicionales en las que el TG también podría estar llamado a (excepcionalmente) devolver una demanda de cuestión prejudicial al TJ. La primera situación no plantea mayor dificultad y se daría cuando, a pesar de lo previsto en el ETJUE, un órgano jurisdiccional nacional

¹¹² Futuros artículos 199 a 242 RPTG.

¹¹³ Futuros art. 114 bis RPTJ y 207.3 del RPTG.

¹¹⁴ Cabe hacer notar que el TG no sigue la práctica de la Reunión General, propia del TJ.

¹¹⁵ Al no ser la sesión plenaria del TG una formación jurisdiccional la decisión en cuestión no podrá revestir la forma de auto. No parece momento adecuado para detenernos en la cuestión de si dicha declinación de competencia es una posibilidad o es una obligación

remitiera directamente la demanda de cuestión prejudicial al TG y no al TJ. En tal caso, el Secretario del TG la transmitirá inmediatamente al Secretario del TJ¹¹⁶. La segunda situación, algo más delicada, surgiría cuando sea el TG el que, a pesar del control ya realizado por el TJ, constata que una cuestión es en realidad competencia del TJ, en cuyo caso mediante auto motivado, adoptado por la sala competente a propuesta del juez ponente o del abogado general, remitirá el asunto al TJ¹¹⁷. En este caso el reenvío al TJ se hará a través de un auto motivado.

Finalmente, una última cuestión a dilucidar es la de saber si cabe algún tipo de revisión de la resolución del TG. Y la respuesta es que solo excepcionalmente. Como consecuencia de lo previsto en el art. 256.3 TFUE, “en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión” cabrá un reexamen de la resolución del TG por el TJ. Ahora bien, el propio Tratado subraya su “carácter excepcional”. Se trata, no obstante, de un mecanismo que ya existe en el Derecho en vigor como consecuencia de su inserción antes de la supresión del Tribunal de la Función Pública. En este sentido, el actual art. 62 del ETJUE fija un plazo de un mes para que el primer Abogado General proponga al TJ el reexamen, si bien su utilización en su momento (hasta la citada supresión del Tribunal de la Función Pública) fue muy escasa¹¹⁸. Sobre esta base, el nuevo RPTJ precisará que, si al término de ese plazo de un mes no hay propuesta de reexamen, el Secretario del TJ informará de ello al TG y al órgano jurisdiccional remitente y a los interesados. A partir de ese momento la resolución del TG se considerará firme y se publicará tal circunstancia en el sitio web del TJUE.

En suma, la acción conjunta de todos estos mecanismos garantiza que los reenvíos prejudiciales que planteen cuestiones estructurales o de naturaleza constitucional continúen en manos del TJ, de modo que se cumpla plenamente con la exigencia de preservar la unidad y la coherencia de la jurisprudencia del TJUE.

¹¹⁶ Futuro art. 207.1 del RPTG.

¹¹⁷ Futuro art. 207.2 del RPTG en relación con el artículo 54, párrafo segundo, ETJUE.

¹¹⁸ Hasta el momento, que sepamos, el TJ se ha pronunciado, a iniciativa del primera abogado general, en 15 ocasiones, si bien tan solo en seis se ha decidido un reexamen efectivo de la decisión del TG: resolución de 24 de junio de 2009, Reexamen *M/EMEA* (C-197/09RX), ECLI:EU:C:391; decisión de 12 de julio de 2012, reexamen *Arango Jaramillo y otros/BEI* (C-334/12 RX), ECLI:EU:C:2012:468; decisión de 11 de diciembre de 2012, reexamen *Comisión/Strack* (C-579/12 RX), ECLI:EU:C:2012:785; decisión de 9 de septiembre de 2014, reexamen *Missir Mamachi di Lusignano/Comisión* (C-417/14 RX), ECLI:EU:C:2012:2219; decisión de 17 de septiembre de 2018, reexamen *Simpson/Consejo* (C-542/18 RX), ECLI:EU:C:2018:763; decisión de 17 de septiembre de 2018, reexamen *HG/Comisión* (C-543/18 RX), ECLI:EU:C:2018:764.

5.3. La introducción de mecanismos adecuados para asegurar un tratamiento semejante de las cuestiones prejudiciales por el TJ y el TG: la exigencia de importantes adaptaciones internas del TG

Desde el principio se ha considerado también un requisito ineludible que a los órganos jurisdiccionales nacionales se les aseguren por parte del TG las mismas garantías procesales que ofrece el TJ¹¹⁹. Ello ha conducido a realizar tres reformas importantes que conllevan una alteración sustancial del modo de actuación clásico del TG.

En primer lugar, el ETJUE prevé, sin mayor previsión, que el TG deberá atribuir las peticiones de pronunciamientos prejudiciales a salas especiales designadas al efecto, sin mayor precisión en cuanto a su número, composición o funcionamiento interno¹²⁰. La concreción la realizará el TG. En primer término, establecerá que serán dos salas (de las 10 existentes) las que se dediquen a cuestiones prejudiciales y lo fijará a través de la decisión en la que se establece la atribución de asuntos a las salas. El cambio no es, con todo, radical: el TG conoce ya, como he señalado anteriormente, la especialización en salas de propiedad intelectual (6 salas) y función pública (4 salas). Es más, mantiene la lógica que existen en la actualidad, puesto que estas dos salas se mantendrán, en todo caso, dentro del actual perímetro de especialización interna, de manera que a una de ellas se les podrán atribuir también recursos directos en materia de propiedad intelectual y a la otra de función pública. Además, en aras de asegurar el mejor uso posible de los recursos del TG, el RPTG precisa que, si su carga de trabajo lo permite, estas dos salas podrán tratar también recursos directos en otras materias; lógicamente no podrá tratarse de asuntos de gran envergadura o de serie de asuntos, ya que lo contrario podría poner en riesgo el adecuado desenvolvimiento de su nuevo cometido en materia prejudicial.

Por otro lado, a diferencia de lo que ha sido hasta ahora el principio general en el TG (atribución por defecto de los asuntos a formaciones de 3 jueces), las cuestiones prejudiciales se atribuirán directamente a formaciones de 5 jueces. Tampoco esta previsión entraña, en el fondo, un cambio profundo. En la práctica, también en el tratamiento de los recursos directos por el TG se constata en los últimos tiempos un incremento progresivo de los asuntos resueltos en sala de 5 jueces (87 en 2021, 100 en 2022 y 123 en 2023) en relación con los resueltos en salas de 3 jueces. Bien puede decirse, en cierto sentido, que el criterio previsto con carácter general para pasar de una formación de tres jueces a otra de cinco concurre en el caso de las cuestiones prejudiciales; con

¹¹⁹ Petición presentada por el TJ, *cit.*, pp-6-7; considerando 19 del reglamento de modificación del ETJUE.

¹²⁰ Nuevo art. 50 ter del ETJUE y considerando 20 del Reglamento de modificación del ETJUE.

independencia de que posteriormente la sala pueda reenviar el asunto a una formación de tres jueces si este no plantea dificultades jurídicas.

En segundo lugar, para garantizar que determinadas cuestiones prejudiciales, cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de la Unión, puedan ser examinadas por un número superior de jueces, el Estatuto prevé la creación en el TG de una sala intermedia entre las salas ordinarias (5 jueces) y la gran sala (15 jueces), que podrán ser activada cuando así lo solicite un Estado miembro o una institución de la Unión que sea parte en el proceso¹²¹. El RPTG establecerá que estará integrada por 9 jueces¹²². Esta previsión encuentra su lógica en el hecho de que no parecería muy razonable enviar este tipo de asuntos a la gran sala, cuando, por definición, si se plantean cuestiones de principio que puedan afectar a la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión, el art. 256 TFUE obliga a remitirlas al TJ, máxime cuando, a diferencia del TJ, en el TG el recurso a la gran sala es en la práctica muy excepcional¹²³.

En tercer lugar, el TG tendrá que designar en cada cuestión prejudicial que le llegue un abogado general, lo que no quiere decir que, como también es el caso del TJ, siempre tenga que presentar forzosamente conclusiones¹²⁴. El ETJUE se limita a recoger dos previsiones bien escuetas: el TG estará asistido por uno o varios abogados generales para tramitar las cuestiones prejudiciales, que serán elegidos entre los jueces del TG; y los abogados generales no podrán actuar como jueces en asuntos prejudiciales —sí en recursos directos— y, para preservar plenamente su independencia, deberán pertenecer a una sala distinta de aquella a que se haya atribuido la cuestión¹²⁵. Sobre esta

¹²¹ Nuevo art. 50 b) del ETJUE.

¹²² Futuro art. 15 bis del RPTG. Su modo de designación lo fijará el propio TG, que se publicará en el *DO*, y su quorum se fija en 7 jueces (futuro art. 23 bis RPTG).

¹²³ 1 asunto en 2019, 0 en 2020, 0 en 2021, 1 en 2022 y 1 en 2023. En la actualidad, hay 4 asuntos (o grupos de asuntos) pendientes ante la Gran Sala del TG, todos ellos en materia de medidas restrictivas. Se trata de los asuntos T-635/22, *Friedman y otros/Consejo*; T-644/22, *Timchenko/Consejo*; T-797/22, T-798/22 y T-828/22 *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, Ordre des avocats à la Cour de Paris y ACE/Consejo*; T-530/22, T-531/22, T-533/22, *Medel, International Association of Judges, Association of European Administrative Judges, Rechters voor Rechters/Consejo*.

¹²⁴ Las cifras concretas no se encuentran en las estadísticas publicadas por el TJUE. No obstante, de un estudio de la jurisprudencia recaída en 2023 puede desprenderse, salvo error por mi parte, que alrededor del 40 por 100 de las sentencias recaídas en cuestiones prejudiciales se hicieron con conclusiones generales. Concretamente, de las 532 cuestiones prejudiciales resueltas en 2023 —480 si las consideramos en términos netos después de realizarse las acumulaciones de asuntos— (355 sentencias y 125 autos) se emitieron 194 conclusiones generales por los abogados generales. Parece constatarse, pues, una cierta tendencia a la baja en el porcentaje de asuntos del TJ que son objeto de conclusiones generales, ya que, por ejemplo, en 2017, dicho porcentaje se elevaba al 67 por 100 (datos oficiales del TJ extraídos del informe anual de 2017).

¹²⁵ Nuevo art. 49 bis y considerando 19 del Reglamento de modificación del ETJUE.

base, se ha acordado que serán dos y se establecerá mediante decisión del Tribunal que se publicará tras la designación de los mismos. Ambos abogados generales, que serán designados inmediatamente después de la elección del presidente, vicepresidente y presidentes de sala, serán jueces del TG elegidos para ejercer la función prejudicial que pertenecerán a una sala distinta de aquella a la que se le haya atribuido el asunto¹²⁶. Dada la inexistencia de la figura del primer abogado general en el TG, corresponderá a su presidente decidir sobre la atribución de los asuntos a los abogados generales¹²⁷. A nuestro juicio, este es probablemente el cambio más significativo para el TG. Aunque ciertamente su reglamento de procedimiento prevé la posibilidad de designar un abogado general en cualquiera de los recursos de que conozca¹²⁸, la realidad es que en la práctica no ha sido en absoluto el caso¹²⁹.

6. LA INMINENTE ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA: UN LABORATORIO DE PRUEBAS PARA MODIFICACIONES FUTURAS

6.1. Entrada en vigor de la reforma: la necesaria adopción de algunas medidas transitorias

La entrada en vigor del Reglamento de modificación del ETJUE tendrá lugar “el primer día del mes siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*”¹³⁰. En el momento de cerrar la redacción de este trabajo se desconoce la fecha exacta en la que tendrá lugar la referida publicación, si bien existe el acuerdo de que el Reglamento de modificación sea publicado conjuntamente con las modificaciones de los respectivos reglamentos de procedimiento del TJ y del TG durante el verano para que su entrada en

¹²⁶ Nuevo art. 31 bis del RPTG.

¹²⁷ Nuevo art. 31 ter del RPTG.

¹²⁸ Artículos 30 y 31 del actual RPTG.

¹²⁹ En toda la historia del TG, tan solo en cuatro ocasiones se ha recurrido a esta práctica. La primera vez tuvo lugar el 21 de febrero de 1990 cuando el juez Kirschner, ejerciendo funciones de abogado general, presentó sus conclusiones generales en el asunto que desembocó en la sentencia de 10 de julio de 1990, *Tetra Pak Rausin/ Comisión* (T-51/89), ECLI:EU:T:1990:41. La segunda ocasión ocurrió el 30 de enero de 1991, cuando el juez Biancarelli presentó sus conclusiones en el asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de junio de 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter c. Comisión* (T-120/89), ECLI:EU:T:1991:32. La tercera acaeció el 10 de julio de 1991 cuando el juez Vesterdorf presentó sus conclusiones en los 14 asuntos “polipropileno”, resueltos mediante sentencias de 24 de octubre 1991 (T-1/89), ECLI:EU:T:1991:56 y (T-3/89), ECLI:EU:T:1991:58), 17 de diciembre de 1991 (T-4/89; ECLI:EU:T:1991:73). Y la última se produjo con las conclusiones generales presentadas por el juez Edward, el 10 de marzo de 1992, en los asuntos que dieron lugar a la sentencia de 18 de septiembre de 1992, *Automec/Comisión* (T-24/90, ECLI:EU:T:1992:97) y *Asia Motor France y otros/ Comisión* (T-28/90, ECLI:EU:T:1992:98).

¹³⁰ Art. 4 del Reglamento de modificación del ETJUE.

vigor tenga lugar el 1 de septiembre de 2024. Esta previsión parece bastante coherente con el hecho de que en octubre de 2024 tendrá lugar la renovación trienal del TJ, que se anuncia de cierta envergadura, y resulta conveniente que la nueva composición del TJ comience su andadura con el nuevo cuadro normativo definitivamente concluido.

Esta entrada en vigor de este marco normativo obliga a adoptar determinadas medidas transitorias. En relación con el TJ y como parece razonable desde los postulados de la efectividad, la continuidad y la buena administración, cabe señalar que las cuestiones prejudiciales que se encuentren pendientes ante el TJ en el momento de la entrada en vigor de la reforma seguirán siendo tramitadas por este¹³¹. Y, por lo que respecta al TG, el momento escogido para la entrada en vigor de la reforma es susceptible de provocar pequeñas distorsiones en su funcionamiento, ya que su remodelación trienal, que también será en su caso de bastante envergadura¹³², no se producirá hasta septiembre de 2025. Ello le obliga lógicamente a adoptar medidas internas para afrontar el periodo transitorio entre septiembre de 2024 y septiembre de 2025. Tales medidas son fundamentalmente dos. La primera concierne a la creación de una *sala ad hoc* para ese año de transición, que se regulará a través de la decisiones del Tribunal sobre composición de sus salas y atribución de asuntos. Estará formada por 10 jueces (y dos subformaciones A y B) presididos por el vicepresidente del TG. Posteriormente, a partir de septiembre de 2025, entrarán en pleno funcionamiento las dos salas que se encargarán de los asuntos prejudiciales en los términos ya señalados anteriormente¹³³. En todo caso, vista la duración media de la tramitación de una cuestión prejudicial (raramente inferior a los 12 meses), parece razonable pensar que la composición de dicha sala *ad hoc* se constituirá con vocación de continuidad de sus miembros (o, al menos, una buena parte de los mismos) más allá de septiembre de 2025. Y la segunda medida entraña una modulación de la norma del ETJUE que establece una duración de tres años¹³⁴ para el nombramiento de los (dos) abogados generales. De aplicarse esta previsión sin más matices, entrañaría una distorsión del ritmo trienal propio de la organización del TG, esto es, septiembre de 2025. Para paliar esta situación, la disposición de entrada en vigor de la modificación del RPTG¹³⁵ establecerá que la elección de los primeros jueces llamados a ejercer las funciones de abogado general tendrá lugar inmediatamente después de la entrada en vigor del mismo. Ahora bien, su mandato expirará en

¹³¹ Art. 2.1 del Reglamento de modificación del ETJUE.

¹³² Puede llegar a afectar a prácticamente la mitad de sus miembros. Aparte de la renovación (o sustitución) de la mayor parte de los jueces que tomaron posesión en septiembre de 2019, coincidiendo con la entrada en vigor de la tercera fase de la reforma prevista para la duplicación del número de jueces del TG, varios miembros actuales del TG han sido designados como jueces o abogados generales del TJ y, por tanto, deberán ser sustituidos.

¹³³ Vid. *supra*, 5.3.

¹³⁴ Nuevo art. 49 bis y considerando 19 Reglamento de modificación del Estatuto.

¹³⁵ Artículo 2 de las modificaciones del RPTG.

el momento de producirse la renovación parcial a la que se refiere el art. 254 TFUE, es decir, en septiembre de 2025. A partir de ese momento se recobrará el ritmo habitual y, conforme a las previsiones generales del reglamento de procedimiento del TG, la elección tendrá lugar inmediatamente después de las elecciones de presidente y vicepresidente del TG¹³⁶, coincidiendo también con las elecciones a presidentes de sala (o sea, septiembre de 2025). Conviene, en todo caso, tener presente que, de esta manera, los jueces elegidos abogados generales en 2024 que se mantengan en el puesto en 2025 no podrán ser reelegidos para un tercer mandato en 2028.

6.2. Mecanismos de rendición de cuentas: puerta abierta para futuras reformas

Finalmente, antes de concluir cabe señalar que la reforma ha incluido también mecanismos de rendición de cuentas. Puede hablarse de, al menos, dos. En primer lugar, la reforma prevé que el diálogo informal que se ha desarrollado entre el TJUE y el Parlamento Europeo pueda proseguir “de manera estructurada” con el fin de “discutir la aplicación de la reforma del Estatuto (...) y de reflexionar sobre mejoras adicionales”¹³⁷. A este diálogo, como en la práctica ha ocurrido ya durante la discusión de la petición de reforma presentada por el TJ¹³⁸, puede invitarse a expertos¹³⁹.

En segundo lugar, como suele ser habitual en este tipo de reformas, se encomienda al TJ la presentación de un informe sobre la aplicación de la misma que deberá realizarse transcurridos cuatro años¹⁴⁰. El tenor de esta encomienda da buena pista tanto de los objetivos de la reforma como de la consideración de esta por el legislador como un primer paso hacia posibles ampliaciones futuras de la lista de materias específicas sobre las que operen eventuales transferencias de competencia al TG.

En efecto, por lo que respecta a los aspectos que preocupan al legislador y que han sido inspiradores de la reforma, el informe habrá de contener elementos puramente cuantitativos, como el número de cuestiones prejudiciales transferidas (y no transferidas) en cada una de las materias previstas o la duración media de su tramitación. De igual manera, el informe deberá hacer referencia también a elementos cualitativos, en particular, información que “permita valorar en qué medida se han logrado los objetivos establecidos en el presente Reglamento, teniendo en cuenta tanto la celeridad con la que se

¹³⁶ Futuro art. 31 bis, apartado 2, del RPTG.

¹³⁷ Considerando 28 del Reglamento de modificación del ETJUE.

¹³⁸ Durante la tramitación de la reforma, el Parlamento Europeo organizó la comparecencia de expertos para discutir sobre aspectos concretos de la propuesta presentada por el Tribunal de Justicia.

¹³⁹ *Ib.*

¹⁴⁰ Artículo 3.2. del Reglamento de modificación del Estatuto.

tramitan los asuntos como la eficiencia en el examen de los recursos y las peticiones de decisión prejudicial más complejo o delicado”¹⁴¹.

Y, por lo que respecta a una posible continuación futura de la senda de transferencias abiertas por esta reforma, el Reglamento de modificación del ETJUE prevé, igualmente, que el citado informe pueda ir acompañado, en su caso, de una petición de acto legislativo para modificar el Estatuto, en particular a fin de modificar la lista de materias específicas sobre las que opera la transferencia de cuestiones prejudiciales al TG (art. 2). Se trata, en realidad, de una técnica bien conocida por el TJUE. También la reforma de 2015 recogía una disposición similar¹⁴². Dependiendo del resultado, la experiencia podría abrir el paso a posibles ampliaciones futuras de las materias concernidas por la transferencia de cuestiones prejudiciales al TG. Se ha dicho, a nuestro entender con razón, que “the General Court gets a foot in the door and, if successful, it might pave the way for additional transfers in the future”¹⁴³.

CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UNA REFORMA DE GRAN CALADO PARA EL TJUE

Esta reforma da buena prueba, una vez más, del carácter dinámico del proceso de integración europea y de la constante necesidad de adaptación de su sistema institucional, incluido por supuesto el TJUE. La carga de trabajo del TJ exige una reacción que probablemente ya no admitía demora si realmente se quiere preservar las necesarias celeridad y calidad de sus sentencias; de hecho, las estadísticas del primer semestre de 2024 confirman la tendencia estructural alcista de la carga de trabajo del TJ, mientras que la del TG se mantiene relativamente estable¹⁴⁴.

Pero no se trata de una reforma más de las muchas que ha conocido el Estatuto del TJUE. Las circunstancias han forzado al TJ a compartir con el TG la “joya de la corona”¹⁴⁵. Se trata de una reforma que rompe, en cierto sentido, un tabú y entraña un verdadero cambio de paradigma. Consolida, a nuestro entender, la dimensión *constitucional* del TJ, a la vez que refuerza la dimensión administrativa del TG¹⁴⁶ que se diseñó en Niza¹⁴⁷. Como reconoce

¹⁴¹ Art.3.2 g del Reglamento de modificación del Estatuto.

¹⁴² *Vid.*, *supra*, nota 21.

¹⁴³ Paul Dermine, *cit.*, “What the European Court...”, p. 17.

¹⁴⁴ Comunicado de prensa del TJUE 59/24, de 22 de marzo de 2024; disponible en la página web del TJUE.

¹⁴⁵ Así se expresa, por ejemplo, Michal Bobeck, *cit.*, “Preliminary rulings...”, p. 1534.

¹⁴⁶ En este sentido también Sara Iglesias, «Preliminary Rulings before the General Court. Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?», *Revista General de Derecho Europeo*, 59, (2023), 1-16 (16).

¹⁴⁷ Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza el actual presidente del TJUE consideró que “[l]e Tribunal constitue ainsi la juridiction communautaire chargée de

expresamente la exposición de motivos del Reglamento de modificación del ETJUE, el objetivo de fondo es que el TJ pueda concentrarse en los asuntos de mayor relevancia, en los asuntos de principio o con una dimensión constitucional¹⁴⁸. No creemos que pueda afirmarse, sin embargo, que “the reform stands as an implicit recognition of the political role of the Court (...) instilling another ‘dose of Habermas’¹⁴⁹. Ser un *actor constitucional* en el marco del diálogo judicial dentro de un nuevo espacio jurídico europeo no te convierte en un *actor político*. Más aún, el propio fundamento de la función jurisdiccional previene a cualquier juez, también al juez europeo, de los riesgos que implica operar bajo otra lógica que no sea la de conocer el Derecho y aplicarlo después de interpretarlo.

contentieux administratif. La Cour (jurisdiction suprême) se concentre sur le contentieux constitutionnel” ; Koen Lenaerts, « La réorganisation de l’architecture juridictionnelle de l’Union européenne : quel angle d’approche adopter », en Marianne Dony y Emmanuelle Bribosia (eds.), *L’avenir du système juridictionnel de l’Union européenne*, (Bruselas : Université de Bruxelles, 2002), 49-64 (51). Es, en realidad, una visión que se ha asentado en la doctrina desde hace ya bastante tiempo, considerando al TG como una suerte de “jurisdiction ordinaire et normale de l’Union” [Ulrich Everling, “L’avenir de l’organisation juridictionnelle de l’Union européenne”, en G. Vandersande (ed.), *La réforme du système juridictionnel communautaire*, (Bruselas : Université Libre de Bruxelles, 1994), 9-34 (30)] o como un *Verwaltungsgericht* [p. ej. Laura Hering, “Der Gerichtshof der Europäischen Union als Verwaltungsgericht”, en Armin von Bogdandy, Peter Huber y Lena Marcussen, eds, *Handbuch des Ius Publicum Europaeum*, (Munich: C. F. Müller, 2012), vol. IX, 635-687 (646)]. Por otro lado, la consideración del TJ como algo semejante a un tribunal constitucional de la Unión tampoco tiene nada de excepcional. Véase, por ejemplo, Gil Carlos Rodríguez-Iglesias, “Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht”, *Europarecht*, (1992), 225-245; Gil Carlos Rodríguez Iglesias y Julio Baquero, “Las funciones constitucionales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Fundamentos-Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia Constitucional*, 4 (2006), Ole Due, “A Constitutional Court for the European Communities, Constitutional Adjudication in European Community and National Law” in *Essays for T. F. O’Higgins*, 1992, p. 3; Vassilios Skouris, “Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht”, en Klopfer *et al.* (eds.) „Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit“, (Berlín: Duncker & Humblot, Berlin, 1989), p. 67.

Por nuestra parte, la cuestión la hemos tratado por última vez en nuestra contribución sobre la reforma de 2015; *cit.*, “Taking Stock...”, en particular pp. 30-31.

¹⁴⁸ En concreto, el considerando tercero de la exposición de motivos del Reglamento de modificación del ETJUE, esta reforma “debería permitir al Tribunal de Justicia dedicar más tiempo y recursos al examen de las peticiones de decisión prejudicial de carácter más complejo y delicado, y, en este contexto, reforzar el diálogo judicial con los órganos jurisdiccionales nacionales”. Por cierto, el considerando cuarto menciona expresamente la existencia de “cuestiones de carácter *constitucional*” (cursiva añadida por nosotros), adjetivo este último que no siempre es bien visto por algunos.

¹⁴⁹ Paul Dermine, “What the European Court of Justice is for – Making Sense of the ECJ’s Procedural and Organisational Law”, *European Constitutional Law Review* 19 (2024), 1-18. Este autor insiste en la idea de que a través de esta reforma “further contributing to its politicisation and democratisation, and the consolidation of its legitimacy”, p. 18.

Con todo, no puede obviarse tampoco que esta reforma ha merecido críticas, algunas incluso muy contundentes y ha desempolvado también viejas visiones alternativas. Así, por escoger un ejemplo bien llamativo, Michal Bobek considera, por un lado, que la transferencia de competencias prejudiciales al TG “is simply a step in the wrong direction”¹⁵⁰; de hecho, no parece tampoco un ferviente adepto de la reforma emprendida en 2015¹⁵¹. Y, por otro lado, no pierde ocasión para hacer, de paso, revivir alternativas que, en verdad, poco tienen de novedosas.

En nuestra opinión, es, por supuesto, perfectamente aceptable discutir sobre la pertinencia de la propia reforma y vislumbrar posibles soluciones alternativas encaminadas a realizar una reforma estructural de la actual arquitectura judicial de la Unión. Es sano y hasta conveniente. Nada tenemos tampoco en contra de que resurja de sus cenizas la corriente doctrinal que, con matices y enfoques diferentes, intenta hacer renacer la propuesta de descentralización territorial del TJUE que abanderaron hace más de tres décadas los profesores Jacqué y Weiler¹⁵². No en vano, han surgido más recientemente propuestas de crear una suerte de sala mixta en el TJ compuesta por magistrados del TJ y de los tribunales constitucionales de los Estados miembros de composición rotatoria de 15 miembros encargada de resolver conflictos de competencias entre los Estados miembros y la Unión¹⁵³. Estas tesis pro-

¹⁵⁰ Michal Bobek, *cit.*, “Preliminary rulings...”, p. 1540.

¹⁵¹ *Ib.*

¹⁵² Jean Paul Jacqué y Joseph H.H. Weiler, “On the road to the European Union. A new judicial architecture: an agenda for the intergovernmental conference”, *Common Market Law Review* 27 (1990), pp. 185-207, en particular, pp. 192-195. Estos autores proponían la creación de cuatro tribunales regionales que agruparían, en aquel momento, tres Estados cada uno: el primero, compuesto por Reino Unido, Irlanda y Portugal; el segundo, por Francia, España y Bélgica; el tercero, por Italia, Grecia y Países Bajos; y el cuarto por Alemania, Dinamarca y Luxemburgo. Cada uno se compondría de seis jueces (tres de los respectivos Estados y otros tres de otros Estados). El TJ, que pasaría a denominarse *European High Court of Justice*, conocería de los recursos que se presentaran contra las decisiones de los tribunales regionales, teniendo, al estilo del Tribunal Supremo de Estados Unidos, plena discrecionalidad para aceptarlos a trámite o no.

Entre nosotros, es la propuesta hecha, por ejemplo, por Daniel Sarmiento. A su juicio, esta vía contribuiría a “acercar la justicia europea al ciudadano” a la vez que ayudaría “a moderar el ritmo de producción jurisprudencial del Tribunal de Justicia”. De esta manera, “[a]l descargar al Tribunal de Justicia se mejorará la calidad de sus resoluciones, aumentará el impacto de sus decisiones y podrá barajarse una composición más reducida de sus miembros, rompiendo así con la arcaica regla del juez por cada Estado miembro”, *op. cit.*, p. 508. Bobek añade la posibilidad de limitar “to no more than 100 or so cases decidir on the merits each year, which in turn would require a robust leave to appeal/writ of certiorari system to be put in place”; *cit.*, “Preliminary rulings...”, p.

¹⁵³ Véase, al respecto, la propuesta de Joseph H.H. Weiler y Daniel Sarmiento, “The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice”, *EU Law Live*, 6 de julio de 2020. Igualmente -Ruffert, Matthias, „Warum nur Druck auf den EuGH hilft?“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 22 de noviembre de 2023.

vocan, sin duda, interesantes debates académicos. Pero no compartimos en absoluto su pertinencia en este momento. Baste señalar que, a nuestro entender, continúan siendo completamente válidos tanto los argumentos que en su momento dio un reputado sector de la doctrina para rebatirlo¹⁵⁴ como, a la postre, las razones que movieron a los Estados, en su condición de *Herren der Verträge*, a adoptar en Niza la vía que ha conducido, dos décadas más tarde, a la presente reforma¹⁵⁵.

A nuestro entender, parece razonable (y pragmático) testar una previsión de los tratados constitutivos que hasta el momento había sido ignorada, antes de adentrarse en cambios radicales de la arquitectura judicial de la Unión cuyo aventurado resultado práctico está trufado de incógnitas, además de albergar acaso un alto riesgo de posible desnaturalización de la esencia del modelo judicial de la Unión. En modo alguno creemos tampoco que la puesta en práctica de esta previsión de los tratados entrañe riesgo alguno para la coherencia y unidad de la jurisprudencia del TJUE¹⁵⁶. Antes al contrario. La reforma ha incluido mecanismos suficientes para frenar cualquier posible riesgo al respecto. El tiempo se encargará, en todo caso, de mostrar la pertinencia o no de esta afirmación y dará margen para, caso necesario, realizar los ajustes precisos. A mayor abundamiento, no puede obviarse tampoco que la actual reforma fue adoptada en el Parlamento Europeo por una mayoría cercana a la unanimidad, mereció el respaldo igualmente unánime del Con-

¹⁵⁴ Véase, por solo poner un ejemplo relevante, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, “L’avenir du système juridictionnel de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen* 35 (1999), pp. 275-282.

¹⁵⁵ El debate a favor y en contra no tiene nada de novedoso. Ya durante el debate previo al Tratado de Niza la doctrina más prestigiosa se dividió entre los defensores y los detractores de una ruptura del monopolio del TJ para conocer de las cuestiones prejudiciales. Autores como Ulrich Everling se mostraron claramente en favor de la misma, “Die Zukunft der Europäischen Gerichtsbarkeit in einer erweiterten Europäischen Union”, *Europarecht* 1997, 318, en p. 412. A la vez, otros relevantes autores lo hicieron en sentido contrario, como fue por ejemplo el caso de P. J.G Kapteyn, “The Court of Justice of the European Communities after the Year 2000”, en *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, (Nijhoff: Brill, 1994), vol. 2, pp. 135-152, en p. 150-151 (muestra “serious objections” y considera que “changes in such a system raise the risk of destroying this co-operation and of weakening an essential mechanism for securing the uniform application of Community law”). Igualmente contundente, el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer, conclusiones de 28 de junio de 2001, *de Costar* (C-17/00), ECLI:EU:C:2001:366, en particular apdos. 73-74 y notas al pie 94 y 95, donde considera que se trata de una competencia indivisible. Esta posición la desarrolló en “La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en œuvre future”, *Revue Trimestrielle de Droit européen* 37 (2001), pp. 711-714.

¹⁵⁶ Cuando en enero de 2022 publiqué un artículo de evaluación de la reforma del TG de 2015, consideraba que resultaba perfectamente posible idear un mecanismo que pudiera materializar la previsión del art. 256 TFUE sin que ello supusiera un riesgo para la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión; *cit.* (“Taking Stock...”), p. 32.

sejo, la Comisión la respaldó sin fisuras desde un principio y ha sido también saludada por un importante sector de la doctrina¹⁵⁷.

Ello no es óbice, por supuesto, para reconocer, a renglón seguido, que llegados al momento actual de un TJUE con 92 miembros (81 jueces y 11 abogados generales) y competencia en materias cada vez más amplias, variadas y complejas, habrá que velar para que la jurisdicción internacional más grande del mundo no se convierta en un “mamut” inmanejable; y no dé, por cierto, visos de razón a quien considera, con gran ingenio pero acaso también con una pizca de exageración, que lo único que compartimos los jueces del TG es la biblioteca y el aire acondicionado¹⁵⁸. Queda igualmente por ver si la plasmación práctica de esta empresa genera en verdad un número suficiente de casos a transferir como para cumplir el objetivo último de descargar de trabajo al TJ.

Pero, sea como fuere, una cosa parece, con todo, clara. La última palabra no está aún escrita y su contenido probablemente esté sobre todo en manos del TG. Como ya hemos indicado, el propio Reglamento de modificación del ETJUE deja expresamente abierta la puerta a futuras ampliaciones de las materias de las cuestiones prejudiciales objeto de atribución al TG. En 2028 llegará, así, el momento de hacer balance y evaluar la pertinencia de una posible profundización en la relevante transferencia de competencias que ha abierto esta reforma. Hasta entonces le corresponde al TG resolver las cuestiones prejudiciales que vaya conociendo con la *celeridad* necesaria, reduciendo si es posible la actual duración media de las mismas, y, sobre todo, con la *calidad* exigible, haciendo que su *expertise* en temas económicos permita dotar a la motivación de sus decisiones de la *auctoritas* necesaria para su aceptabilidad por todos los operadores jurídicos. El reto no es, en efecto, menor, pero en nuestra opinión el TG se encuentra en condiciones adecuadas para afrontarlo con expectativas de éxito.

Luxemburgo, mayo de 2024.

¹⁵⁷ Me permito llamar la atención sobre el hecho de que también un sector de la doctrina fiscalista ha saludado la reforma, por ejemplo, en la doctrina alemana Reimer, Ekkerhart, „Devolution des Steurrechts: Zuständigkeit des EuG für Vorabentscheidungsersuchen“, *Internationale SteuerRundschau* (2023), pp. 93-100, en especial p. 99 („Sie entlastet den EuGH wirkungsvoll. Sie trägt dem überzeugend verfolgten Anliegen einer Spezialisierung und Ausdifferenzierung von Zuständigkeiten innerhalb des Gerichts Rechnung“ (...). Im Kern ist diese Zuständigkeitsverlagerung zu begrüßen“). Cierto que este autor hubiera preferido que las cuestiones planteadas por el *Bundesfinanzhof* hubieran seguido siendo competencia del TJ.

¹⁵⁸ En relación con el TG se ha dicho que “[a] body of such a size cannot any longer regularly judicially meet and discuss, and the only things really shared are the library and the air conditioning; Michal Bobek, *cit.*, p. 1548.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA:

- Alonso García, Ricardo, “La cuestión prejudicial, piedra angular de la integración europea”, en *ib* y Juan Ignacio Ugartemendía Eceizabarrena (dirs.), *La cuestión prejudicial europea*, (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2014), 9-27.
- Amalfitano, Chiara, «The future of preliminary rulings in the EU judicial system», *EU Law Live Weekend Edition*, 133 (2023), 2-13.
- Arnulf, Anthony, “The Court of Justice Then, Now and Tomorrow”, en Mattias Derlen y Johan Lindholm (eds), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives* (Londres: Hart Publishing, 2018), 1-16.
- Ib.*, “Refurbishing the Judicial Architecture of the European Community”, *International and Comparative Law Quarterly* (1994), 296-316.
- Azizi, Josef, “Opportunities and limits for the transfer of preliminary reference proceedings to the Court of First Instance”, en Juliane Kokott, Ingolf Pernice, Cheryl Saunders y Patricia Stöbener (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006), 241-256.
- Bobek, Michal, «Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union», *Common Market Law Review*, 60 (2023), pp. 1515-1550.
- Bogdandy, Armin von y Martín y Pérez de Nanclares, José (coords.), *La justicia constitucional en el espacio jurídico europeo*, (Valencia: Tirant lo blanch, 2022).
- Brosset, Estelle, “L’expert, l’expertise et le juge de l’Union », en E. Truilhé-Marengo (dir.), *La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux* (París : La Documentation française, 2011), 247-280.
- Dermine, Paul, “What the European Court of Justice is for – Making Sense of the ECJ’s Procedural and Organisational Law”, *European Constitutional Law Review* 19 (2024), 1-18.
- Due, Ole, “A Constitutional Court for the European Communities, Constitutional Adjudication in European Community and National Law” in Deirdre Curtin y David O’Keeffe, eds, *Constitutional adjudication in European Community and national law: Essays for T. F. O’Higgins*, (Dublín: Butterworth, 1992), 3.
- Dyrberg, Peter, “What should the Court of Justice be doing?”, *European Law Review* 26 (2001), 291-300.
- Everling, Ulrich, “The Future of the European Judiciary within the enlarged European Union”, en Mariane Dony (ed.), *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, (París: Bruylant, 1999), 333-354.
- Ib.*, “Die Zukunft der Europäischen Gerichtsbarkeit in einer erweiterten Europäischen Union”, *Europarecht* 32 (1997), 318.
- Ib.*, “L’avenir de l’organisation juridictionnelle de l’Union européenne”, en G. Vanderlande, ed., *La réforme du système juridictionnel communautaire*, (Bruselas : Université Libre de Bruxelles, 1994), 19-34.
- García Antón, Ricardo, Op-Ed: “Reframing the Reform to Transfer Preliminary Rulings to the General Court with the Meaning of Judicial Cooperation: a Look into Recent VAT Preliminary Rulings”, *EU Law Live*, (2023).
- Gaudissart, Marc-André, “L’admission préalable des pourvois : une nouvelle procédure pour la Cour de Justice », *Cahiers de Droit Européen* 55 (2020), 177-209.
- Hering, Laura, “Der Gerichtshof der Europäischen Union als Verwaltungsgericht”, en Armin von Bogdandy, Peter Huber y Lena Marcusson, eds, *Handbuch des Ius Publicum Europaeum*, (Munich: C. F. Müller, 2012), vol IX, 635-687.

- Iglesias Sánchez, Sara: «Preliminary Rulings before the General Court. Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system? », *Revista General de Derecho Europeo*, 59, (2023), 1-16 (también publicado en *EU Law Live Weekend Edition* 125 (2022), 2- 16.
- Jacqué, Paul y Weiler, Joseph H. H., “On the road to the European Union. A new judicial architecture: an agenda for the intergovernmental conference”, *Common Market Law Review* 27 (1990), 185-207.
- Kapteyn, P. J.G. “The Court of Justice of the European Communities after the Year 2000”, en *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, (Nijhoff: Brill, 1994), vol. 2, 135-152.
- Koopmans, Thijmen, “La procédure préjudicielle – victime de son succès », en Francesco Capotorti et al (eds.), *Du droit international au droit de l’intégration : Liber amicorum Pierr Pescatore*, (Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft,1989), 347-357.
- Koppensteiner, Franz A. M., “Black Box EuGH ?”, *Europarecht* 57 (2022), 711-731.
- Kühn, Miguel, “Die bevorstehende Reform des Gerichtssystems der Europäischen Union“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 20 (2023), 925-931.
- Lagrange, Maurice, *La Cour de Justice des Communautés européennes 1952-2002. Bilan et perspectives*, (París y Bruselas: Bruylant, 2004).
- Lenaerts, Koen., “The Unity of European Law and the overload of the ECJ – The system of preliminary rulings revisited”, en J. Kokott, Ingold Pernice y C. Saunders (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2006), 211-239.
- Ib.*, “The future organisation of the European Courts» in Paul Demaret , Inge Govaere y Dominik Hanf (eds.), *European Legal Dynamics: 30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, (Bruselas: Peter Lang, 2005).
- Ib.*, « La réorganisation de l’architecture juridictionnelle de l’Union européenne : quel angle d’approche adopter », en Marianne Dony y Emmanuelle Bribosia (eds.), *L’avenir du système juridictionnel de l’Union européenne*, (Bruselas : Université de Bruxelles, 2002), 49-64.
- Ib.*, Gutman, Kathleen y Tomasz, Janek, Now, *EU Procedural Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2ª ed., 2023), 235-271.
- Martín y Pérez de Nanclares, José, “Taking stock of the Court of Justice of the European Union architecture: Assessment and prospects of the General Court Reform”, *Revista General de Derecho Europeo*, 56 (2022) 1-33.
- Ib.*, “El diálogo judicial constitucional en el espacio jurídico europeo”, en Armin von Bogdandy y José Martín y Pérez de Nanclares (coords.), *La justicia constitucional en el espacio jurídico europeo*, (Valencia: Tirant lo blanch, 2022), 611-709.
- Oró Martínez, Christian, “The Filtering of Appeals by the Court of Justice: Taking Stock of the First Two Orders Allowing an Appeal to Proceed”, *EU Law Live Weekend Edition* (112), of 17 September 2022.
- Petric, Davor: “The preliminary ruling procedure 2.0”, *European Papers*, 8 (2023), 25-42.
- Reimer, Ekkerhart, Devolution des Steuerrechts: Zuständigkeit des EuG für Vora-bentscheidungsersuchen“, *Internationale SteuerRundschau* 12 (2023), 93-100.
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, “L’avenir du système juridictionnel de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen* 35 (1999), 275-282.
- Ib.*, „Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht“, *Europarecht*, (1992), 225-245.
- Ib.*, y Baquero, Julio, “Las funciones constitucionales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Fundamentos-Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia Constitucional*, 4 (2006), 300.
- Ruiz-Jarabo Colomer, Dámaso, “La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en œuvre future”, *Revue Trimestrielle de Droit européen* 37 (2001), pp. 711-714.

Ib., *El juez nacional como juez comunitario*, (Madrid: Civitas, 1993).

Simma, Bruno, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, (Viena, Manz, 2004; 3ª ed., 2015).

Tizzano, Antonio, "The transfer of certain preliminary questions to the EU General Court", *Blog DUE*, 2023.

Van der Woude, Marc, «The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union», *EU Law Live Weekend edition*, 81 (2021), 20-26.

Weiler, Joseph H.H. y Sarmiento, Daniel, "The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice", *EU Law Live*, 1 de junio de 2020.

