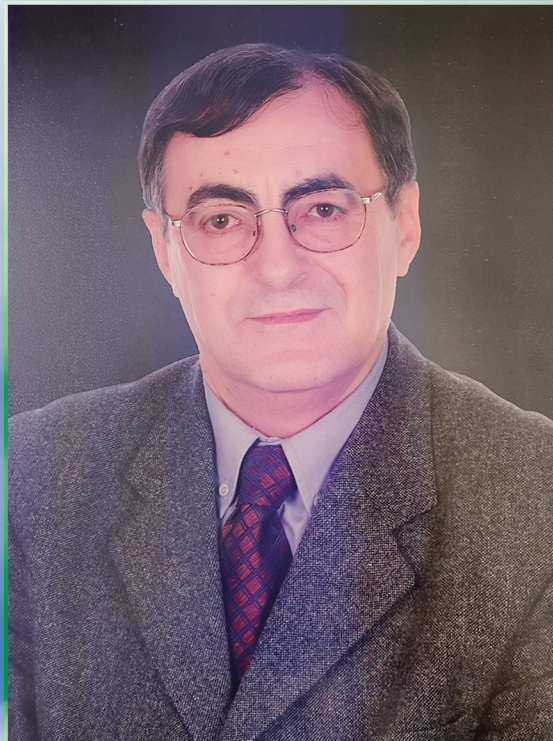


Liber amicorum
Manuel-Jesús Cachón Cadenas

De la Ejecución a la Historia del Derecho Procesal y de sus protagonistas

Libro V. Apuntes históricos y otros estudios



**De la ejecución a la historia
del Derecho Procesal y de sus
protagonistas. Liber Amicorum
en homenaje al Profesor
Manuel-Jesús Cachón Cadenas**

**LIBRO V: APUNTES HISTÓRICOS
Y OTROS ESTUDIOS**

De la ejecución a la historia del Derecho Procesal y de sus protagonistas. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Manuel-Jesús Cachón Cadenas

**LIBRO V: APUNTES HISTÓRICOS
Y OTROS ESTUDIOS**

Carmen Navarro Villanueva

Núria Reynal Querol

Francisco Ramos Romeu

Arantza Libano Beristain

Consuelo Ruiz de la Fuente

Santi Orriols García

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2025 Los autores

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87543-77-8

Depósito legal: B 8619-2025

Diseño de la colección y de la cubierta: Eva Ramos

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

www.addenda.es

Impresión: SAFEKAT

Índice

APUNTES HISTÓRICOS

I. LA PRUEBA DE LA HIDALGUÍA	13
<i>Juan Antonio Andino López</i>	
II. JOSÉ ANTÓN ONECA Y LA HISTORIA DE LA CIENCIA JURÍDICO-PENAL ESPAÑOLA	37
<i>José Cid Moliné</i>	
III. LOS LUGARES DE EJECUCIÓN Y TORMENTO EN BARCELONA	57
<i>Miriam Cugat Mauri</i>	
IV. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA REVISIÓN DE SENTENCIAS EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	75
<i>María Luisa Domínguez Barragán</i>	
V. TRES HISTORIAS EN EL ACCESO DE LA MUJER A PROFESIONES JURÍDICAS ..	91
<i>María Jesús García Morales</i>	
VI. VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN, UN EJEMPLO PERENNE	107
<i>Juan-Luis Gómez Colomer / Víctor Fairén Le Lay</i>	
VII. LA JUSTICIA PARA LA JUSTICIA. UN APUNTE SOBRE LA FILOSOFÍA JUDICIAL EN DRANGUET Y SU CONEXIÓN CON LA ÉTICA JUDICIAL	133
<i>Piedad González Granda</i>	
VIII. FILÓSOFOS DEL DERECHO EN LA CATALUÑA DEL SIGLO XX (A LA MANERA DEL PROF. MANUEL CACHÓN)	167
<i>José Juan Moreso Mateos</i>	

IX. UNA APROXIMACIÓN AL JURADO POPULAR MIXTO DE LA SEGUNDA REPÚBLICA	177
<i>Carmen Navarro Villanueva</i>	
X. DOS CUESTIONES SUSCITADAS EN LA JURISDICCIÓN DEL MARQUESADO DE PRIEGO DURANTE LOS AÑOS 1523 Y 1529	209
<i>Manuel Peláez del Rosal / María Luisa García Valverde</i>	
XI. EL JOVEN EMILIO GÓMEZ ORBANEJA: UN SUSPIRO LITERARIO ENTRE LAS RIGIDECES DEL DERECHO	223
<i>Julio Pérez Gil</i>	
XII. DEL PROCEDIMIENTO DE DIVORCIO EN ESPAÑA (1932)	245
<i>Carlos Petit Calvo</i>	
XIII. DECÍA BECEÑA. MIRADA DE HOY A MAGISTRATURA Y JUSTICIA	277
<i>José Luis Rebollo Álvarez / José María Roca Martínez</i>	
XIV. MUJER Y TRIBUNAL DE JURADO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)	289
<i>José Santiago Yanes Pérez</i>	
OTROS ESTUDIOS	
XV. DESMATERIALIZACIÓN Y SUTIL REMATERIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	311
<i>Joan Amenós Álamo</i>	
XVI. DEL CONFESIONARIO AL CÓDIGO PENAL: LAS CONDUCTAS SEXUALES DE FUNCIONARIO PÚBLICO	319
<i>Margarita Bonet Esteva</i>	
XVII. DILIGENCIA MÉDICA EN TELEMEDICINA Y RESPONSABILIDAD CIVIL POR ERROR EN LA OBTENCIÓN DE PRUEBAS	347
<i>Sandra Camacho Clavijo</i>	
XVIII. LA PERVERSIDAD INDUCIDA	367
<i>Pompeu Casanovas Romeu</i>	

XIX. DE NUEVO SOBRE LAS ACCIONES JUDICIALES EN DEFENSA DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA (DOP) E INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA (IGP) DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS (APOSTILLA A LA STS [SALA 1ª] DE 18.07.2019)	385
<i>Ramón Morral Soldevila</i>	
XX. EL CONSENTIMIENTO POR DEFECTO PARA EL USO SECUNDARIO DE LOS DATOS SANITARIOS ELECTRÓNICOS. APROXIMACIÓN AL REGLAMENTO DEL ESPACIO EUROPEO DE DATOS SANITARIOS	407
<i>Susana Navas Navarro</i>	
XXI. LA GESTACIÓN POR SUSTITUCIÓN: ENTRE LA NULIDAD Y EL DERECHO AL RESPETO A LA VIDA PRIVADA	425
<i>Gloria Ortega Puente</i>	
XXII. LA REFORMA DEL ESTATUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL EUROPEO?	443
<i>Montserrat Pi Llorens</i>	
XXIII. EL ALCANCE DE LA NULIDAD POR USURA	463
<i>Maria Planas Ballvé</i>	
XXIV. LA DIGNIDAD HUMANA Y LA SINGULARIDAD DE LA IA	479
<i>Marc-Abraham Puig Hernández</i>	
XXV. NORMAS Y PRESUNCIONES DE TITULARIDAD EN EL RÉGIMEN ECONÓMICO MATRIMONIAL DE SEPARACIÓN DE BIENES DEL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA	495
<i>Judith Solé Resina</i>	
XXVI. EVALUACIÓN ACTUARIAL DE LA PELIGROSIDAD CRIMINAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA PENAL	513
<i>Asier Urruela Mora</i>	

TABULA GRATULATORIA

TABULA GRATULATORIA	529
--------------------------------------	------------

XXII | La Reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: ¿hacia una nueva configuración del Sistema Judicial Europeo?

Montserrat Pi Llorens

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO: ¿CONTINUIDAD O RUPTURA? 3. LA COMPLEJA DELIMITACIÓN DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL GENERAL. 4. LAS NECESARIAS GARANTÍAS PARA LA UNIDAD Y LA COHERENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN. 5. IMPLICACIONES Y RETOS DE LA REFORMA: LA RECONFIGURACIÓN DE LOS ROLES DE LOS TRIBUNALES EUROPEOS. 6. A MODO DE RECAPITULACIÓN. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

La cuestión prejudicial ocupa, sin ningún género de dudas, un lugar central en el sistema judicial europeo. Calificada por el propio Tribunal de Justicia como «la piedra angular del sistema jurisdiccional»¹, tiene como finalidad asegurar la unidad de interpretación del derecho de la Unión, permitiendo, de nuevo en palabras del Tribunal, «garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados»².

1. Dictamen del Tribunal de Justicia 2/13, de 18 de diciembre de 2014, *Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, ECLI:EU:C:2014:2454, para. 176. Así lo ha recogido también la doctrina. Véase, por todos, ALONSO GARCÍA, R., «La cuestión prejudicial, piedra angular de la integración europea», en ALONSO GARCÍA, R. y UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I., (dirs.), *La cuestión prejudicial europea*, edit. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2014, pp. 9-27.

2. Dictamen del Tribunal de Justicia 2/13, cit.

No es de extrañar, pues, que este mecanismo de colaboración entre los jueces internos y el Tribunal de Justicia haya suscitado el interés de los estudiosos del derecho procesal y entre ellos, como no podía ser de otra manera, del profesor Cachón, siempre atento a los temas relevantes de nuestro ordenamiento jurídico. Me consta particularmente su seguimiento de algunas cuestiones prejudiciales que han tenido especial impacto tanto jurídico como social y que afectan al ámbito procesal, como es por ejemplo el caso *Aziz*³, primero de una saga que como es bien sabido ha tenido gran repercusión en el sistema de ejecución hipotecaria. Y también, evidentemente, su interés por los vaivenes de nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la cuestión prejudicial y sus efectos en la suspensión de actuaciones o procedimientos⁴.

Este instrumento crucial para el derecho europeo y para los ordenamientos internos de los Estados miembros⁵ se verá afectado de manera trascendente por la reciente reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha entrado en vigor el 1 de setiembre de 2024⁶. El núcleo de dicha revisión⁷ consiste en transferir del Tribunal de Justicia al Tribunal General la competencia para conocer de determinadas cuestiones prejudiciales a partir del 1 de octubre de 2024. Esta transferencia afecta a seis materias específicas

3. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2013, as. C-415/11, *Mohamed Aziz contra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, ECLI:EU:C:2013:164.

4. En efecto, el pasado mes de junio se publicó el Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio (BOE de 27 de junio de 2024), que entre otras medidas de índole económica y social prevé la derogación del artículo 43 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que había sido aprobado apenas seis meses antes (mediante el Real Decreto Legislativo 2/2003 de 19 de diciembre, publicado en el BOE de 20 de diciembre) que establecía que el planteamiento de una cuestión prejudicial europea suspendía las actuaciones y que era posible suspender otros procedimientos afectados por dicha cuestión prejudicial hasta que el Tribunal de Justicia dictase sentencia. Esta derogación se ha justificado con el argumento que esta cuestión está ya resuelta por la jurisprudencia europea que los tribunales españoles pueden y deben aplicar directamente sin necesidad de que esté recogida en ningún acto legislativo interno.

5. Sobre la cuestión prejudicial en nuestro sistema judicial puede verse SARMIENTO, D., ARNALDOS ORTS, E., «La cuestión prejudicial europea en la jurisdicción española, ¿un mito desmentido por las cifras?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 76-2023, pp. 75-111.

6. Reglamento (UE, Euratom) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Protocolo nº 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, DO L de 12 de agosto de 2024. La revisión del Estatuto se ve completada con la reforma de los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal General (ambas publicadas en el mismo Diario Oficial de 12 de agosto). Además, el Tribunal de Justicia ha adoptado una nueva versión de las *Instrucciones prácticas a las partes sobre los asuntos sometidos ante él* (2024/2094, DO L de 30 de agosto de 2024) y el Tribunal General una nueva versión de las *Normas prácticas de desarrollo de su Reglamento de Procedimiento* (2024/2097, DO L de 12 de agosto de 2024).

7. La revisión del Estatuto incluye también una ampliación del mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación, así como una serie de medidas que afectan a todas las cuestiones prejudiciales relacionadas con la transparencia y la apertura de la cuestión prejudicial. Estas cuestiones no serán objeto de estudio en esta publicación. Un excelente análisis de las mismas puede encontrarse en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La reforma del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la ruptura de un tabú», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 90-2024, pp. 21-63.

y va acompañada de una serie de medidas destinadas a garantizar tanto la eficacia como el cumplimiento de la misión del mecanismo de la cuestión prejudicial. La aplicación de dicha revisión supondrá no solo cambios para el funcionamiento de la cuestión prejudicial, sino que reconfigura el papel que desempeñan en el sistema judicial los dos tribunales europeos, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

Las páginas que siguen a continuación pretenden dar cuenta de dicha reforma, partiendo del contexto en el que se ha gestado (II), señalando algunas de las incógnitas que plantea la atribución de nuevas competencias al Tribunal General (III) y las garantías que la acompañan (IV), y apuntando algunas de sus implicaciones y retos (V). Son más una nota que un estudio y su propósito principal es el de rendir un merecido homenaje a Manuel Cachón, profesor, compañero y amigo, al que tanto le debo como ejemplo de dedicación universitaria, de excelente jurista y, por encima de todo, mejor persona.

2. Antecedentes y contexto: ¿continuidad o ruptura?

La reciente reforma de la arquitectura judicial de la Unión Europea no es la primera y, con toda probabilidad, tampoco será la última⁸. Desde que en 1988 se creó el Tribunal de Primera Instancia, a raíz de la posibilidad abierta por el Acta Única Europea⁹, la búsqueda incesante de un mayor eficacia y calidad de la protección jurisdiccional de los justiciables ha dado lugar a una serie de reformas que tuvieron su punto más álgido con el Tratado de Niza. En el trasfondo de todas ellas late siempre el mismo contexto: la excesiva carga de trabajo del Tribunal de Justicia, puesto que el incremento tanto cuantitativo como cualitativo del contencioso europeo tiene como consecuencia una duración excesiva de los procedimientos. Ello pone en entredicho la buena administración de justicia y amenaza con minar el bien ganado prestigio de la jurisdicción europea. Como se ha dicho, el punto de partida de todas las reformas fue el Acta Única Europea, que introdujo una cláusula habilitando al Consejo a crear un nuevo órgano jurisdiccional¹⁰. Esta disposición establecía algunos límites a las competencias de este posible futuro nuevo órgano, entre ellos la

8. Así lo permite pensar el artículo 3 del Reglamento de 11 de abril de 2024, cit., que prevé que a más tardar en setiembre de 2028 el Tribunal de Justicia presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre la aplicación de la reforma, que puede ir acompañado de una propuesta de ampliación de las materias específicas transferidas al Tribunal General.

9. Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, DOCE L 319 de 25 de noviembre de 1988. Esta Decisión fue posible gracias al artículo 168 A del Tratado de la Comunidad Económica Europea, introducido por el Acta Única Europea.

10. En concreto, en el ya mencionado artículo 168A del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

imposibilidad de que le fueran transferidas las cuestiones prejudiciales¹¹. A los pocos años del funcionamiento del Tribunal de Primera Instancias ya se puso de manifiesto que se trataba de una reforma insuficiente para conseguir el objetivo propuesto de aligerar el volumen de trabajo del Tribunal de Justicia permitiéndole dedicarse a los asuntos que más lo requerían¹². Ello explica que a finales de los años 90 aparecieran una serie de propuestas de reforma de la arquitectura judicial europea, algunas de carácter más realista y otras más imaginativas¹³. El Tratado de Niza se hizo eco de estos debates y representó el momento de mayor avance en la reformulación de la jurisdicción europea, a pesar de que en una línea continuista. A parte de algunas otras medidas de menor calado, su apuesta principal fue la posibilidad de crear nuevos órganos jurisdiccionales, los tribunales especializados, y una decidida ampliación de las competencias del Tribunal de Primera Instancia (ahora Tribunal General tras el cambio de denominación introducido por el Tratado de Lisboa), previendo expresamente la posibilidad de transferirle determinadas cuestiones prejudiciales (art. 225 del Tratado de la Comunidad Europea, actual art. 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Al amparo de este artículo se creó el Tribunal de la Función Pública¹⁴, pasando así a un orden jurisdiccional formado por tres órganos. Esta medida, completada por otras de reorganización interna junto con mayores transferencias al Tribunal de Primera Instancia y filtros a las casaciones, no fue de nuevo suficiente para frenar la excesiva carga de trabajo del Tribunal de Justicia y en 2015 reapareció con fuerza el debate en torno a la necesidad de reformular la arquitectura judicial. A partir de una propuesta del Tribunal de Justicia¹⁵ se optó en este momento por doblar el número de jueces del Tribunal General y por la desaparición del Tribunal de la Función Pública¹⁶. En el reglamento que articulaba esta reforma, el legislador

11. Para SARA IGLESIAS esto creó un precedente que «calaría hondo en el subconsciente jurisdiccional europeo y que resistiría incluso la modificación del derecho primario: la jurisdicción sobre las cuestiones prejudiciales debía conservarse bajo el monopolio del más alto nivel de jurisdicción», IGLESIAS, S., «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas) cuestiones prejudiciales al Tribunal General. ¿Un nuevo modelo jurisdiccional para la Unión?», *LA LEY Unión Europea*, nº 125-2024, pp. 1-9, p. 2.

12. Sobre ello puede verse PI LLORENS, M., *El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas a los diez años de su creación*, Quaderns de Treball. Institut d'Estudis Europeus, nº 30, Barcelona, 1998.

13. Seguramente la propuesta más transformadora sigue siendo la formulada por los profesores JACQUÉ y WEILER, proponiendo la creación de un sistema de órganos jurisdiccionales europeos regionales, competentes para las cuestiones prejudiciales planteadas por las jurisdicciones de su región y también para determinados recursos directos, JACQUÉ, J.P., WEILER, J., «Sur la voie de l'Union européenne, une nouvelle architecture judiciaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 3-1990, pp. 441-456.

14. Decisión del Consejo de 2 de noviembre de 2004 por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, DOUE L 333 de 9 de noviembre de 2004.

15. Los argumentos que justifican la posición del Tribunal pueden leerse en su documento *Exposición de argumentos*, de 13 de octubre de 2014, disponible en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-05/9-es-argumentaire-270.pdf>

16. Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2015 por el que se modifica el Protocolo nº 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, DOUE

invitó al Tribunal a presentar a más tardar en diciembre de 2017 un informe sobre posibles cambios en el reparto de las competencias en materia de cuestiones prejudiciales¹⁷. En este documento, el Tribunal consideró que no era oportuna en ese momento la transferencia al Tribunal General de determinadas cuestiones prejudiciales, medida que consideró prematura, aunque precisó que esta posición sobre el reparto de la competencia prejudicial entre ambos tribunales no debía considerarse como definitiva¹⁸. Destacaba en sus argumentos la complejidad de tal operación de transferencia (dificultad de aislar áreas específicas, riesgo de divergencia en la jurisprudencia, entre otras) y también el hecho que la duración media de las cuestiones prejudiciales no era excesiva y la reforma del Tribunal General se estaba llevando a cabo de forma paulatina y aún no había sido concluida. Pocos años más tarde, concretamente en 2022, el Tribunal de Justicia consideró que las circunstancias habían cambiado y tras un año dedicado a estudiar el tema (por parte de los dos tribunales y de un comité mixto formado por miembros de ambos) presentó formalmente en noviembre de 2022 la propuesta¹⁹ que ha dado lugar a la reforma del Estatuto acordada por el legislador en 2024.²⁰

¿Cuáles son los factores que han llevado al Tribunal de Justicia a considerar apropiado ahora lo que hace pocos años consideraba complejo y prematuro? Dos son las razones principales esgrimidas por este órgano jurisdiccional europeo. Por un lado, el aumento de las decisiones prejudiciales, que mantiene en los últimos años una trayectoria ascendente y que, unido a la mayor complejidad de algunas de ellas, ha comportado un aumento de la duración de los

L 341 de 24 de diciembre de 2015.

17. Artículo 3.2 del Reglamento de 2015, cit.

18. Informe presentado con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, disponible en https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/es_2018-01-12_08-43-52_196.pdf

19. Posición presentada por el Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 281, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en orden a la modificación del Protocolo nº 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, disponible en https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_dgp_tribunal_es.pdf Como se indica en el título del documento, la base jurídica de la propuesta es el artículo 281.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que habilita al Parlamento Europeo y al Consejo a modificar, mediante un procedimiento legislativo ordinario, determinadas disposiciones del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, bien a propuesta del Tribunal de Justicia previa consulta a la Comisión, bien a propuesta de la Comisión previa consulta al Tribunal de Justicia.

20. Durante las negociaciones se introdujeron cuestiones que no estaban previstas en la propuesta del Tribunal, especialmente por parte del Parlamento Europeo en relación con la transparencia y a su participación en el procedimiento prejudicial, algunas de las cuales han sido recogidas en la normativa final. Como ya se ha dicho, no serán objeto de este análisis aunque tienen interés y son merecedoras de estudio. Sobre las posiciones de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo durante las negociaciones puede verse el documento del Parlamento Europeo *Amending the Statute of the Court of Justice of the EU. Reform for the Preliminary Reference Procedure and Extension of the Leave to Appeal Requirement*, Briefing EU Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service, 754.559, 2023, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI\(2023\)754559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI(2023)754559_EN.pdf)

procedimientos²¹. Por otro lado, la reforma del Tribunal General se halla totalmente concluida, no solo por la incorporación de todos los jueces sino por una serie de medidas de organización interna que han contribuido a optimizar su funcionamiento, como por ejemplo la especialización parcial de las Salas. Por ello el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General está en condiciones óptimas de incrementar sus competencias con la transferencia de determinadas cuestiones prejudiciales. De hecho, son varios los autores que consideran que el motivo principal de la reforma radica en un Tribunal General insuficientemente aprovechado en la actualidad²².

La transferencia de cuestiones prejudiciales al Tribunal General viene, pues, a poner en práctica la última de las posibilidades ofrecidas por el derecho primario tras la reforma de Niza. Puede considerarse, desde este punto de vista, como una más de las múltiples reformas que se han llevado a cabo durante todos estos años para adaptarse a las necesidades de la jurisdicción europea. Incluso ha sido considerada como el cumplimiento de un «mandato» de los Tratados²³.

Sin embargo, qué duda cabe que su trascendencia no es comparable con las reformas anteriores, pudiéndose considerar «un cambio de paradigma»²⁴, que afectará sustancialmente no solo al instrumento de la cuestión prejudicial sino también a la función y la naturaleza de los dos órganos jurisdiccionales euro-

21. En la propuesta del Tribunal (cit.), en la nota 6, se ofrecen estos datos: «Mientras que en 2016 el Tribunal de Justicia había recibido 470 peticiones de decisión prejudicial, tres años más tarde esa cifra ascendía a 641 y, en 2021, a 567. Durante el mismo período, la duración media de tramitación de los asuntos prejudiciales, por su parte, pasó de 15 meses en 2016 a 15,5 meses en 2019 y a 16,7 meses en 2021». La afirmación de esta trayectoria ascendente y del incremento de la duración media es discutida por ALONSO GARCÍA, que realiza una comparación tanto de número de asuntos como de duración media entre 2017 y 2023 que le lleva a disentir de la interpretación del Tribunal, ALONSO GARCÍA, R., «El jurista persa en Luxemburgo (ante la descentralización de la cuestión prejudicial)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 90-2024, pp. 9-17, p. 12.

22. Véase en este sentido BOBEK, M., «Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?», *Common Market Law Review*, vol. 60-2023, pp. 1515-1550, pp. 1517 y 1519. Por su parte, DANIEL SARMIENTO señala que la razón de ser de las reformas anteriores ha sido siempre el exceso de trabajo del Tribunal de Justicia y ahora en cambio es la falta de trabajo del Tribunal General, SARMIENTO, D., «On the Road to a Constitutional Court of European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court», *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 19-2023, pp. VII-XVII. Por su parte, ALONSO GARCÍA se pregunta si en la decisión de Tribunal de Justicia no habrá pesado la voluntad de aligerar su carga de trabajo para poder operar una cierta reorganización interna que le permita recuperar protagonismo a la Gran Sala y a la figura del Abogado General, ALONSO GARCÍA, «El jurista persa en Luxemburgo...», ob. cit., p. 13.

23. En este sentido MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Ser juez en el Tribunal de Justicia de la UE: pluralidad de culturas y arquetipos jurídicos», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 27-2023, pp. 219-257, p. 225.

24. *Ibid.*

peos²⁵. Asimismo, se ha señalado que el mapa que dibujaba el Tratado de Niza, con tres órdenes de tribunales europeos, se ha desdibujado con la decisión de suprimir el Tribunal de la Función Pública y de doblar el número de jueces del Tribunal General²⁶. ¿Estamos, pues, ante una reforma radical que puede considerarse una ruptura frente al actual modelo jurisdiccional europeo, o ante una modificación más en línea de las emprendidas hasta ahora? El análisis del contenido de la reforma que sigue a continuación nos puede ayudar a encontrar las respuestas a estas preguntas.

3. La compleja delimitación de las nuevas competencias del Tribunal General

El artículo 256, apartado tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece: «El Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto.». Está claro, pues, que no cabe una transferencia genérica de cuestiones prejudiciales al Tribunal General y que por tanto el legislador tiene la tarea de delimitar cuáles son las que pueden ser competencia del Tribunal General. Esta delimitación competencial plantea dos órdenes de cuestiones. En primer lugar, cuáles son los criterios para identificar las materias más aptas para ser objeto de transferencia y cuáles son estas materias. En segundo lugar, ya en un terreno más práctico, cómo se articulará esta atribución competencial, es decir quién y cómo realizará la atribución de las cuestiones prejudiciales a uno u otro órgano judicial. Qué duda cabe que éstas son cuestiones centrales del tema que nos ocupa, puesto que de la correcta delimitación de las materias transferidas depende la garantía de que esta transferencia no signifique un riesgo para la unidad del derecho de la Unión.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas, en el Reglamento que opera la modificación del Estatuto encontramos no solo delimitadas las materias que serán objeto de transferencia sino también los criterios que se han utilizado para su identificación. Hay que decir que, si bien esta cuestión fue objeto de debate en las instituciones durante el procedimiento legislativo, no se ha modificado en lo esencial la selección propuesta por el Tribunal de Justicia, aunque se observan algunos cambios de redacción que tienen por fi-

25. En este sentido BOBEK, quien considera que sus consecuencias irán más lejos que una simple reforma técnica de reparto de competencias entre los dos tribunales (BOBEK, ob.cit, p. 1516).

26. *Ibid.* También ALONSO GARCÍA señala que la evolución de la arquitectura judicial ha ido en una dirección «ajena, por no decir contraria en algún momento» a la letra del Tratado, añadiendo que las salas de recurso de determinadas agencias, que han proliferado en los últimos años, no pueden en ningún caso equipararse a un tribunal especializado en el sentido del Tratado, ALONSO GARCÍA, «El jurista persa en Luxemburgo...», ob.cit, p. 15.

nalidad hacer más explícitos los criterios utilizados y precisar mejor las materias seleccionadas.

En cuanto a los criterios que están en la base de la selección de las materias transferidas, los considerandos del Reglamento de modificación del Estatuto desgranar tres órdenes de cuestiones²⁷. En primer lugar, se señala que debe tratarse de materias claramente determinadas y que sean suficientemente dissociables de otras. En segundo lugar, debe tratarse de ámbitos en los que exista un abundante sustrato de jurisprudencia que pueda orientar al Tribunal General y prevenir el riesgo potencial de incoherencia o discrepancias. Por último, debe tenerse en cuenta el objetivo de descargar al Tribunal de Justicia y por tanto deben ser materias que den lugar a un número de asuntos prejudiciales lo suficientemente significativo para que tenga un impacto real en su carga de trabajo.

A partir de estos criterios, el nuevo artículo 50 ter del Estatuto establece que el Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales que estén comprendidas *exclusivamente*²⁸ en una o varias de las siguientes materias: el sistema común del impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales, el código aduanero, la clasificación arancelaria de las mercancías en la nomenclatura combinada²⁹, la compensación y asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque o de retraso o cancelación de los servicios de transporte³⁰ y, por último, el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero³¹. Dicha lista se completa con la siguiente precisión: «No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, el Tribunal de Justicia seguirá siendo competente para conocer de las peticiones de decisión prejudicial que susciten cuestiones independientes de interpretación del Derecho primario, el Derecho internacional público, los principios generales del Derecho de la Unión o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». Éstas son, pues, las materias retenidas, incluso cuando el marco jurídico de la cuestión prejudicial se refiera a una materia transferida.

27. Considerandos 6, 7 y 8 del Reglamento de 11 de abril de 2024, cit.

28. Subrayado añadido.

29. Esta materia se añadió a instancias del Parlamento Europeo.

30. Esta materia fue precisada en su redacción también en el proceso negociador de la propuesta.

31. Se puede añadir que en los considerandos del Reglamento de reforma se especifican algunas cuestiones concretas que entrarían dentro de estas materias. Así, por ejemplo, se relacionan estas materias con disposiciones de los Tratados o con actos de derecho derivado que las regulan, precisando así el alcance de las mismas, o se hace una lista de diversas cuestiones que están comprendidas en ellas (Reglamento de 11 de abril de 2024, cit., considerandos 8, 9 y 10). Resulta curioso este nivel de precisión en los considerandos sobre cuestiones que no están en el articulado, teniendo en cuenta que estamos ante una reforma del Estatuto, es decir de un Protocolo. Sin embargo, lo cierto es que resulta clarificador. En sentido crítico véase ALONSO GARCÍA, «El jurista persa en Luxemburgo...», ob. cit., p. 16.

Esta selección no ha estado exenta de debates o críticas³². Una de las materias más cuestionadas es la referida al IVA³³, que a menudo plantea cuestiones complejas, además de tener importantes consecuencias financieras. También se ha puesto de manifiesto que algunas de las materias seleccionadas tienen un impacto muy menor en la carga de trabajo del Tribunal, lo que podría sugerir que los criterios de clara delimitación y de existencia de abundante jurisprudencia han sido los realmente determinantes³⁴. Asimismo, se ha señalado que los criterios explicitados podrían haber dado pie a la inclusión de otras materias, como por ejemplo la propiedad intelectual³⁵. No debe resultar sorprendente que tanto el Tribunal de Justicia como el legislador hayan querido ser prudentes en la elección de las materias, dada la novedad y la trascendencia de esta reforma. Más que una identificación concreta, hay que valorar el establecimiento de criterios objetivos que permitirán en el futuro nuevas ampliaciones de la lista ahora aprobada y que delimitan el ámbito de la competencia retenida por el Tribunal de Justicia. Como señala SARA IGLESIAS, «el mayor valor de la reforma es así ‘romper el hielo’ y normalizar en la probeta de las seis limitadas materias mencionada el papel del Tribunal General en el procedimiento de las cuestiones prejudiciales»³⁶.

Ahora bien, más allá de la lista de materias seleccionadas, la dificultad de la operación estribará en dilucidar cuándo un caso concreto afecta «exclusivamente» a una de estas materias o está conectado con otras cuestiones. A menudo los problemas jurídicos aparecen cuando el procedimiento está ya avanzado³⁷. Una interpretación muy estricta de esta exclusividad puede tener como consecuencia que la reforma aprobada tenga un impacto limitado. Por el contrario, una interpretación laxa podría comportar riesgos para la unidad de la jurisprudencia³⁸. Como se verá a continuación, tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal General están llamados a intervenir en esta interpretación.

32. BOBEK la ha calificado de *‘intriguing mix’*, ob. cit., p. 1521.

33. Para BOBEK, esta materia no encaja en los criterios que justifican la selección en la medida en que a menudo en los asuntos sobre el IVA se plantean cuestiones transversales más que cuestiones de carácter técnico, BOBEK, ob. cit., pp. 1521-1522. En contra MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «La reforma del Tribunal de Justicia de la Unión Europea...», ob. cit., p. 39.

34. PETRIC, D., «The Preliminary Ruling Procedure 2.0», *European Papers*, nº 8-2023, pp. 25-42, p. 32.

35. PETRIC, ob. cit., p. 31. Por su parte, SARMIENTO también considera que es razonable asumir que una vez la aplicación de la reforma se consolide se abra la puerta a otras materias, y cita en concreto protección de datos, ayudas de estado, mercado digital, servicios digitales, unión bancaria. Son ámbitos en los que en los próximos años el Tribunal de Justicia puede asentar su jurisprudencia y cumplir así los criterios fijados, SARMIENTO, «On the Road to a Constitutional Court of European Union...», ob. cit., p. XIV.

36. IGLESIAS, «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas) cuestiones prejudiciales al Tribunal General...», ob. cit., p. 4. La mayoría de la doctrina coincide en este punto.

37. PETRIC, ob. cit., p. 33.

38. IGLESIAS, S., «Preliminary Rulings before the General Court Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System?», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 59-2023, pp. 1-16, p. 8.

Puesto que la atribución de competencias prejudiciales al Tribunal General se basa, como se ha visto, en un criterio material que precisa ser dilucidado caso por caso, la reforma exigía establecer quién sería el encargado de realizar dicha selección. El mecanismo por el que se ha optado es un sistema de ventanilla única, que consiste en que los órganos jurisdiccionales estatales seguirán remitiendo como hasta ahora sus cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia (con lo cual la reforma no les impone ninguna carga adicional), y será éste el encargado de seleccionar cuáles de ellas se transfieren al Tribunal General. En la propuesta del Tribunal, así como en los considerandos del Reglamento aprobado por el legislador, se justifica dicha elección por motivos de celeridad y de seguridad jurídica.

La reforma del Estatuto en este punto se complementa con la reforma del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia que establece que será el Presidente del Tribunal, oídos el Vicepresidente y el Primer Abogado General, quien transferirá la cuestión al Tribunal General cuando considere que se cumplen las condiciones materiales establecidas en el Estatuto³⁹. Si, por el contrario, considera que la cuestión no puede delimitarse exclusivamente en una de las materias transferidas o plantea cuestiones relacionadas con la interpretación del derecho primario, el derecho internacional público, los principios generales del derecho de la Unión o la Carta de los Derechos Fundamentales, entonces someterá esta petición al conjunto del Tribunal de Justicia (en su reunión general, en la que participan todos los jueces y abogados generales), que será quien decidirá si se transfiere o no. El considerando 14 del Reglamento que modifica el Estatuto precisa que dicho proceso de valoración debe realizarse en un plazo que no exceda lo estrictamente necesario en aras de una correcta y rápida administración de la justicia.

El Tribunal de Justicia no es, sin embargo, el único que puede pronunciarse sobre el reparto competencial. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 256, apartado tercero, establece: «Cuando el Tribunal General considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho de la Unión, podrá remitir el asunto ante el Tribunal de Justicia para que éste resuelva». Esta decisión compete al pleno del Tribunal General, a propuesta bien de la Sala que conoce el asunto bien del Presidente o del Vicepresidente del Tribunal⁴⁰.

39. Nuevo artículo 93 bis del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia, introducido por las modificaciones adoptadas en julio de 2024, cit.

40. Nuevo artículo 207 del Reglamento de procedimiento del Tribunal General, tras las modificaciones adoptadas en julio de 2024, cit.

Este sistema de ventanilla única ha sido interpretado como un control *ex ante* que muestra cierta desconfianza hacia el Tribunal General⁴¹, a la vez que implica una cierta discrecionalidad en el análisis caso por caso que puede entrar en contradicción con el principio del juez predeterminado por la ley⁴². Por otro lado, el control *ex post* que implica el hecho de que el Tribunal General pueda devolver la cuestión al Tribunal de Justicia, incluso en fases avanzadas del procedimiento⁴³, puede suponer alargar los procedimientos y generar descontento y desconcierto entre los tribunales nacionales. Es de esperar que esta remisión sea, pues, excepcional.

A pesar de estas críticas, el mecanismo de ventanilla única debe ser visto, en nuestra opinión, como la mejor opción para garantizar la unidad y la uniformidad de la jurisprudencia. El criterio material de delimitación de la transferencia, por muy objetivo que parezca, deja un margen de duda en todos aquellos casos en los que la cuestión planteada implique, aunque sea tangencialmente, a más de una materia o incluso alguna cuestión de interpretación en los ámbitos constitucionales que el Estatuto reserva al Tribunal de Justicia. Por ejemplo, es cada vez más habitual que los jueces internos se refieran en sus preguntas a alguna disposición de la Carta de los Derechos Fundamentales. Dilucidar estas cuestiones será clave, como ya se ha dicho, para el éxito de la reforma y para la correcta garantía de la uniformidad del derecho de la Unión. Parece, pues, prudente, confiar al Tribunal de Justicia la tarea de hacer esta delimitación. El mecanismo de ventanilla única, junto con la posibilidad de que el Tribunal General remita de nuevo la cuestión al Tribunal de Justicia, traducen la preocupación del Tribunal de rodear esta reforma del máximo de garantías para que no ponga en el peligro la unidad del derecho de la Unión. En el apartado que sigue a continuación se analizan otras medidas que van en la misma dirección.

4. Las necesarias garantías para la unidad y la coherencia del derecho de la Unión

Como ya se ha visto en los apartados anteriores, tanto en la propuesta del Tribunal de Justicia como en la decisión del legislador está muy presente la preocupación por asegurar que la reforma de la cuestión prejudicial no suponga la más mínima quiebra de la unidad y la coherencia del derecho de la Unión. El mecanismo de ventanilla única, los criterios elegidos para la delimitación de las

41. ALONSO GARCÍA considera que este sistema de ventanilla única no responde de manera exacta a lo dispuesto en el Tratado, que parece decantarse por situar el poder de decisión en el Tribunal General y no en el Tribunal de Justicia, «El jurista persa en Luxemburgo...», ob.cit, p. 17.

42. BOBEK, ob.cit., p. 1524. En el mismo sentido SARMIENTO, «On the Road to a Constitutional Court...», p. XI.

43. Artículo 207 del Reglamento de procedimiento del Tribunal General, cit.

materias transferidas y la explicitación de aquéllas que deben en todo caso ser retenidas por el Tribunal de Justicia van en esta dirección, pero no son las únicas. La propuesta del Tribunal incluyó también una serie de garantías procesales que implican una adaptación del funcionamiento del Tribunal General. Por otro lado, el propio Tratado en el artículo 265, apartado tercero, antes ya citado, establece: «Las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión».

Por lo que se refiere a las garantías de orden procesal, son tres las que se prevén en el nuevo Estatuto y que han sido posteriormente desarrolladas en la reforma del Reglamento de procedimiento del Tribunal General, puesto que suponen novedades o adaptaciones de su funcionamiento⁴⁴.

En primer lugar, se establece que las cuestiones prejudiciales serán resultas en el Tribunal General por Salas designadas a tal efecto⁴⁵. Es decir, se opta por una especialización en el seno del Tribunal presumiendo que ello redundará en una mayor coherencia de la jurisprudencia. Esta apuesta por la especialización no es nueva para el Tribunal General, que ya la aplica también en la actualidad a los asuntos de la función pública europea y al contencioso de propiedad industrial e intelectual.

En segundo lugar, se prevé que el Tribunal General deberá designar un Abogado General para cada asunto prejudicial que tramite⁴⁶. Esto resulta una novedad en el funcionamiento del Tribunal, que actualmente tiene la posibilidad, pero nunca la obligación, de designar a un Abogado General para un asunto y que prácticamente no se ha utilizado. Estos Abogados Generales deben ser elegidos por el Tribunal General de entre sus miembros por un período renovable de tres años, y mientras ejerzan estas funciones no actuarán como jueces en las peticiones de decisión prejudicial. Para garantizar plenamente su independencia se establece que el Abogado General designado para tratar una cuestión prejudicial debe pertenecer a una sala distinta de aquella a la que se haya atribuido dicha petición. Se ha considerado que la intervención del Abogado General puede contribuir a la calidad de la jurisprudencia, al aportar un punto de vista calificado que puede enriquecer la perspectiva del Tribunal. Es

44. La reforma del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (cit.) ha supuesto, entre otros, añadir un nuevo título (título sexto), dedicado íntegramente a las cuestiones prejudiciales, que en lo esencial incorpora las disposiciones al respecto previstas en el Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia.

45. Nuevo artículo 50 ter del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

46. Nuevo artículo 49 bis del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

preciso señalar que la designación sistemática de un Abogado General no implica necesariamente que éstos vayan a presentar conclusiones en todos los asuntos ya que, de acuerdo con el Estatuto, un asunto puede ser juzgado sin conclusiones del Abogado General cuando no plantee ninguna cuestión de derecho nueva⁴⁷. Es previsible, sin embargo, que la intervención del Abogado General sea en la práctica la regla general.

En tercer y último lugar, se prevé la creación de una nueva Sala intermedia entre las salas de cinco jueces y la Gran Sala⁴⁸. La razón que subyace a esta previsión es la dificultad de que la Gran Sala actúe en materia prejudicial, puesto que su actuación está prevista actualmente en decisiones que planteen resoluciones de principio, lo que en el caso de las prejudiciales debería estar excluido pues seguirían siendo competencia del Tribunal de Justicia. Además, la actuación de la Gran Sala podría ser contradictoria con la especialización antes comentada. Por ello, la única manera de prever que una cuestión prejudicial que merezca especial consideración sea juzgada por un número mayor que cinco jueces es la creación de esta nueva Sala intermedia⁴⁹.

Este conjunto de garantías procesales implica, en cierta manera, trasladar al Tribunal General el funcionamiento del Tribunal de Justicia⁵⁰. De nuevo, la prudencia y la voluntad de no correr riesgos se ha impuesto.

De naturaleza distinta a las medidas hasta aquí reseñadas, pero con la misma finalidad de garantizar la unidad y la coherencia de la jurisprudencia y del derecho de la Unión, debemos mencionar el mecanismo del reexamen de las resoluciones de Tribunal General por parte del Tribunal de Justicia. Este instrumento no está incluido en esta reforma del Estatuto puesto que ya está previsto en él y es el propio Tratado, en su artículo 256 apartado tercero, el que establece que se aplicará a las cuestiones prejudiciales transferidas al Tribunal General. Por ello no era necesaria ninguna intervención ulterior por parte del legislador.

En efecto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé este reexamen para las resoluciones del Tribunal General que resuelvan recursos interpuestos contra las resoluciones de los tribunales especializados (artículo 256.2)

47. Artículo 20, párrafo quinto, del Estatuto, que se aplica al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, de dicho Estatuto.

48. Nuevo artículo 50 del Estatuto. El nuevo artículo 15 bis del Reglamento de procedimiento del Tribunal General establece que la composición de la Sala Intermedia será de 9 jueces.

49. Para una crítica de esta decisión de crear una sala intermedia véase SARA IGLESIAS, «Preliminary Rulings before the General Court Crossing the Last Frontier...», *ob.cit.*, p. 11.

50. BOBEK, *ob.cit.*, p. 1525.

y para las resoluciones del Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales (artículo 256.3), siempre en aras a salvaguardar la unidad y la coherencia del derecho de la Unión. Las reglas que regulan el funcionamiento de este mecanismo las encontramos en los artículos 62, 62 bis y 62 ter del Estatuto⁵¹. En concreto, se establece que será el Primer Abogado General quien proponga al Tribunal de Justicia llevar a cabo dicho reexamen de una resolución del Tribunal General cuando considere que existe un riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión. Dicha propuesta debe realizarse en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento del Tribunal General y la decisión del Tribunal de Justicia de proceder al reexamen también debe hacerse dentro del mes siguiente a la propuesta del primer Abogado General. Si se decide llevar a cabo el reexamen, el Tribunal de Justicia deberá pronunciarse mediante un procedimiento de urgencia sobre la base de los autos del Tribunal General. En el caso de las cuestiones prejudiciales, el artículo 62 ter prevé que las resoluciones del Tribunal General que las resuelvan no serán definitivas hasta que no hayan transcurrido los plazos previstos para solicitar o decidir el reexamen. En caso de que el Tribunal de Justicia decida llevar a cabo el reexamen, su resolución sustituirá a la del Tribunal General. Se trata, pues, de un procedimiento en interés de la ley y no en interés de las partes, que no tienen capacidad procesal para solicitarlo⁵², aunque obviamente les afectará.

La experiencia sobre la aplicación de dicho mecanismo hasta ahora es más bien escasa, puesto que el único tribunal especializado que ha existido, el Tribunal de la Función Pública, estuvo activo solamente durante un periodo de once años (de diciembre de 2005 a setiembre de 2016). Durante este tiempo la utilización del reexamen fue excepcional⁵³ y como se señala explícitamente en la propuesta del Tribunal, así debería seguir siendo⁵⁴. Sin embargo, no puede dejar de señalarse la dificultad de encajar dicho mecanismo en un procedimiento de tipo prejudicial. En primer lugar, desde un punto de vista de la celeridad del proceso, implica añadir unos meses suplementarios a un procedimiento que, no debe olvidarse, consiste en un incidente en un litigio ante los órganos jurisdiccionales nacionales, todo lo cual comporta ya de por sí plazos temporales dilatados. En segundo lugar, en un procedimiento instado por un juez nacional para conocer la correcta interpretación del derecho de la Unión no resulta muy adecuado que pueda haber dos respuestas diferentes, no es

51. Estos artículos son fruto de la reforma del Estatuto impulsada por el Tribunal de Justicia en 2005.

52. Los interesados podrán intervenir en el procedimiento presentando observaciones o alegaciones sobre las cuestiones objeto de reexamen, y eventualmente puede haber una vista oral, según prevé el artículo 62 bis del Estatuto.

53. Los datos pueden encontrarse en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La reforma del Tribunal de Justicia de la Unión Europea...», *ob cit.*, nota 118.

54. Petición presentada por el Tribunal de Justicia..., *cit.*, p. 6.

eso lo que necesitan los jueces nacionales⁵⁵. A las dos voces judiciales hay que añadir los tres posibles posicionamientos de los Abogados Generales: el que ha intervenido ante el Tribunal General, el primer Abogado General que solicita el reexamen, y el Abogado General que interviene en este procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Este coro de voces puede ser un riesgo y puede ser (mal) utilizado por las partes y por los tribunales internos. Se entiende que se haya querido prever un mecanismo de cautela de *ultima ratio*, pero si se quiere que no sea «peor el remedio que la enfermedad» debe ser utilizado de manera realmente excepcional.

5. Implicaciones y retos de la reforma: la reconfiguración de los roles de los tribunales europeos

A primera vista podría parecer que las principales implicaciones de esta reforma del Estatuto afectarán al Tribunal General. Sin duda, los cambios y los retos para este tribunal son enormes. Pero también el Tribunal de Justicia verá reconfigurada su posición en el sistema judicial europeo, consolidándose como tribunal constitucional⁵⁶. En este sentido, la reforma actual no solo se inscribe en la senda de las reformas anteriores, que ya han avanzado en esta dirección⁵⁷, sino que representa la culminación de esta evolución⁵⁸. Aunque el modelo jurisdiccional diseñado con la reforma del Niza no se ha implementado de manera genuina, al no haber acogido la existencia de tribunales especializados⁵⁹, el Tratado ya apuntaba a esta constitucionalización del Tribunal de Justicia al permitir una gran atribución de competencias al Tribunal General, inclusive las cuestiones prejudiciales. El Reglamento de reforma confirma esta evolución. En primer lugar, al explicitar las cuestiones que deben ser retenidas por el Tribunal de Justicia: la interpretación del derecho primario, el derecho internacional público, los principios generales de la Unión y la Carta, delimitando de esta manera las cuestiones que se consideran de carácter constitucio-

55. Para BOBEK no es eficiente ni lógico tener dos instancias en un procedimiento de uniformización, ob. cit. p. 1538.

56. A esta función constitucional alude el considerando 4 del Reglamento de reforma del Estatuto, cit.

57. Ya con la creación del Tribunal de Primera Instancia se señaló que la nueva arquitectura judicial tendía a configurar al Tribunal de Justicia como un tribunal constitucional, aunque de manera limitada. Véase PI LLORENS, ob. cit. p. 75.

58. En este sentido SARMIENTO: «The result will be the confirmation of the Court of Justice's role as and adjudicator handling cases on points of constitutional principle, setting a common criterion on issues that require a determination on crucial constitutional tensions affecting the protection of fundamental rights, Union competences, and legal bases. In sum, the reform path the way for a new role for the Court of Justice, now firmly headed on the road to becoming a constitutional court for the Union.», SARMIENTO, «On the Road to a Constitutional Court of European Union...», ob. cit., p. VIII.

59. Este punto es realizado por BOBEK, ob. cit. p. 1516.

nal⁶⁰. En segundo lugar, al prever la obligación de que a más tardar en septiembre de 2028 el Tribunal de Justicia presente un Informe sobre la aplicación de la reforma en el que, eventualmente, se puede adjuntar una propuesta de modificación de la lista de materias atribuidas⁶¹. Parece que se vislumbra, pues, una posible ampliación de las materias transferidas, con lo que la posición constitucional del Tribunal de Justicia quedaría aún más clara.

Esta consolidación del Tribunal de Justicia como tribunal constitucional tiene su contrapunto en la configuración del Tribunal General como tribunal supremo⁶², al ganar la competencia del mecanismo que garantiza la uniformización de la interpretación del derecho de la Unión. En palabras de SARA IGLESIAS, «La reforma acelera de forma radical la transformación del Tribunal de Justicia como institución, creando en su seno distintas y nuevas dinámicas en la labor jurisdiccional, en la que ambas jurisdicciones de la Unión convivirán en una nueva relación de horizontalidad en las materias “transferidas”»⁶³. Obviamente, el Tribunal General no solo verá modificada su posición y función en el conjunto del sistema judicial europeo, sino que la reforma tendrá un impacto importante en el funcionamiento diario de esta institución. Como se ha visto, son varias las garantías procesales establecidas en la reforma que obligan a realizar cambios en este órgano: la sala intermedia, las salas especializadas, la designación de Abogados Generales. Todo ello ha implicado modificaciones importantes en su reglamento interno. El buen funcionamiento en la práctica de todas estas novedades constituye un reto importante para esta institución.

Más allá de los cambios y retos que la reforma implica para los tribunales europeos, es evidente que la reforma impactará también en el otro actor clave cuando hablamos de cuestiones prejudiciales: los tribunales internos. La reacción que éstos tendrán ante la reforma es uno de los grandes retos de la misma. La primera pregunta que nos podemos plantear es si éstos percibirán la reforma como una especie de clasificación de las cuestiones prejudiciales, recibiendo una consideración menor aquéllas que son transferidas al Tribunal General. Cuando un juez nacional decide someter una cuestión prejudicial es porque considera que está ante un tema complejo de interpretación del derecho de la Unión. Si la reforma se percibe en estos términos de cuestiones de menor importancia puede tener un efecto disuasorio para los jueces internos a la hora

60. SARA IGLESIAS resalta la importancia del establecimiento de estos criterios en «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas) cuestiones prejudiciales al Tribunal General...», ob. cit., p. 4.

61. Artículo 3 del Reglamento de reforma, cit.

62. Existe consenso en la doctrina sobre este punto. Véase por todos IGLESIAS, «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas) cuestiones prejudiciales al Tribunal General...», ob. cit., p. 4.

63. IGLESIAS, «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas) cuestiones prejudiciales al Tribunal General...», ob. cit., p. 4.

de decidir plantear una cuestión prejudicial. El hecho de que la elección de las materias ha utilizado como criterio la existencia de una jurisprudencia asentada sobre las mismas puede ir en esta misma dirección⁶⁴. Esta lectura de la reforma sería equivocada: la selección de las materias transferidas no se basa en criterios ni de complejidad ni de oportunidad, sino en otros aspectos, que ya han sido comentados, que tienen que ver con su aptitud para ser delimitadas, la existencia de jurisprudencia consolidada y el impacto en la carga de trabajo del Tribunal de Justicia. Y si en el marco de las materias seleccionadas se plantea una cuestión que afecta a aspectos constitucionales entonces será retenida por el Tribunal de Justicia. Ciertamente puede argumentarse que los jueces internos tal vez preferirían de entrada saber cuál es el tribunal que va a juzgar el incidente que han planteado. Y esto entronca con el principio del juez predeterminado por la ley. Pero, como también se ha dicho, es difícil imaginar un mecanismo alternativo al de ventanilla única instaurado que cumpla con las exigencias de eficiencia y de garantía de la unidad del derecho de la Unión.

Una segunda cuestión que puede plantear la reforma desde el punto de los jueces internos tiene que ver con la autoridad de la sentencia. En el ámbito de las materias transferidas no hay duda de que el mecanismo de la cuestión prejudicial se hará más complejo. La decisión de atribución caso por caso por parte del Tribunal de Justicia introduce un cierto margen de discrecionalidad y la posibilidad de un reexamen puede debilitar la autoridad de la sentencia. Habrá que ver cómo se utiliza esta complejidad por las partes en el proceso y los propios tribunales internos.

Al lado de estas consideraciones que podrían justificar una actitud reticente por parte de las jurisdicciones internas también hay que señalar que la reforma comportará una cierta especialización en materias que plantean cuestiones técnicas a menudo complejas. Ello en la práctica puede percibirse como beneficioso y estimular a los jueces internos a plantear cuestiones prejudiciales⁶⁵. En la misma línea, la reforma puede suponer una menor duración de los procedimientos prejudiciales, que sirva también de incentivo para los jueces nacionales⁶⁶.

En cualquier caso, hay que destacar que su papel será determinante para el éxito de la reforma. Si su actitud es de desconfianza y reticencia, podrán intentar obstruirla redactando su cuestión prejudicial de tal manera que aborde explícitamente cuestiones retenidas por el Tribunal de Justicia, como la Carta de los Derechos Fundamentales o los principios generales del derecho de la

64. En este sentido BOBEK, *ob.cit.*, pp. 1536 y 1537.

65. En este sentido SARMIENTO, «On the Road to a Constitutional Court of European Union....», *ob. cit.*, p. XI.

66. En este sentido PETRIC, *ob. cit.*, p. 39.

Unión⁶⁷. De ser así, la labor del Tribunal de Justicia a la hora de atribuir las cuestiones prejudiciales se complicará.

6. A modo de recapitulación

La reforma del Estatuto del Tribunal de Justicia decidida en la primavera de 2024 supone un cambio cualitativo en el sistema judicial de la Unión Europea. Ciertamente no puede afirmarse que se trate de una reforma rupturista ni sorpresiva, no en vano la posibilidad de transferir algunas cuestiones prejudiciales al Tribunal General está prevista en el Tratado desde Niza, es decir desde hace más de veinte años, y ha sido objeto de comentarios y reflexiones en múltiples ocasiones. Ello no quita, sin embargo, que la decisión de llevarla a cabo supone un cambio de hondo calado. Sin duda se trata de la reforma con más impacto desde la creación del Tribunal de Primera Instancia a finales de los años ochenta del siglo pasado⁶⁸. Como se ha comentado en las páginas anteriores, la entrada en vigor de dicha reforma supondrá consolidar las funciones de tribunal constitucional del Tribunal de Justicia y de tribunal supremo del Tribunal General. Implicará cambios importantes en el funcionamiento de ambos órganos, especialmente el Tribunal General, y tendrá también un impacto en los tribunales internos.

Si bien hay un acuerdo mayoritario en la necesidad de aligerar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia, las decisiones adoptadas con la reforma han sido objeto de algunas polémicas⁶⁹. Ante estas críticas y ante algunas alternativas que se han propuesto por parte de la doctrina⁷⁰, se puede resaltar que esta reforma se inscribe en un proceso continuado de transferencias de competencias del Tribunal de Justicia al Tribunal General que no ha ocasionado especiales problemas hasta ahora. Por otro lado, también es preciso insistir en que esta reforma tiene como principal mérito que no limita la capacidad —y la obligación en determinados supuestos— de los jueces nacionales de utilizar el instrumento de la cuestión prejudicial. Al contrario, intenta buscar un sistema más eficaz en la resolución de dichas cuestiones⁷¹.

67. IGLESIAS, S., «Preliminary Rulings before the General Court Crossing the Last Frontier...», ob. cit., p. 9.

68. Para PETRIC is «one of the most significant changes in the EU judicial system in its seventy years' history», ob. cit., p. 25.

69. Probablemente la voz más crítica con la reforma es la de MICHAL BOBEK, antiguo Abogado General del Tribunal de Justicia, citado en esta contribución en varias ocasiones.

70. Véase la posición de BOBEK según la cual esta reforma aborda el *output* cuando el problema radica en el *input*. A partir de este diagnóstico el autor realiza una serie de propuestas, ob. cit. p. 1516 y pp. 1543 y ss.

71. En este sentido IGLESIAS, que señala que no es casual que la reforma haya coincidido con la sentencia que mantiene los criterios de la jurisprudencia CILFIT sobre las obligaciones de plantear cuestión prejudicial para las jurisdicciones que deciden en última instancia, IGLESIAS, «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas

Dicho esto, ciertamente son varias las incógnitas que solo la aplicación práctica de las misma a lo largo del tiempo podrá despejar. En primer lugar, habrá que ver si realmente esta reforma contribuye a aligerar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia. A un lado de la balanza, la reducción de casos que implicará. Al otro, el tiempo que diversos actores dentro del Tribunal de Justicia deberán dedicar a llevar a cabo todos los controles *ex ante* y *ex post* que la normativa prevé como garantía de la unidad del Derecho de la Unión, que ya han sido comentados en las páginas anteriores⁷².

En segundo lugar, la gran incógnita de cómo reaccionarán los tribunales nacionales. El éxito de la reforma requiere de su confianza, tanto a la hora de plantear las cuestiones prejudiciales (sin recurrir abusivamente a formular cuestiones transversales para forzar la competencia del Tribunal de Justicia) como a la hora de aceptar la autoridad de las sentencias del Tribunal General y las implicaciones que en la práctica tendrá un sistema más complejo, en el que intervienen más actores que hasta ahora.

La exigencia de que en 2028 el Tribunal de Justicia elabore un informe exhaustivo que haga balance de la aplicación de la reforma muestra tanto la consciencia de que estamos antes cambios profundos que será preciso valorar como la posibilidad de que éste sea un primer paso que abra la puerta en el futuro a la transferencia de nuevas cuestiones prejudiciales al Tribunal General⁷³. Habrá que esperar para obtener respuesta a todas estas preguntas e incógnitas. Pero lo que es cierto es que la reforma supone una muestra de confianza en la madurez del sistema judicial y del ordenamiento jurídico de la Unión, asumiendo una mayor complejidad del mecanismo prejudicial sin poner en peligro la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión.

7. Bibliografía

ALONSO GARCÍA, R., «La cuestión prejudicial, piedra angular de la integración europea», en ALONSO GARCÍA, R. y UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I., (dirs.),

cuestiones prejudiciales al Tribunal General...», ob. cit., p. 5. La sentencia referida es la de 6 de octubre de 2021, as. C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799.

72. Son varios los autores que han planteado dudas de que la reforma contribuya, al menos en un futuro inmediato, a aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia de forma significativa. En este sentido véase BOBEK, ob. cit., p. 1528, y también SARMIENTO, «On the Road to a Constitutional Court of European Union...», ob. cit., p. XIII.

73. En el informe deberán constar diversos datos cuantitativos, pero también informaciones que permitan valorar si se han cumplido los objetivos de la reforma. Esta valoración también podrá ser objeto de discusión en el marco del diálogo estructurado con el Parlamento Europeo sobre la aplicación de la reforma, al que podrán invitarse expertos, previsto en el considerando 28 del Reglamento de abril de 2024, cit.

- La cuestión prejudicial europea*, edit. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2014, pp. 9-27.
- ALONSO GARCÍA, R., «El jurista persa en Luxemburgo (ante la descentralización de la cuestión prejudicial)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 90-2024, pp. 9-17.
- BOBEK, M., «Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?», *Common Market Law Review*, vol. 60-2023, pp. 1515-1550.
- JACQUÉ, J. P., WEILER, J., « Sur la voie de l'Union européenne, une nouvelle architecture judiciaire », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 3-1990, pp. 441-456.
- IGLESIAS, S., «Preliminary Rulings before the General Court Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System? », *Revista General de Derecho Europeo*, nº 59-2023, pp. 1-16.
- IGLESIAS, S., «La transferencia de jurisdicción sobre (algunas) cuestiones prejudiciales al Tribunal General. ¿Un nuevo modelo jurisdiccional para la Unión?», *LA LEY Unión Europea*, nº 125-2024, pp. 1-9.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Ser juez en el Tribunal de Justicia de la UE: pluralidad de culturas y arquetipos jurídicos», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 27-2023, pp. 219-257.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La reforma del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la ruptura de un tabú», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 90-2024, pp. 21-63.
- PETRIC, D., «The Preliminary Ruling Procedure 2.0», *European Papers*, nº 8-2023, pp. 25-42.
- PI LLORENS, M., *El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas a los diez años de su creación*, Edit. Institut d'Estudis Europeus, Quaderns de Treball nº 30, Barcelona, 1998.
- SARMIENTO, D., ARNALDOS ORTS, E., «La cuestión prejudicial europea en la jurisdicción española, ¿un mito desmentido por las cifras?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 76-2023, pp. 75-111.
- SARMIENTO, D., «On the Road to a Constitutional Court of European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court», *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 19-2023, pp. VII-XVII.
- Parlamento Europeo, *Amending the Statute of the Court of Justice of the EU. Reform for the Preliminary Reference Procedure and Extension of the Leave to Appeal Requirement*, Briefing EU Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service, 754.559, 2023, disponible [enhttps://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI\(2023\)754559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI(2023)754559_EN.pdf)