



Índice

Introducción

I.	Ejecución del aumento del número de Jueces del Tribunal General	- 4 -
A.	Génesis de la reforma	- 4 -
B.	Escalonamiento en fases del aumento del número de Jueces.....	- 5 -
1.	Previsiones del Reglamento 2015/2422	- 5 -
2.	Entrada en funciones efectiva de los Jueces adicionales	- 6 -
3.	Evolución de la composición del órgano colegiado desde 2016	- 7 -
4.	Evolución de los efectivos del Tribunal General.....	- 8 -
II.	Medidas de acompañamiento adoptadas por el Tribunal General	- 9 -
A.	Medidas dirigidas a fomentar la eficacia del órgano jurisdiccional.....	- 9 -
1.	Herramientas de control del rendimiento	- 9 -
2.	Reforzamiento de la implicación del Presidente y del Vicepresidente en la actividad jurisdiccional	- 11 -
3.	Adaptación del modo de gestión interna	- 11 -
B.	Medidas dirigidas a fomentar la coherencia de la jurisprudencia	- 12 -
1.	Modificación de la estructura jurisdiccional	- 13 -
2.	Papel del Vicepresidente	- 13 -
3.	Creación de Salas especializadas.....	- 14 -
III.	Evaluación de los efectos de la reforma	- 15 -
A.	Indicadores cuantitativos.....	- 16 -
1.	Evolución de los asuntos planteados	- 16 -
2.	Evolución de los asuntos concluidos	- 20 -
3.	Evolución de los asuntos pendientes	- 23 -
4.	Evolución de la duración del procedimiento	- 30 -
B.	Indicadores cualitativos.....	- 35 -
1.	Composición de las formaciones jurisdiccionales.....	- 35 -
2.	Recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal General	- 41 -
3.	Intensidad del control jurisdiccional.....	- 46 -
4.	Percepción por los usuarios	- 47 -
IV.	Perspectivas de evolución.....	- 50 -

A.	Racionalizar la atribución de los asuntos: creación de Salas especializadas y equilibrio de la carga de trabajo.....	- 50 -
B.	Desarrollar los mecanismos de fomento de la coherencia de la jurisprudencia...	- 53 -
1.	Remisión a las formaciones ampliadas de 5 Jueces	- 53 -
2.	Remisiones a la Gran Sala o a una Sala intermedia	- 55 -
C.	Fomentar una gestión temprana, activa y fluida del procedimiento	- 55 -
1.	Fase escrita del procedimiento	- 56 -
2.	Fase oral del procedimiento.....	- 58 -
V.	Síntesis y conclusiones operativas	- 59 -

INTRODUCCIÓN

El 16 de diciembre de 2015, el legislador de la Unión Europea aprobó una reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión consistente en duplicar, en tres fases sucesivas, el número de Jueces del Tribunal General y en transferir a este, el 1 de septiembre de 2016, la competencia para conocer en primera instancia de los litigios entre la Unión y sus agentes, hasta entonces atribuida al Tribunal de la Función Pública. Como señala el quinto considerando del Reglamento n.º 2015/2422,¹ «el uso de la posibilidad, prevista en los Tratados, de aumentar el número de Jueces del Tribunal General permitiría reducir, en un breve plazo, tanto el número de asuntos pendientes como la duración excesiva de los procedimientos seguidos ante dicho Tribunal».

En el marco del seguimiento de la aplicación de esta reforma, se instó al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 3 del Reglamento 2015/2422, a presentar dos informes al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

El primero de dichos informes, contemplado en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento 2015/2422, fue presentado el 14 de diciembre de 2017 y trataba sobre posibles cambios en el reparto de competencias en materia de cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En él, el Tribunal de Justicia concluyó que no procedía en aquel momento transferir al Tribunal General una parte de la competencia que aquel ejerce en materia prejudicial. Esta conclusión se basaba, en particular, en la constatación de que las peticiones de decisión prejudicial planteadas ante el Tribunal de Justicia son tratadas con celeridad en un contexto en que el diálogo entablado con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros nunca ha sido tan intenso.

Ahora bien, el examen llevado a cabo por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General puso de manifiesto que se interponen numerosos recursos de casación en asuntos que ya han sido objeto de un doble examen, en un primer momento por una Sala de recurso independiente y, posteriormente, por el Tribunal General, y que muchos de estos recursos de casación son desestimados por el Tribunal de Justicia por carecer claramente de fundamento o ser manifiestamente inadmisibles. Así, en aras de una recta administración de la justicia, para que el Tribunal de Justicia pueda centrarse en los asuntos que requieran toda su atención, el

¹ Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2015, L 341, p. 14).

Reglamento 2019/629 ² introdujo, para los recursos de casación relativos a tales asuntos, un procedimiento que permite al Tribunal de Justicia admitir únicamente a trámite un recurso de casación, total o parcialmente, cuando plantee una cuestión importante para la unidad, la coherencia o el desarrollo del Derecho de la Unión (procedimiento denominado de previa admisión a trámite de los recursos de casación).

El segundo de los informes cuya elaboración prevé el Reglamento 2015/2422 está contemplado en su artículo 3, apartado 1, a tenor del cual:

«A más tardar el 26 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia elaborará, con la ayuda de consejeros externos, un informe sobre el funcionamiento del Tribunal General dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de Salas especializadas y/u otros cambios estructurales.

Cuando proceda, el Tribunal de Justicia formulará peticiones legislativas para modificar su Estatuto en consecuencia.»

El presente documento responde a esta petición. Los trabajos previos a su adopción por el Tribunal de Justicia se caracterizaron por la participación —en calidad de asesores externos— del Sr. K. Rennert, presidente del Bundesverwaltungsgericht (Alemania), y del Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez, presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ³ y por la del Tribunal General, ⁴ así como por la consulta a los usuarios habituales del Tribunal General (abogados, agentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y agentes de los Gobiernos de los Estados miembros).

Da cuenta, a 30 de septiembre de 2020, de la ejecución del aumento del número de Jueces del Tribunal General y de las medidas de acompañamiento adoptadas por dicho órgano jurisdiccional en el contexto de la reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión. Asimismo, evalúa los resultados observables en esa misma fecha ⁵ y recomienda medidas destinadas a optimizar la utilización de los recursos puestos a su disposición, y ello con vistas a mejorar constantemente la calidad y la celeridad del servicio público europeo de justicia.

² Reglamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2019, L 111, p. 1).

³ Los asesores externos se reunieron con los representantes del Tribunal de Justicia el 16 de enero de 2020. Basándose en los intercambios que tuvieron lugar en esta ocasión y en el análisis del expediente documental que se les comunicó, cada uno de los asesores externos transmitió al Tribunal de Justicia una contribución que informaba sobre el estado de sus reflexiones en esta fase preliminar del proceso de elaboración del informe. Estos documentos preparatorios de los Sres. K. Rennert (de 27 de febrero de 2020) y L. M. Díez-Picazo Giménez (de 15 de marzo de 2020) figuran en el anexo 1 del presente informe. Tras la comunicación por el Tribunal de Justicia de su proyecto de informe, el Sr. K. Rennert consideró, en el contexto de la pandemia de COVID-19, que su posición quedaba suficientemente reflejada en su documento de 27 de febrero de 2020. Habiendo recibido las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas en su documento, el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez formuló sus observaciones sobre el proyecto de informe en una reunión celebrada el 2 de septiembre de 2020.

⁴ Al Tribunal General se le solicitó que aportara información y datos en el caso de los trabajos preparatorios y se le ofreció la oportunidad de presentar sus observaciones sobre el proyecto de informe el 20 de octubre de 2020. Estas observaciones figuran en el anexo 2 del presente informe.

⁵ La fecha elegida permite disponer de estadísticas que cubren tres trimestres completos de actividad del año 2020 atendiendo a la vez a las limitaciones impuestas por la elaboración y la traducción del presente informe.

Habida cuenta de la relativa brevedad del período de aplicación de la reforma (los primeros Jueces adicionales entraron en funciones en abril de 2016) y de su carácter escalonado (7 de los últimos Jueces adicionales entraron en funciones en septiembre de 2019, mientras que el 8.º y último Juez perteneciente a la tercera fase aún no ha sido nombrado, al igual que el 12.º y último Juez correspondiente a la primera fase), este informe tiene, por su propia naturaleza, limitaciones en cuanto al carácter definitivo del análisis de los resultados de la reforma. Esta reserva se impone con mayor motivo habida cuenta de la renovación trienal del Tribunal General que tuvo lugar en septiembre de 2019 (con la partida de 8 Jueces) y del impacto de la crisis sanitaria en su actividad a partir de marzo de 2020. Si bien es cierto que ninguno de los dos órganos jurisdiccionales cesó en ningún momento sus actividades, no lo es menos que el Tribunal General se vio en la imposibilidad de señalar vistas entre el 16 de marzo y el 25 de mayo de 2020 y que, incluso a partir de esta última fecha, un gran número de partes en los litigios solicitó el aplazamiento de las vistas señaladas debido a las dificultades existentes para los desplazamientos y a las medidas de aislamiento impuestas en algunos Estados miembros. Ahora bien, habida cuenta de la naturaleza de su contencioso y de sus normas procesales, el Tribunal General no se pronuncia sin haber oído a las partes en la vista, salvo cuando las partes principales no hayan solicitado ser oídas o cuando el asunto pueda resolverse mediante auto. Estas circunstancias tuvieron, pues, una incidencia cierta en el número y la naturaleza de los asuntos concluidos por el Tribunal General en 2020.

I. EJECUCIÓN DEL AUMENTO DEL NÚMERO DE JUECES DEL TRIBUNAL GENERAL

A. Génesis de la reforma

Como se desprende de los considerandos del Reglamento n.º 2015/2422, la necesidad de la reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión encuentra su fundamento en el constante aumento del número de asuntos planteados ante el Tribunal General desde su creación (que a su vez es el resultado del aumento del número y la diversificación de los actos jurídicos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión), así como en su volumen y complejidad.

Esta evolución tuvo como consecuencia una prolongación de la duración de los procedimientos, cuyos excesos se manifestaron a través de varias declaraciones,⁶ por parte del Tribunal de Justicia, de la inobservancia por el Tribunal General del principio del plazo

⁶ Sentencia de 17 de diciembre de 1998, *Baustahlgewebe/Comisión* (C-185/95 P, EU:C:1998:608), apartado 47; sentencia de 16 de julio de 2009, *Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Comisión* (C-385/07 P, EU:C:2009:456), apartado 188; auto de 26 de marzo de 2009, *Efkon/Parlamento y Consejo* (C-146/08 P, no publicado, EU:C:2009:201), apartado 53; sentencia de 26 de noviembre de 2013, *Gascogne Sack Deutschland/Comisión* (C-40/12 P, EU:C:2013:768), apartado 102; sentencia de 26 de noviembre de 2013, *Groupe Gascogne/Comisión* (C-58/12 P, EU:C:2013:770), apartado 96; sentencia de 26 de noviembre de 2013, *Kendrion/Comisión* (C-50/12 P, EU:C:2013:771), apartado 106; sentencia de 30 de abril de 2014, *FLSmidth/Comisión* (C-238/12 P, EU:C:2014:284), apartado 123; sentencia de 12 de junio de 2014, *Deltafina/Comisión* (C-578/11 P, EU:C:2014:1742), apartado 90; sentencia de 19 de junio de 2014, *FLS Plast/Comisión* (C-243/12 P, EU:C:2014:2006), apartado 142; sentencia de 9 de octubre de 2014, *ICF/Comisión* (C-467/13 P, no publicada, EU:C:2014:2274), apartado 60; sentencia de 12 de noviembre de 2014, *Guardian Industries y Guardian Europe/Comisión* (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), apartado 20; sentencia de 21 de enero de 2016, *Galp Energía España y otros/Comisión* (C-603/13 P, EU:C:2016:38), apartado 58; sentencia de 9 de junio de 2016, *CEPSA/Comisión* (C-608/13 P, EU:C:2016:414), apartado 67; sentencia de 9 de junio de 2016, *PROAS/Comisión* (C-616/13 P, EU:C:2016:415), apartado 84, y sentencia de 9 de junio de 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades y otros/Comisión* (C-617/13 P, EU:C:2016:416), apartado 101.

razonable que se deriva del derecho a un proceso equitativo consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Algunas de estas declaraciones dieron lugar a su vez a recursos de indemnización.⁷

Medidas de carácter tanto organizativo⁸ como procesal⁹ permitieron al Tribunal General realizar progresos en términos de eficiencia previamente a la adopción de la reforma, sin que resultaran, no obstante, suficientes para afrontar el incremento de la carga de trabajo respetando los requisitos de calidad exigibles a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por ello, el legislador consideró que el uso de la posibilidad, prevista en los Tratados, de aumentar el número de Jueces del Tribunal General permitiría reducir, en un breve plazo, tanto el número de asuntos pendientes como la duración excesiva de los procedimientos sustanciados ante dicho órgano jurisdiccional.

B. Escalonamiento en fases del aumento del número de Jueces

1. Previsiones del Reglamento 2015/2422

Con el fin de atender a la evolución de la carga de trabajo del Tribunal General, el legislador previó una duplicación del número de Jueces escalonada que se desarrollaría en tres fases.

En primer lugar, con el fin de reducir rápidamente el número de asuntos pendientes, doce Jueces adicionales debían asumir su mandato nada más entrar en vigor el Reglamento, el 24 de diciembre de 2015.¹⁰

En segundo lugar, en septiembre de 2016, la competencia para resolver en primera instancia los asuntos relativos a la función pública de la Unión Europea, así como los siete puestos de Jueces del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de la Función Pública»), debían transferirse al Tribunal General, sobre la base de la petición legislativa que ya había anunciado el Tribunal de Justicia, petición que debía considerar las modalidades de la transferencia de los siete puestos de Jueces del Tribunal de la Función Pública, junto con el personal y los recursos de dicho órgano jurisdiccional.¹¹

En tercer y último lugar, los nueve Jueces restantes debían asumir su mandato en septiembre de 2019, sin que ello implicara la contratación de más letrados ni personal de otro tipo. Las medidas de reorganización interna dentro de la institución debían garantizar que se hiciese un uso eficiente de los recursos humanos existentes, que debían ser iguales para todos los Jueces, sin perjuicio de las decisiones que adoptase el Tribunal General relativas a su organización interna.¹²

⁷ Asuntos T-479/14, Kendrion/UE, T-577/14, Gascogne Sack Deutschland & Gascogne/UE, T-725/14, Aalberts Industries/UE, T-40/15, ASPLA & Armando Álvarez/UE y T-673/15, Guardian Europe/UE.

⁸ Además de la optimización de los métodos de trabajo, cabe mencionar a este respecto que, desde 2014 hasta la ejecución de la primera fase de la reforma en 2016, nueve letrados adicionales fueron adscritos a las Salas, a razón de un letrado por Sala.

⁹ En julio de 2015, el Tribunal General adoptó un nuevo Reglamento de Procedimiento con el fin de mejorar el desarrollo de los procedimientos sustanciados ante él. Véase el comunicado de prensa del TJUE de 19 de junio de 2015: «Se han proseguido además los esfuerzos emprendidos en el ámbito procesal, desde hace ya varios años, a fin de mejorar la eficiencia del Tribunal, reforzando su capacidad para tramitar los asuntos dentro de un plazo razonable y respetando los requisitos de un juicio justo, como exige la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea» (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp_150073es.pdf).

¹⁰ Octavo considerando del Reglamento 2015/2422.

¹¹ Noveno considerando del Reglamento 2015/2422.

¹² Décimo considerando del Reglamento 2015/2422.

Así pues, con arreglo al artículo 48 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), en su versión modificada por el artículo 1, apartado 2, del Reglamento 2015/2422:

«El Tribunal General estará compuesto por:

- a) cuarenta Jueces a partir del 25 de diciembre de 2015;
- b) cuarenta y siete Jueces a partir del 1 de septiembre de 2016;
- c) dos Jueces por Estado miembro a partir del 1 de septiembre de 2019.»

2. Entrada en funciones efectiva de los Jueces adicionales

Debido a los imperativos y las incertidumbres inherentes al procedimiento de nombramiento de los Jueces (proceso selectivo previo a nivel nacional, en su caso; audiencia y dictamen del Comité previsto en el artículo 255 TFUE, nombramiento de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros y prestación de juramento ante el Tribunal de Justicia), este escalonamiento en fases no siguió de hecho el calendario previsto.

Así, de los 12 Jueces correspondientes a la primera fase:

- 7 Jueces entraron en funciones el 13 de abril de 2016;
- 3 Jueces entraron en funciones el 8 de junio de 2016;
- 1 Juez entró en funciones el 19 de septiembre de 2016;
- 1 Juez aún no ha sido nombrado hasta la fecha.

Por lo que respecta a los 7 Jueces incluidos en la segunda fase (coincidente con la disolución del Tribunal de la Función Pública y la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer en primera instancia de los litigios entre la Unión y sus agentes):¹³

- 5 Jueces entraron en funciones el 19 de septiembre de 2016;
- 1 Juez entró en funciones el 8 de junio de 2017;
- 1 Juez entró en funciones el 4 de octubre de 2017.

Por último, en cuanto a los 9 Jueces que debían incorporarse en la tercera fase y cuyo número se redujo a 8 como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea:¹⁴

- 7 Jueces entraron en funciones el 26 de septiembre de 2019;
- 1 Juez aún no ha sido nombrado hasta la fecha.

¹³ Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes (DO 2016, L 200, p. 137).

¹⁴ Véase el párrafo octavo del preámbulo del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que recuerda «todas las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión en lo que respecta a la participación del Reino Unido en las instituciones, órganos y organismos de la Unión, en especial el fin, en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, de los mandatos de todos los miembros de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que se hubiesen nombrado, designado o elegido por la pertenencia del Reino Unido a la Unión».

3. Evolución de la composición del órgano colegiado desde 2016

a) Variabilidad y carácter incompleto

El efecto combinado de los ceses derivados de las renovaciones trienales, la entrada en funciones de Jueces adicionales en ejecución de la reforma, los imperativos del proceso de nombramiento y la retirada del Reino Unido tuvo como consecuencia que:

- A 30 de septiembre de 2020, el Tribunal General estaba compuesto por 50 Jueces, quedando aún pendientes 4 nombramientos.
- De esos 50 Jueces, 19 asumieron sus funciones en 2016, 2 asumieron sus funciones en 2017 y 15 lo hicieron en 2019, de modo que más del 70 % de los Jueces en activo están en funciones desde abril de 2016 o más recientemente, y el 30 % de los Jueces en activo están en funciones desde septiembre de 2019.

Se trata de un dato pertinente a efectos del análisis de los resultados de la reforma, ya que, como es sabido, la estabilidad de la composición del órgano jurisdiccional y la experiencia de los Jueces en activo son factores de eficiencia,¹⁵ tanto cuantitativa como cualitativa.

b) Paridad entre mujeres y hombres

En virtud del undécimo considerando del Reglamento 2015/2422, «es de suma importancia garantizar la paridad entre mujeres y hombres en el Tribunal General. Con el fin de alcanzar ese objetivo, procede organizar las renovaciones parciales del Tribunal General de modo que los Gobiernos de los Estados miembros empiecen progresivamente a proponer dos Jueces para la misma renovación parcial al objeto de escoger una mujer y un hombre, siempre que se respeten las condiciones y procedimientos establecidos en los Tratados».¹⁶

A 31 de diciembre de 2015, de los 28 Jueces del Tribunal General, 22 eran hombres (es decir, el 79 %) y 6 eran mujeres (el 21 %).

A 30 de septiembre de 2020, de los 50 Jueces del Tribunal General, 35 eran hombres (es decir, el 70 %) y 15 eran mujeres (el 30 %).

Desde la entrada en vigor del Reglamento 2015/2422, el 24 de diciembre de 2015, los Gobiernos de los Estados miembros han nombrado de común acuerdo 39 Jueces del Tribunal General: 26 eran hombres (es decir, el 67 %) y 13 mujeres (el 33 %).

15 de estos 39 nombramientos tuvieron lugar en 2019, con motivo de la sustitución de un Juez nombrado para el Tribunal de Justicia, así como de la última renovación parcial del Tribunal General y de la tercera fase de la reforma en septiembre: 8 eran de hombres (es decir, el 53 %) y 7 de mujeres (el 47 %).

Si bien estos datos, en particular los más recientes, ponen de manifiesto una tendencia a un mayor respeto de la paridad entre mujeres y hombres a la hora de efectuar los nombramientos, no deja de ser cierto que la composición actual del Tribunal General no cumple este objetivo. No obstante, ha de subrayarse que ni el Tribunal General ni el Tribunal

¹⁵ Esta circunstancia fue puesta de relieve por el Presidente del Tribunal General en los escritos que dirigió al presidente en ejercicio del Consejo de la Unión Europea y de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en abril de 2015 y en marzo de 2018, respectivamente, informando de la próxima expiración del mandato de determinados Jueces del Tribunal General en el contexto de la renovación parcial (documentos accesibles a través del Registro del Consejo).

¹⁶ El objetivo de respetar la paridad entre mujeres y hombres en el Tribunal General fue recordado en el quinto considerando del Reglamento (UE) 2019/629 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2019, L 111, p. 1).

de Justicia de la Unión Europea influyen en el nombramiento de los Jueces y Abogados Generales, que es competencia de los Gobiernos de los Estados miembros previa consulta al Comité previsto en el artículo 255 TFUE.

4. Evolución de los efectivos del Tribunal General

a) Primera fase

La primera fase dio lugar a la creación, por parte de la autoridad presupuestaria, de los puestos de trabajo necesarios para la constitución de los 12 nuevos gabinetes [que incluían 3 letrados (grupo de funciones AD) y 2 asistentes (grupo de funciones AST)], teniendo en cuenta el cambio de destino a estos nuevos gabinetes de los 9 puestos de letrados adicionales concedidos por la autoridad presupuestaria en 2012. Con este fin, se crearon 27 puestos de trabajo AD y 24 puestos AST. Paralelamente, para permitir a la Secretaría del Tribunal General hacer frente al incremento de la carga de trabajo resultante del reajuste de la estructura de este órgano jurisdiccional, su plantilla también fue reforzada con 5 puestos de trabajo AD y 12 puestos de trabajo AST.¹⁷

b) Segunda fase

La segunda fase dio lugar a la creación de los puestos de trabajo necesarios para la constitución de los 7 nuevos gabinetes, teniendo en cuenta la transferencia de puestos de trabajo al Tribunal General derivada de la disolución del Tribunal de la Función Pública. Se crearon así 13 puestos de trabajo AD y 7 puestos AST.

c) Tercera fase

De conformidad con el décimo considerando del Reglamento 2015/2422, «con el fin de garantizar una buena relación coste-eficacia, [la tercera fase] no debe implicar la contratación de más letrados o de personal de apoyo de otro tipo. Las medidas de reorganización interna dentro de la institución deben garantizar que se haga un uso eficiente de los recursos humanos existentes, que deben ser iguales para todos los Jueces, sin perjuicio de las decisiones que adopte el Tribunal General relativas a su organización interna».

En consecuencia, la institución no ha formulado ninguna solicitud de creación de empleos vinculada a la ejecución de la tercera fase de la reforma.

Con el fin de garantizar progresivamente la igualdad en la composición de los gabinetes respetando las situaciones individuales, el Tribunal General adoptó medidas transitorias, a cuyo tenor, hasta el 31 de diciembre de 2020:

- Los gabinetes de los Jueces cuyo mandato dure hasta 2022 y los de los Jueces cuyo mandato haya sido renovado hasta 2025 estarán compuestos por tres letrados y dos asistentes.
- Los gabinetes de los Jueces que hayan entrado en funciones en septiembre de 2019 estarán compuestos por dos letrados y dos asistentes (inicialmente se había previsto que los gabinetes de los Jueces adicionales estarían compuestos por dos letrados y un asistente, pero la redistribución de los efectivos internos de la institución permitió finalmente dotar a esos gabinetes con dos letrados y dos asistentes).

¹⁷ En lo que atañe a los servicios de la institución, es preciso subrayar, no obstante, que, pese a la intensificación de la actividad judicial, sus efectivos tuvieron que reducirse en concepto de medida de ahorro presupuestario (– 6,5 % en 5 años, durante el período comprendido entre 2013 y 2017).

- A partir del 1 de enero de 2020, se aplicó un mecanismo flexible consistente en la puesta a disposición de letrados destinados en los gabinetes dotados de tres letrados en favor de los gabinetes que únicamente cuentan con dos.

Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y septiembre de 2022, la igualdad entre los gabinetes (excepto los del Presidente y el Vicepresidente) se llevará a efecto del siguiente modo:

- Cada gabinete estará compuesto por dos letrados y dos asistentes.
- Tres letrados estarán destinados en cada una de las diez Salas y prestarán sus servicios a todos los Jueces de la Sala, en función de las necesidades identificadas.¹⁸ En particular, estos letrados permitirán al órgano jurisdiccional concentrar mayores recursos en los casos en que sea necesario para la tramitación de asuntos laboriosos o complejos.

II. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO ADOPTADAS POR EL TRIBUNAL GENERAL

La integración de los nuevos Jueces y de sus gabinetes requirió, por parte del Tribunal General, modificaciones de carácter estructural, organizativo y procedimental para adaptar el órgano jurisdiccional a los parámetros resultantes de su ampliación y de la transferencia de competencias consecutiva a la disolución del Tribunal de la Función Pública.

La finalidad esencial de estas medidas es fomentar la eficiencia del órgano jurisdiccional y la coherencia de la jurisprudencia.

En este contexto, interesa subrayar determinadas particularidades del contencioso de que conoce el Tribunal General. El Tribunal General se ocupa principalmente de la tramitación de recursos directos en ámbitos a menudo técnicos o económicos que plantean no solo cuestiones jurídicas, sino también cuestiones fácticas complejas. Por lo tanto, realiza un trabajo de determinación de los hechos que, en ciertos asuntos, puede resultar particularmente laborioso, como señala el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez. Así lo demuestran la extensión de los escritos de las partes y el volumen de los autos.

Por otra parte, los asuntos sometidos al Tribunal General originan con frecuencia litigios secundarios relativos a incidentes procesales, especialmente cuando suscitan numerosas demandas de intervención (que a su vez pueden dar lugar a solicitudes de confidencialidad particularmente prolijas).

A. Medidas dirigidas a fomentar la eficacia del órgano jurisdiccional

1. Herramientas de control del rendimiento

Desde principios de la década de 2010, el Tribunal General se apoya en una serie de herramientas de control del rendimiento. Estas herramientas se diversificaron al llevar a cabo la tercera fase de la reforma.

¹⁸ En esta medida, la futura organización interna del Tribunal General responde a la invitación formulada por el Tribunal de Cuentas en su Informe Especial n.º 14/17 («Examen del rendimiento [en] la gestión de asuntos en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea») de «aplicar una política que permita una asignación más flexible de los [letrados] existentes».

Consisten esencialmente en el examen trimestral, por la Conferencia de Presidentes de Sala y a iniciativa del Presidente del Tribunal General, de informes y estadísticas que tienen por objeto:

- Identificar los asuntos que presentan un retraso con respecto a los plazos internos ¹⁹ y efectuar un seguimiento regular de su tramitación (incluso en lo que respecta a los asuntos suspendidos).
- Cuantificar, en su caso, la acumulación de días de retraso por cada Juez Ponente (incluida la evolución de dicha acumulación en los dos últimos años).
- Presentar el balance de asuntos concluidos por Juez Ponente (incluida su evolución en los tres últimos años).
- Enumerar los asuntos atribuidos (o reatribuidos) por Juez Ponente desde la última renovación trienal.
- Presentar la totalidad de los asuntos concluidos mediante sentencia en el último año, indicando la duración del procedimiento desglosada por fases de tramitación de cada asunto.

A este seguimiento trimestral se añade, cada seis semanas, un examen consistente en evaluar la carga de trabajo corriente (que corresponde a los asuntos en estado de ser juzgados) con el fin de optimizar la utilización de los recursos en los gabinetes de los Jueces, garantizar el cumplimiento de los plazos internos de tramitación de los autos y, de un modo más general, acelerar la tramitación de los asuntos pendientes y reducir su acumulación.

Este ejercicio se basa en el examen de cuadros que muestran las carteras completas de asuntos en curso de cada Juez Ponente y que resaltan los asuntos denominados «maduros», es decir, aquellos que están listos para ser analizados y tramitados de inmediato por el Juez Ponente, con el fin de identificar posibles situaciones de sobrecarga de trabajo en algunos gabinetes o, a la inversa, capacidades de trabajo que pueden liberarse temporalmente en los gabinetes de otros Jueces. Este examen permite, en definitiva, apreciar la necesidad de reatribuir asuntos de un Juez Ponente a otro, de conformidad con el artículo 27, apartado 3, ²⁰ del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, con el fin de equilibrar la carga de trabajo y de hacer más fluida la tramitación de los asuntos.

Por otra parte, también cada seis semanas, los Presidentes de Sala elaboran cuadros de previsiones que enumeran los asuntos en que está previsto transmitir los proyectos de resolución a la célula de lectores y correctores de sentencias y después a la Dirección General de Multilingüismo en diferentes plazos (6 semanas, 3 meses y 6 meses). Tales datos permiten organizar la actividad de los servicios que intervienen con posterioridad a la fase de deliberación, informar oportunamente de las prioridades del órgano jurisdiccional y evitar los «cuellos de botella» que se producen en determinados períodos del año.

¹⁹ A este respecto es preciso señalar que, en el marco de la ejecución de la reforma, el Tribunal General adaptó algunos de sus plazos internos para tener en cuenta la complejidad variable de los diversos tipos de asuntos: de este modo, el plazo para la presentación del informe preliminar se redujo en un 25 % con respecto al plazo estándar (pasando de 4 a 3 meses) en los asuntos de propiedad intelectual y se amplió en un 25 % en los asuntos de competencia, ayudas estatales y medidas de defensa comercial, cuya complejidad y volumen son sustancialmente superiores a la media. Esta modificación responde asimismo a la propuesta hecha por el Tribunal de Cuentas en su Informe Especial n.º 14/17 consistente en establecer plazos adaptados a la complejidad de los asuntos.

²⁰ En virtud de esta disposición: «En interés de una buena administración de la justicia y con carácter excepcional, el Presidente del Tribunal General podrá designar otro Juez Ponente, mediante decisión motivada y tras consultar a los Jueces afectados, antes de la presentación del informe preliminar contemplado en el artículo 87. Si el nuevo Juez Ponente no está adscrito a la Sala a la que el asunto se atribuyó inicialmente, dicho asunto será juzgado por la Sala a la que pertenezca el nuevo Juez Ponente».

2. Reforzamiento de la implicación del Presidente y del Vicepresidente en la actividad jurisdiccional

El Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General no actúan permanentemente en una formación ordinaria de 3 o 5 Jueces.²¹ Sin embargo, su participación en los trabajos de las Salas se ha visto reforzada con motivo de la tercera fase de la reforma (anteriormente, esta participación se limitaba, por lo que respecta al Presidente, al contencioso sobre medidas provisionales y, por lo que respecta al Vicepresidente, a la sustitución de Jueces que padecían algún impedimento en las formaciones de 5 Jueces).

Así, en virtud de la Decisión de 30 de septiembre de 2019, relativa a la constitución de las Salas,²² en cada año judicial, el Vicepresidente se incorporará a cada una de las diez Salas que actúan en formación de 5 Jueces, a razón de un asunto por Sala.²³

Por otra parte, el Presidente, que sigue asumiendo la competencia de Juez de medidas provisionales, sustituye a los Jueces que padecen algún impedimento en las formaciones de 5 Jueces. El Vicepresidente se encarga de esta sustitución en las Salas de 5 Jueces cuando el Presidente padezca a su vez algún impedimento. También sustituye al Presidente en calidad de Juez de medidas provisionales en caso de impedimento.

Estas dos medidas fueron adoptadas con el fin de que el órgano jurisdiccional aprovechara la experiencia del Presidente y del Vicepresidente, en particular en los asuntos remitidos a una formación ampliada.²⁴ También tienen por objeto permitir al Presidente y al Vicepresidente trabajar directamente con todos los Jueces del Tribunal General en la tramitación de los asuntos judiciales.

3. Adaptación del modo de gestión interna

Con el fin de garantizar una gestión eficiente de los recursos, el Tribunal General creó órganos destinados a facilitar los procesos de toma de decisiones, en particular en el ámbito de la sesión plenaria.

La sesión plenaria es la formación del Tribunal General que reúne a la totalidad de sus miembros (Jueces y Secretario). Se celebra una vez al mes, sin perjuicio de una mayor frecuencia cuando las circunstancias lo justifiquen. Desde el 1 de julio de 2015, la existencia de la sesión plenaria está consagrada en el Reglamento de Procedimiento y sus competencias están expresamente previstas en él.²⁵ Algunas cuestiones jurídicas (remisiones a la formación ampliada), institucionales o administrativas [en particular, las actividades externas de los miembros (artículo 8 del código de conducta de los miembros y antiguos miembros del

²¹ Sin embargo, ambos actúan en la formación de Gran Sala.

²² DO 2019, C 372, p. 3.

²³ Según el siguiente orden:

- el primer asunto remitido, por decisión del Tribunal, a una formación ampliada integrada por cinco Jueces de la Sala Primera, de la Sala Segunda, de la Sala Tercera, de la Sala Cuarta y de la Sala Quinta;
- el tercer asunto remitido, por decisión del Tribunal, a una formación ampliada integrada por cinco Jueces de la Sala Sexta, de la Sala Séptima, de la Sala Octava, de la Sala Novena y de la Sala Décima.

²⁴ Con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, la Sala de 3 Jueces a la que inicialmente se haya atribuido el asunto, el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General podrán proponer a la sesión plenaria que remita a una Sala ampliada de 5 Jueces o a la Gran Sala aquellos asuntos que lo merezcan.

²⁵ El artículo 42, relativo a la sesión plenaria, establece en su apartado 1 lo siguiente: «El Tribunal General adoptará en sesión plenaria, en la que participarán con voz y voto todos los Jueces, sin perjuicio de las disposiciones en sentido contrario del presente Reglamento, las decisiones relativas a cuestiones administrativas y las decisiones contempladas en los artículos 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31 a 33, 41, 56 *bis* y 224. También asistirá a esta reunión el Secretario, salvo decisión contraria del Tribunal General».

Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y las decisiones de contratación de letrados, así como los trabajos de los diferentes comités] se discuten en las sesiones plenarias.

Las exigencias inherentes a la ampliación del órgano colegiado llevaron al Tribunal General a establecer, el 11 de diciembre de 2019, un Consejo de Gestión integrado por el Presidente, el Vicepresidente y 5 miembros electos, cuya función consiste, por una parte, en ejercer por delegación una parte de las competencias que tiene atribuidas la sesión plenaria respecto a determinadas cuestiones relativas al personal y, por otra parte, en prestar asistencia al Presidente del Tribunal, en caso de necesidad y a petición suya, sobre ciertos asuntos que pueden ser debatidos en la sesión plenaria del Tribunal.

Por otra parte, el Tribunal General dispone de diferentes comités y grupos de reflexión, emanados de la sesión plenaria, que tienen como misión principal preparar las decisiones de esta. Se trata, en particular, de los siguientes:

- El Comité Reglamento de Procedimiento, encargado del seguimiento procesal de las actividades del Tribunal General y de la elaboración de los proyectos de modificación del Reglamento de Procedimiento.
- El Comité de Deontología, cuya misión es asesorar y auxiliar a los miembros y antiguos miembros del Tribunal General acerca de sus obligaciones deontológicas.
- El Comité de Protección de Datos, llamado a conocer de las reclamaciones contra las decisiones adoptadas por el Secretario cuando este es responsable del tratamiento de datos en el ámbito jurisdiccional.²⁶
- El Grupo de Reflexión sobre Cuestiones Institucionales», que lleva a cabo reflexiones de fondo sobre diversas problemáticas de carácter institucional.

Los miembros de dichos comités, así como el presidente de cada comité, serán designados por el Tribunal General a propuesta de su Presidente, previa consulta al Vicepresidente.

Cabe asimismo destacar la existencia de grupos informales de reflexión en los ámbitos en que el Tribunal General dispone de Salas especializadas (propiedad intelectual y función pública) presididos por el Vicepresidente en el marco de su misión de mantenimiento de la coherencia de la jurisprudencia.²⁷

Por último, debe también subrayarse la importancia de la Conferencia de Presidentes de Sala, que reúne dos veces al mes al Presidente, al Vicepresidente y a los diez Presidentes de Sala. Tiene como principal cometido abordar la situación de los trabajos en cada Sala, examinar las estadísticas trimestrales distribuidas por el gabinete del Presidente del Tribunal General, reflexionar sobre los métodos de trabajo y asumir una misión de coordinación de la tramitación de los asuntos pendientes, inclusive en lo que respecta a las decisiones de publicación en la Recopilación de jurisprudencia.

B. Medidas dirigidas a fomentar la coherencia de la jurisprudencia

La coherencia de la jurisprudencia es un elemento esencial de la calidad de la justicia, por cuanto garantiza la seguridad jurídica y la igualdad ante la justicia. El significativo aumento del número de Jueces del Tribunal General ha ido acompañado de medidas destinadas a

²⁶ Decisión del Tribunal General de 16 de octubre de 2019 por la que se establece un mecanismo interno de supervisión en materia de tratamiento de datos personales efectuado en el marco de las funciones jurisdiccionales del Tribunal General (DO 2019, C 383, p. 4).

²⁷ Véase *infra* el punto II.B.2.

responder a esta necesidad, que resulta aún más acuciante en el marco de un órgano jurisdiccional de dimensiones ampliadas.

1. Modificación de la estructura jurisdiccional

Desde septiembre de 2007 hasta septiembre de 2016, la organización jurisdiccional interna del Tribunal General se basaba en el principio según el cual cada Sala de 3 Jueces actuaba en una sola formación, integrada por el Presidente de Sala y dos Jueces fijos. Así, durante el trienio 2013-2016 y antes de la entrada en funciones de los Jueces correspondientes a la primera fase de la reforma, el Tribunal General estaba integrado por 9 Salas de 3 Jueces, presididas por 9 Presidentes de Sala.

Con el fin de evitar el excesivo aumento del número de formaciones jurisdiccionales y las dificultades de coordinación consiguientes, el órgano jurisdiccional se estructuró, a partir de septiembre de 2016, en 9 Salas compuestas por 5 Jueces, que podían actuar cada una en dos formaciones de 3 Jueces presididas por el Presidente de la Sala de 5 Jueces.

Esta nueva estructura mantiene la formación de 3 Jueces como formación jurisdiccional ordinaria, facilita la remisión de los asuntos a las formaciones de 5 Jueces, así como la sustitución de los Jueces que padezcan algún impedimento en el seno de la misma Sala, y confiere a los 9 Presidentes de Sala un papel reforzado en la coordinación de los asuntos pendientes y la coherencia jurisprudencial.²⁸

Con motivo de la tercera fase de la reforma en septiembre de 2019, se añadió una 10.^a Sala según el mismo modelo. Por otra parte, el modo de composición de las formaciones de 3 Jueces fue objeto de un ajuste encaminado a lograr una fusión en el seno de las Salas.²⁹ Las Salas, compuestas por 5 Jueces, actúan desde entonces en 6 formaciones distintas de 3 Jueces, presidida cada una por el mismo Presidente de Sala. De este modo, cada uno de los Jueces ha de actuar con todos los demás Jueces de la Sala, lo que contribuye a la coherencia y a la colegialidad de los trabajos de la Sala.

2. Papel del Vicepresidente

Hasta septiembre de 2016, en el contexto de sobrecarga del órgano jurisdiccional, el Vicepresidente del Tribunal General asumió la función de Presidente de Sala y de Juez en pleno ejercicio. Participaba, pues, plenamente en la actividad jurisdiccional, al igual que los demás Presidentes de Sala, además de su función de asistencia al Presidente.

Para dar respuesta a las crecientes exigencias de coordinación inherentes a la duplicación del número de Jueces, las funciones del Vicepresidente se modificaron en septiembre de 2016. Desde entonces asume una misión específica, consistente en dirigir un núcleo de análisis jurídico transversal a efectos de coordinación, coherencia, ayuda a la toma de decisiones, supervisión jurídica, puesta en perspectiva de los problemas y transmisión de conocimientos.³⁰

²⁸ Véase el comunicado de prensa del TJUE n.º 35/16, de 4 de abril de 2016 (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp_160035es.pdf).

²⁹ Debe señalarse que, a 30 de septiembre de 2020, el Tribunal General estaba integrado por 50 Jueces. Dado que el Presidente y el Vicepresidente no están adscritos de manera permanente a una Sala, los 48 Jueces restantes estaban adscritos a 8 Salas compuestas por 5 Jueces y 2 Salas compuestas por 4 Jueces.

³⁰ Asimismo asume en paralelo funciones jurisdiccionales: sustitución del Presidente en calidad de Juez de medidas provisionales en caso de impedimento, participación en la Gran Sala, participación en la actividad de las formaciones de 5 Jueces, a razón de un asunto por año y por Sala.

En este aspecto, dirige los trabajos de grupos de reflexión (cuya función consiste fundamentalmente en ejercer una supervisión en cuanto a las aportaciones jurisprudenciales y a la aparición de discrepancias), elabora análisis jurisprudenciales, organiza acciones formativas destinadas a los letrados y elabora documentos de orientación y de ayuda a la toma de decisiones.³¹ Asimismo, lleva a cabo una coordinación previa de los asuntos a través de un sistema de alerta temprana que se basa en el examen de los informes preliminares, las notas sobre la admisibilidad y los memorandos intercambiados en la totalidad de los asuntos, antes incluso de que se discutan en reunión de Sala. Este examen es esencial en tanto en cuanto tiene por objeto detectar si las soluciones propuestas por el Juez Ponente pueden oponerse a la jurisprudencia existente o a las sugeridas por otro Juez Ponente. Permite así aplicar un sistema de alerta en una fase temprana del procedimiento.

Por otra parte, se introdujeron dos modificaciones en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General —que entraron en vigor el 1 de diciembre de 2018— con el fin de dotar al Vicepresidente de la competencia, respectivamente, para asumir la función de Abogado General³² y para proponer a la sesión plenaria, al igual que el Presidente y la formación del Tribunal a la que inicialmente se haya atribuido el asunto, la remisión de dicho asunto a una formación ampliada de cinco Jueces o a la Gran Sala.³³ Se trata de instrumentos destinados a reforzar los medios de que dispone el Vicepresidente del Tribunal General para cumplir su función de coordinar los asuntos pendientes y contribuir a la coherencia de la jurisprudencia.

3. Creación de Salas especializadas

El sistema de atribución de los asuntos se establece en los artículos 25 y 26 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

En virtud de estas disposiciones, el Presidente del Tribunal General atribuye los asuntos a las Salas. Cada Presidente de Sala presenta entonces, respecto de los asuntos atribuidos a su Sala, una propuesta de designación de un Juez Ponente y de una formación jurisdiccional (de 3 Jueces) al Presidente del Tribunal General, que decide.

Los criterios con arreglo a los cuales el Presidente reparte los asuntos entre las Salas se establecen mediante Decisión del Tribunal General publicada en el Diario Oficial.³⁴

Hasta septiembre de 2019, estos criterios preveían que el reparto de los asuntos se efectuase entre todas las Salas, según cuatro turnos distintos (asuntos de competencia —ayudas de Estado— medidas de defensa comercial, asuntos de propiedad intelectual, de función pública y «otros asuntos»)³⁵ establecidos en función del orden del registro de los asuntos en la Secretaría, entendiéndose que el Presidente del Tribunal General puede establecer excepciones a esos turnos para tener en cuenta la conexión de determinados asuntos o para garantizar un reparto equilibrado de la carga de trabajo.

³¹ Esta misión complementa la atribuida hasta entonces a la Conferencia de Presidentes de Sala (que se reúne cada dos meses), consistente en examinar —a iniciativa del Presidente, del Vicepresidente o de uno de los Presidentes de Sala— si determinados asuntos que plantean cuestiones jurídicas nuevas o complejas merecen una concertación entre las Salas, o incluso remitirse a la Gran Sala.

³² Procede señalar que, a 30 de septiembre de 2020, no se había hecho uso de esta facultad.

³³ Modificaciones introducidas en los artículos 3, apartado 3, y 28, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (DO 2018, L 240, p. 67).

³⁴ DO 2019, C 372, p. 2.

³⁵ Esta categoría comprende una gran variedad de materias, entre ellas la política exterior y de seguridad común (medidas restrictivas), el contencioso bancario y financiero, los contratos públicos, el acceso a los documentos y la política agrícola.

Estos criterios experimentaron una modificación importante en septiembre de 2019, con la creación de dos grupos de Salas especializadas:

- Se atribuye a cuatro Salas (Primera, Cuarta, Séptima y Octava) el contencioso de la función pública (recursos interpuestos al amparo del artículo 270 TFUE y, en su caso, del artículo 50 *bis* del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), según un turno establecido en función del orden de registro de los asuntos en Secretaría.
- A las otras seis Salas (Segunda, Tercera, Quinta, Sexta, Novena y Décima) se les atribuye el contencioso relativo a la propiedad intelectual (marcas, dibujos y modelos y obtenciones vegetales).

Además, se atribuye a las diez Salas el contencioso restante, según los dos turnos anteriormente previstos, a saber, el relativo a los asuntos de competencia — ayudas de Estado — medidas de defensa comercial y los «otros asuntos», respectivamente.

Este sistema permite concentrar el tratamiento de dos tipos específicos de contencioso (función pública y propiedad intelectual) en dos grupos más restringidos de Salas (que constan de 20 y 28 Jueces, respectivamente), garantizando al mismo tiempo que la Sala se encargue, en paralelo, de la tramitación de asuntos en materias diversificadas.

III. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA

Según el quinto considerando del Reglamento 2015/2422, el objetivo de la reforma del Tribunal General era doble: reducir en breve plazo tanto el número de asuntos pendientes ante dicho Tribunal como la duración excesiva de los procedimientos. Por otra parte, en aras de la autoridad, la coherencia, la claridad y, en definitiva, la calidad de la jurisprudencia, el aumento de la capacidad de enjuiciamiento del Tribunal General también debía propiciar el aumento del número de asuntos remitidos a una formación ampliada de 5 Jueces.³⁶

Así pues, los efectos de la reforma se evaluarán atendiendo a estos objetivos. No obstante, para dar cuenta del modo más completo de los efectos de la reforma, se juzgó oportuno basar el análisis en un conjunto más variado de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, considerados pertinentes para evaluar el rendimiento de los sistemas judiciales.³⁷

³⁶ «Actividad del Tribunal General en 2018», por el Sr. Marc Jaeger, Presidente del Tribunal General, Informe anual de 2018 — Actividad judicial, p. 167. Véase asimismo el comunicado de prensa del TJUE n.º 35/16, de 4 de abril de 2016 (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp_160035es.pdf), que subraya que la nueva estructura jurisdiccional del Tribunal General «facilitará la remisión de los asuntos a formaciones de cinco Jueces» y el comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2015, que indica que la reforma «también permitirá al Tribunal General sustanciar más casos en Salas de cinco Jueces o en Gran Sala, lo que hará posible una deliberación más profunda en casos importantes» (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

³⁷ Véanse, a este respecto, los trabajos llevados a cabo por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) bajo los auspicios del Consejo de Europa y por la Comisión Europea, en particular el cuadro de indicadores de la justicia en la UE (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf) y la «EU Quality of Public Administration Toolbox» (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130699699>), así como los diversos estudios realizados en el marco del programa «Justicia».

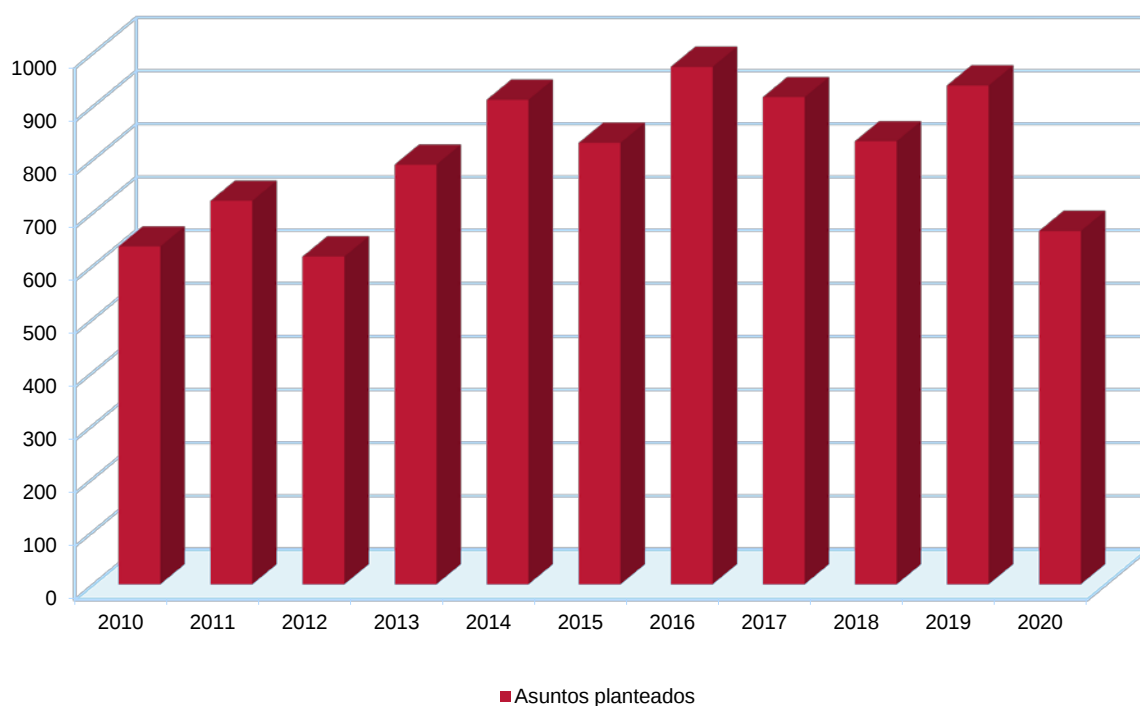
A. Indicadores cuantitativos

1. Evolución de los asuntos planteados

La evolución de los asuntos planteados no es, en sí misma, un indicador del rendimiento del órgano jurisdiccional, aunque puede reflejar, sin que este extremo pueda evaluarse con precisión, el grado de confianza de los justiciables en el órgano jurisdiccional o el grado de desconfianza o de insatisfacción frente a las instituciones, órganos u organismos demandados. Además, el número de asuntos planteados depende de la actividad normativa de estos últimos y de la evolución de las competencias de la Unión.

No obstante, el número y la naturaleza de los asuntos planteados influyen en el análisis de determinados indicadores del rendimiento (en particular, el número de asuntos pendientes y, potencialmente, el número de asuntos concluidos) y deben, por ello, exponerse con carácter preliminar.

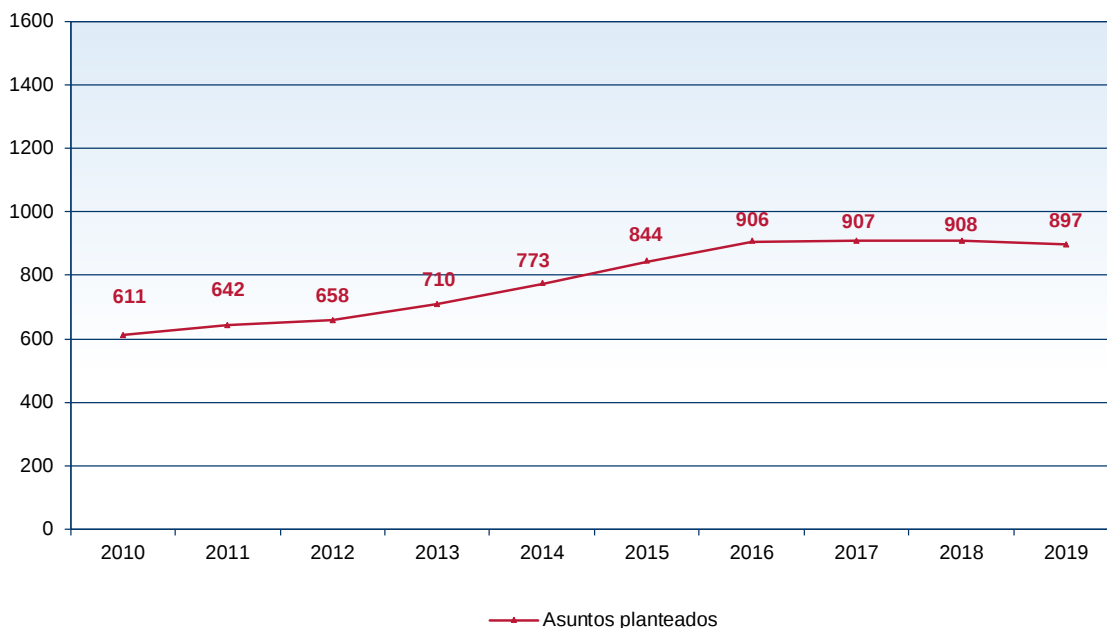
a) Datos generales



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asuntos planteados	636	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Datos actualizados a 30.9.2020

Actividad general del Tribunal - Medias trienales (asuntos planteados)



Las medias trienales se calculan computando los datos del año "n" y los de los años "n-1" y "n-2".

Datos actualizados a 30.9.2020

De estos datos generales se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Durante los años que precedieron a la reforma, el número de asuntos planteados ante el Tribunal General aumentó de forma constante, con un crecimiento del orden del 38 % entre 2010 y 2015.³⁸
- La ejecución de la segunda fase de la reforma, en septiembre de 2016, dio lugar a un aumento del número de asuntos planteados derivado de la transferencia de la competencia en materia de función pública, que supuso 163 asuntos en 2016 (de los cuales 123 fueron presentados inicialmente ante el Tribunal de la Función Pública y transferidos al Tribunal General) y entre 80 y 100 asuntos anualmente entre 2017 y 2018.
- Desde 2016, el número de asuntos planteados presenta cierta estabilidad.
- El volumen de asuntos planteados disminuye ligeramente en 2020, en el contexto de la crisis sanitaria.³⁹

³⁸ La base para el cálculo está tomada de las medias trienales, que permiten, al eliminar el efecto «dientes de sierra» de las cifras anuales (que están sujetas a factores coyunturales), dar una idea más cabal de las tendencias globales.

³⁹ Según los datos actualizados a 15.10.2020, el número de asuntos planteados era de 691.

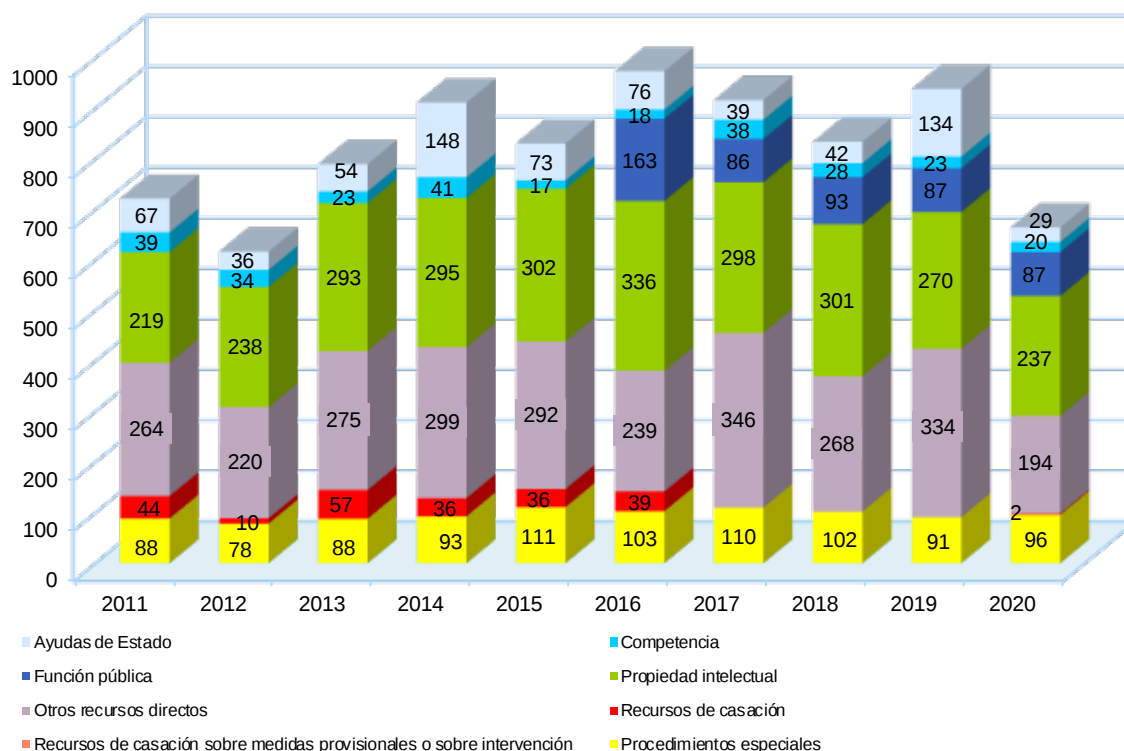
b) Distribución por materias

Asuntos planteados - Materia del recurso

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Acción exterior de la Unión Europea	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Adhesión de nuevos Estados			1							
Agricultura	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Ayudas de Estado	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Asociación de los países y territorios de ultramar			1							
Ciudadanía de la Unión				1					1	1
Cláusula compromisoria	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Cohesión económica, social y territorial	3	4	3	3	5	2	3		3	
Competencia - Concentración de empresas	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Competencia - Prácticas colusorias	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Competencia - Empresas públicas				1						
Competencia - Posición dominante	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Cultura			1			1				
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)		1		4	7	4	5	4	5	4
Derecho empresarial				1	1					
Derecho institucional	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Educación, formación profesional, juventud y deporte	2	1	2		3	1		1	1	
Empleo			2							
Energía	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Medio ambiente	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Espacio de libertad, seguridad y justicia	1		6	1		7		2	1	
Fiscalidad	1	1	1	1	1	2	1	2		
Libertad de establecimiento				1				1		
Libre circulación de capitales					2	1		1		
Libre circulación de mercancías			1		2	1				
Libre circulación de personas					1	1	1	1	2	
Libre prestación de servicios		1		1		1				
Contratos públicos	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Medidas restrictivas (Acción exterior)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Política comercial	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Política pesquera común	3		3	3		1	2	3		
Política económica y monetaria	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Política económica y monetaria - Supervisión de las entidades de crédito										1
Política exterior y de seguridad común			2			1			1	
Política industrial				2						
Política social	5	1		1		1		1	1	
Propiedad intelectual e industrial	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Protección de los consumidores			1	1	2	1		1	1	1
Aproximación de las legislaciones			13		1	1	5	3	2	
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Redes transeuropeas			3				2	1	1	1
Salud pública	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Seguridad social de los trabajadores migrantes			1							
Turismo			2							
Transportes	1		5	1				1	1	2
Unión aduanera y arancel aduanero común	10	6	1	8		3	1		2	
Total Tratado CE/TFUE	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
Estatuto de los Funcionarios	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Procedimientos especiales	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
TOTAL GENERAL	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Datos actualizados a 30.9.2020

Asuntos planteados - Naturaleza de los procedimientos¹



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

¹El 1 de septiembre de 2016, 123 asuntos de Función pública y 16 procedimientos especiales en ese ámbito fueron transferidos al Tribunal General.

Datos actualizados a 30.9.2020

El análisis de estos datos permite observar las siguientes tendencias:

- La estabilidad y el predominio, en torno a un tercio de los asuntos planteados, del número de asuntos de propiedad intelectual.⁴⁰
- La estabilidad del contencioso de la función pública.
- Una cierta estabilidad del contencioso sobre competencia, que se sitúa en un nivel bajo (una media de veinte recursos por año desde 2015), pero cuyos asuntos suponen individualmente una carga de trabajo (en términos de volumen y de complejidad) muy superior a la media de los asuntos relativos a las demás materias.
- La importancia del contencioso sobre ayudas de Estado, cuyos asuntos se caracterizan también por su volumen y complejidad.
- La existencia de contenciosos recurrentes y estables, que representan un número de asuntos reducido: medidas de defensa comercial, acceso a los documentos, contratación pública o agricultura.
- La exposición del órgano jurisdiccional a la actividad legislativa, reglamentaria y decisoria de las instituciones, órganos y organismos, como ilustra el surgimiento de asuntos —en ocasiones numerosos y complejos— en ámbitos nuevos, por ejemplo, el contencioso sobre medidas restrictivas en el marco de la PESC, los litigios en materia

⁴⁰ Es preciso subrayar, no obstante, que estos asuntos representan individualmente una carga de trabajo sensiblemente menor que la media de los asuntos relativos a otras materias (con excepción de los procedimientos especiales, cuya carga de trabajo es por término medio inferior a la de los asuntos de propiedad intelectual).

de sustancias químicas ⁴¹ o, más recientemente, los relativos a las normas de supervisión prudencial en materia bancaria y financiera.

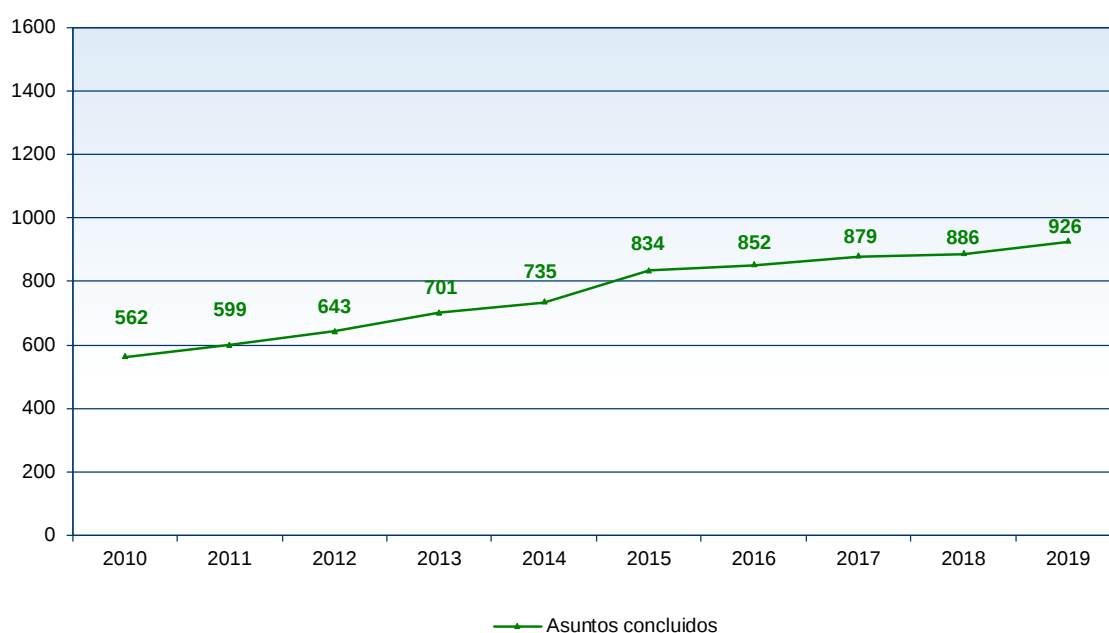
CONCLUSIÓN

La ejecución de la reforma fue acompañada de un ligero aumento (del orden del 5 al 10 %) del número de asuntos planteados, correspondiente a la transferencia de la competencia en materia de función pública. Desde 2016, el número de asuntos planteados puede considerarse globalmente estable, si bien con una leve disminución en 2020, en el contexto de la crisis sanitaria.

2. Evolución de los asuntos concluidos

El número de asuntos concluidos anualmente depende de los recursos asignados, de la eficiencia de los métodos de trabajo y, potencialmente, del número de asuntos planteados.

Actividad general del Tribunal - Medias trienales (asuntos concluidos)



Las medias trienales se calculan computando los datos del año "n" y los de los años "n-1" y "n-2".

Datos actualizados a 30.9.2020

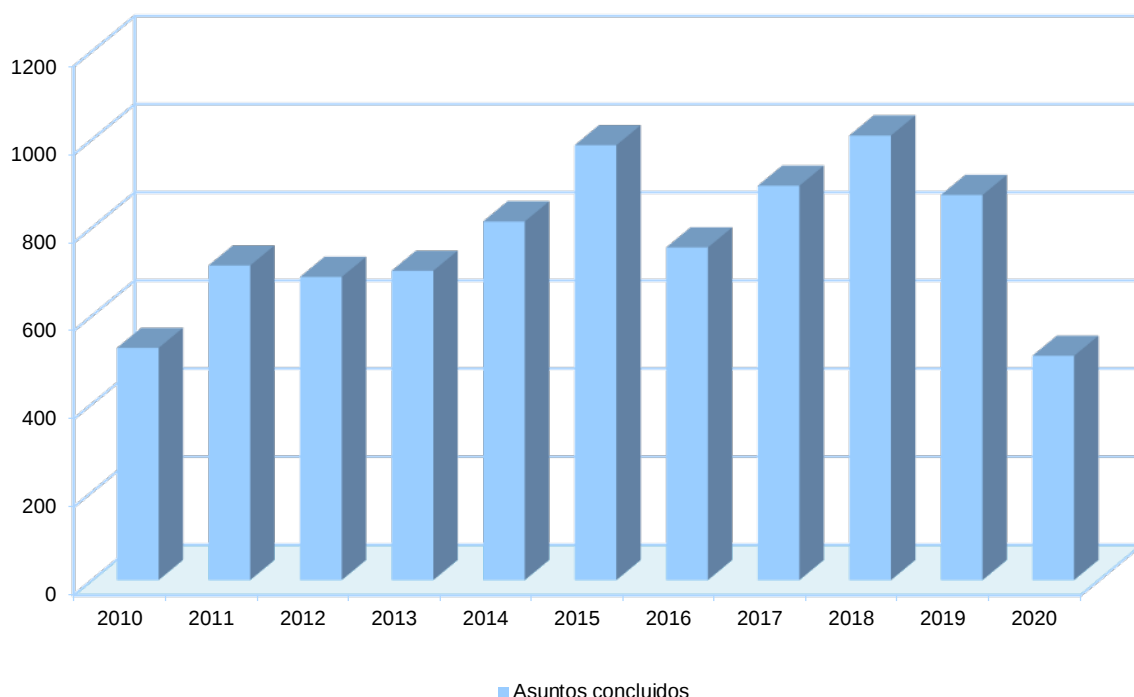
⁴¹ Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO 2006, L 396, p. 1).

De los datos presentados en el gráfico anterior se desprende que el número de asuntos concluidos experimenta un incremento constante desde 2010. Este incremento siguió su curso a partir de la ejecución de la reforma.

No obstante, el examen de los datos anuales permite precisar y matizar esta constatación. Así, por lo que respecta al número de asuntos concluidos:

- El año 2015, que precede al año de aplicación de las dos primeras fases de la reforma, registró un máximo, con 987 asuntos.
- El año 2016 muestra una disminución, con 755 asuntos, seguida de un primer aumento en 2017 (+ 18,5 %) y, posteriormente, un segundo en 2018 (+ 12,7 %), con 1 009 asuntos — récord histórico del Tribunal General.
- El año 2019 experimentó una disminución (– 13,4 %), con 874 asuntos.
- Durante los 4 años que precedieron a la reforma (de 2012 a 2015), el Tribunal General resolvió una media de 797,7 asuntos anuales; durante los 4 años siguientes a la primera fase de la reforma (de 2016 a 2019), resolvió una media de 883,2 asuntos al año, es decir, un incremento del 10,7 %.
- El año 2020 refleja un descenso durante los tres primeros trimestres, cuya extrapolación a un período anual daría como resultado un número aproximado de 700 asuntos.⁴²

Actividad general del Tribunal - asuntos concluidos



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asuntos concluidos	527	714	688	702	814	987	755	895	1.009	874	509

Datos actualizados a 30.9.2020

⁴² Según los datos actualizados a 15.10.2020, el número de asuntos resueltos era de 599.

Resulta difícil extraer conclusiones definitivas de este análisis, habida cuenta de la falta de la perspectiva temporal necesaria para apreciar los resultados de una reforma escalonada, cuya primera etapa tuvo lugar en abril de 2016 y la última en septiembre de 2019.

No obstante, cabe señalar que los dos años que experimentaron disminuciones de productividad (2016 y 2019) eran años de renovación parcial y a la vez de ejecución de fases de la reforma. En ambas ocasiones, el Tribunal General vio partir a Jueces experimentados que fueron sustituidos por nuevos Jueces, mientras se nombraba a Jueces adicionales, y tuvo que adaptar tanto su estructura como sus métodos de trabajo para adecuarlos a la ampliación del órgano jurisdiccional. Por otra parte, cada renovación trienal da lugar a una reorganización de las Salas y a la retribución de determinados asuntos (el 20 % del total de los asuntos pendientes tuvieron que atribuirse a otro Juez Ponente en septiembre de 2019, lo que afectó a la instrucción de diversos asuntos).

Estas circunstancias excepcionales ⁴³ repercutieron necesaria y objetivamente en la eficiencia del órgano jurisdiccional. Este impacto resulta particularmente apreciable si se comparan los resultados de los tres primeros trimestres del año natural con los del cuarto trimestre, período inmediatamente posterior a la renovación trienal y a la ejecución de la segunda y la tercera fases de la reforma (que tuvieron lugar en los meses de septiembre de 2016 y 2019).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Asuntos concluidos <i>Año completo</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Asuntos concluidos <i>1.ª-3.ª trim.</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Asuntos concluidos <i>4.º trim.</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

Del cuadro anterior se desprende que la disminución de productividad observada en 2019 tuvo como causa un cuarto trimestre particularmente poco productivo (– 52,4 % respecto al mismo período en 2018), mientras que los tres primeros trimestres reflejan un nivel de actividad elevado (+ 9,2 % con respecto al mismo período en 2018). El mismo fenómeno puede observarse en 2016, y también en 2013 — igualmente año de renovación parcial.

La capacidad real de enjuiciamiento del Tribunal General no podría haberse evaluado, en circunstancias normales, hasta finales de 2020, como muy pronto. La crisis sanitaria, en particular la imposibilidad de que el Tribunal General fijase vistas entre el 16 de marzo y el 25 de mayo de 2020 y las dificultades prácticas surgidas desde entonces, tiene como consecuencia que los resultados del año 2020 no puedan considerarse representativos.

⁴³ De los 50 Jueces en funciones a 30 de septiembre de 2020, solo 14 habían entrado en funciones antes de la ejecución de la reforma, es decir, menos del 30 % del órgano colegiado.

CONCLUSIÓN

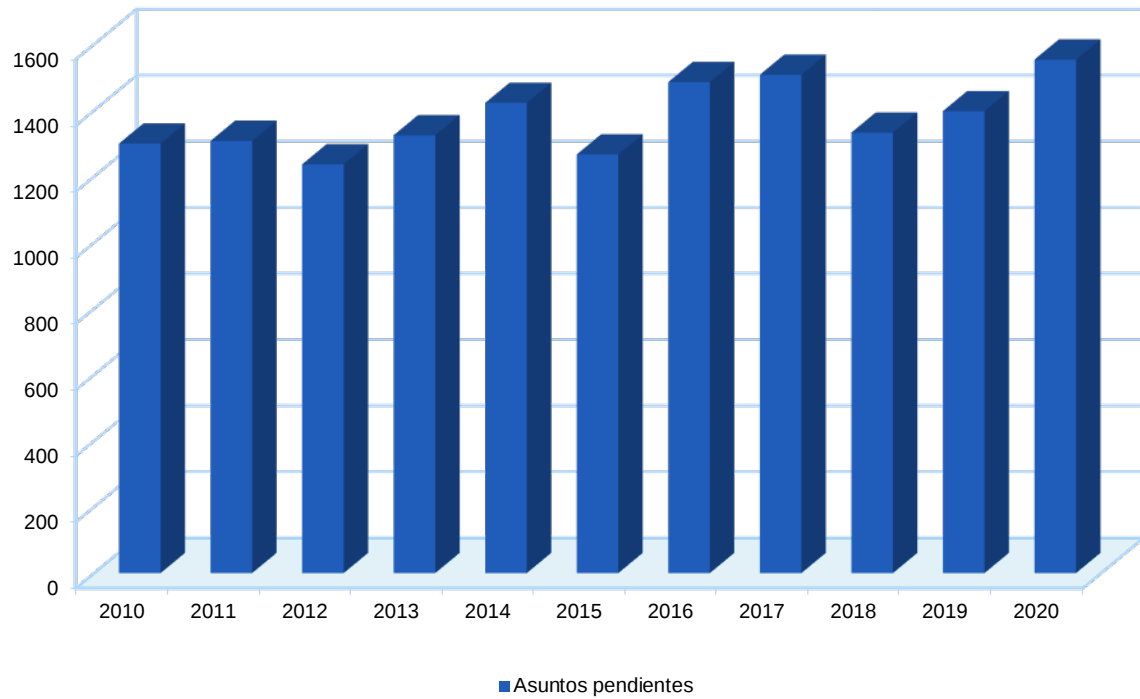
La ejecución de la reforma se ha visto globalmente acompañada por un incremento del número de asuntos concluidos y ha permitido al Tribunal General alcanzar un récord histórico de asuntos concluidos en 2018. No obstante, la falta de perspectiva temporal con respecto a la última fase de la reforma, por una parte, y la repercusión sobre la eficiencia del Tribunal de sus renovaciones trienales y de su reestructuración en 2016 y 2019, por otra, no permiten evaluar plenamente, a día de hoy, los efectos de la reforma sobre la capacidad de tramitación de asuntos por parte del Tribunal, y menos aún teniendo en cuenta que el año 2020 no podrá considerarse representativo habida cuenta de las perturbaciones ocasionadas por la crisis sanitaria.

3. Evolución de los asuntos pendientes

Los asuntos pendientes son un indicador de la carga de trabajo global del órgano jurisdiccional en un momento determinado. Su número es el resultado del volumen de asuntos planteados y del volumen de asuntos concluidos. La reducción del número de asuntos pendientes figura entre los objetivos perseguidos por la reforma, de conformidad con el quinto considerando del Reglamento 2015/2422.

a) Datos generales

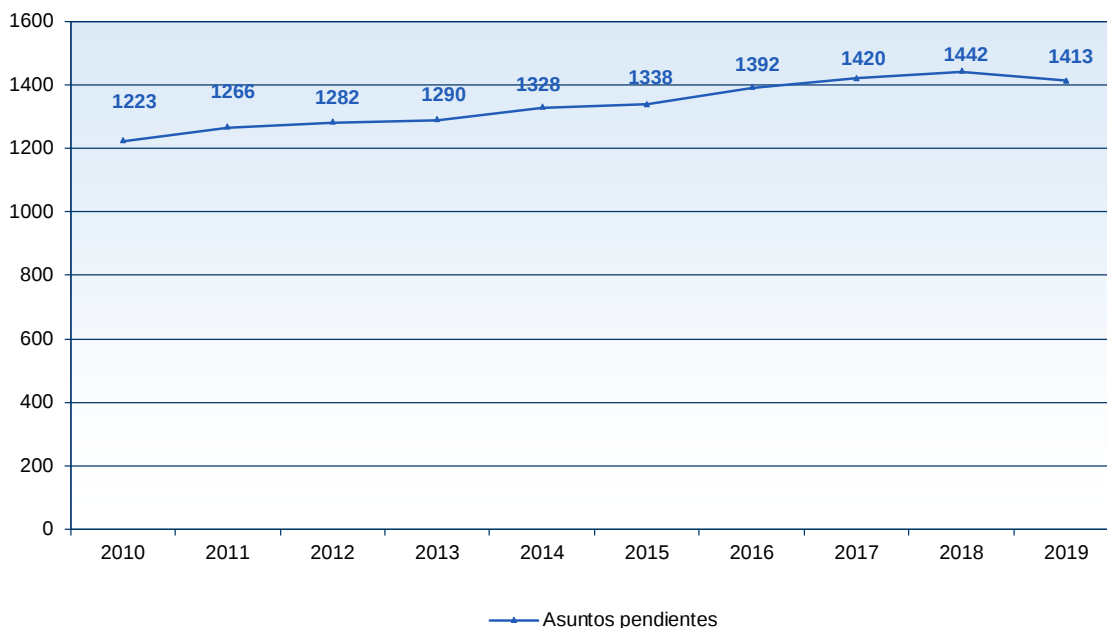
Actividad general del Tribunal - Asuntos pendientes



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asuntos pendientes	1.300	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Datos actualizados a 30.9.2020

Actividad general del Tribunal - Medias trienales (asuntos pendientes)



Las medias trienales se calculan computando los datos del año "n" y los de los años "n-1" et "n-2".

De los datos anteriores se desprende que, tras un aumento en 2016 y 2017 derivado, principalmente, de la transferencia del *stock* de asuntos del Tribunal de la Función Pública (123 asuntos) y de la incoación de un amplio grupo de asuntos conexos en materia bancaria y financiera (99 asuntos), el número de asuntos pendientes experimentó un descenso significativo en 2018 (– 175 asuntos, es decir, un descenso del 11,6 %).

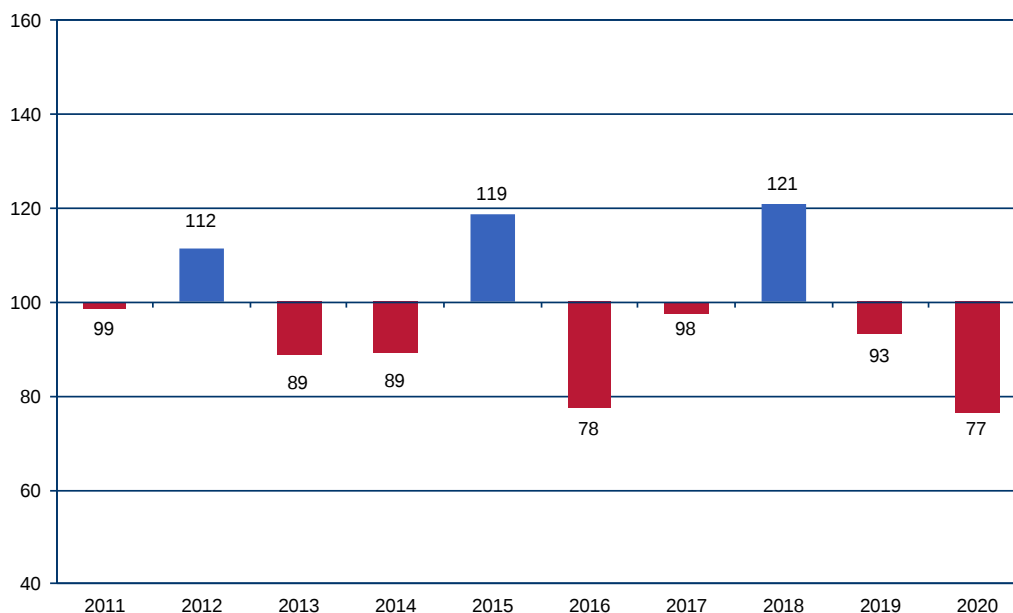
El aumento del *stock* de asuntos pendientes en 2019 y 2020 constituye no obstante un motivo de preocupación.⁴⁴ Podría explicarse sin embargo, al menos en parte, por la caída de la productividad, anteriormente analizada, consecutiva a la renovación parcial y a la reorganización completa del Tribunal en septiembre de 2019, por una parte, y a la crisis sanitaria, por otra. Corresponderá al Tribunal General implementar en muy breve plazo todos los medios internos que le permitan dar respuesta a esta constatación insatisfactoria para que pueda considerarse pasajera.

El índice de variación del *stock* de asuntos («clearance rate») del 121 % observado en 2018 proporciona una indicación del rendimiento que el órgano jurisdiccional puede ofrecer una vez alcance su velocidad de crucero.

⁴⁴ Según los datos actualizados a 15.10.2020, el número de asuntos pendientes era de 1 490.

Actividad general del Tribunal -

Índice de variación del stock de asuntos («clearance rate»)



Expresa la relación porcentual entre los asuntos concluidos y los asuntos incoados. Un valor superior al 100% indica que se han concluido más asuntos que los que se han incoado durante el año correspondiente.

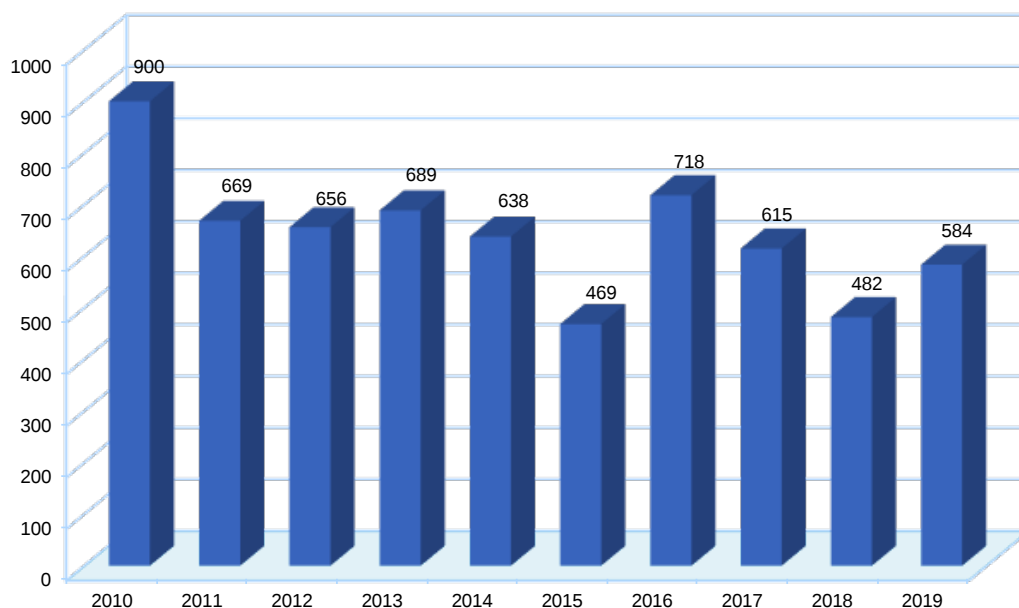
Clearance rate es un indicador definido por la CEPEJ (Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia) del Consejo de Europa, y reproducido en el *EU Justice Scoreboard* de la Comisión Europea.

Datos actualizados a 30.9.2020

Por otra parte, el tiempo teórico de eliminación de los asuntos pendientes fue mejorando progresivamente tras el incremento experimentado en 2016 como consecuencia de la transferencia de los asuntos de función pública. Este dato expresa el tiempo, en número de días, que sería necesario para resolver el volumen de asuntos pendientes a finales del año, en función del número de asuntos concluidos en ese mismo año.

Actividad general del Tribunal -

Tiempo teórico de eliminación en días del número de asuntos pendientes («disposition time»)

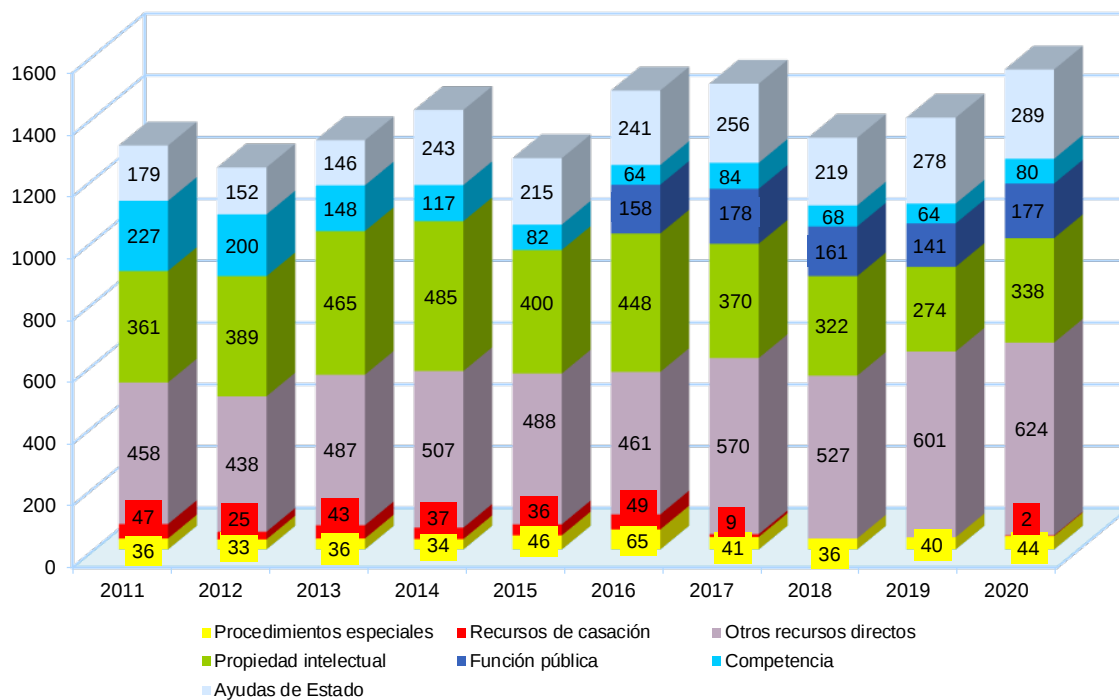


Expresa en número de días el tiempo que sería necesario para resolver el número de asuntos pendientes al final del año, en función del número de asuntos concluidos durante ese mismo año.

Disposition time es un indicador definido por la CEPEJ (Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia) del Consejo de Europa, y reproducido en el *EU Justice Scoreboard* de la Comisión Europea.

b) Datos complementarios

Asuntos pendientes - Naturaleza de los procedimientos



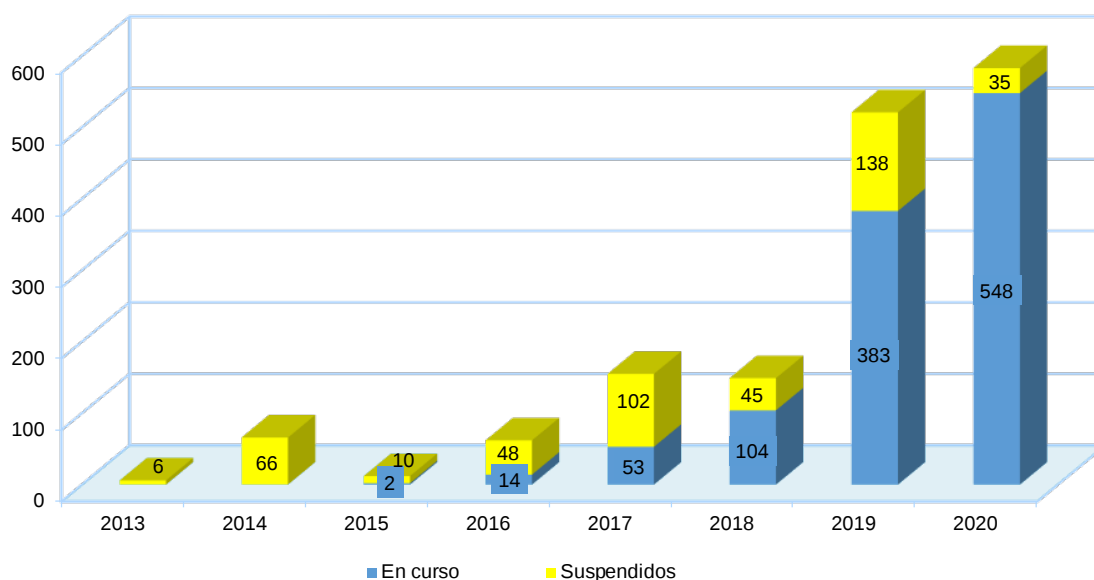
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

La distribución de los asuntos pendientes por materias en 2020 pone de manifiesto:

- Una tendencia al aumento de la categoría «otros recursos directos», que se explica en parte por la existencia de dos grandes grupos de asuntos conexos (que representan cerca de 200 asuntos) en materia bancaria y financiera, por una parte, y de derechos a pensión de antiguos parlamentarios europeos, por otra.
- El mantenimiento en un nivel sustancial (superior al 20 %) de la proporción de asuntos de propiedad intelectual.
- La relativa estabilidad, desde 2016, del *stock* de asuntos de función pública, de competencia y de ayudas de Estado.

Asuntos pendientes - Desglose por año de incoación

Distribución en 2020



Datos actualizados a 30.9.2020

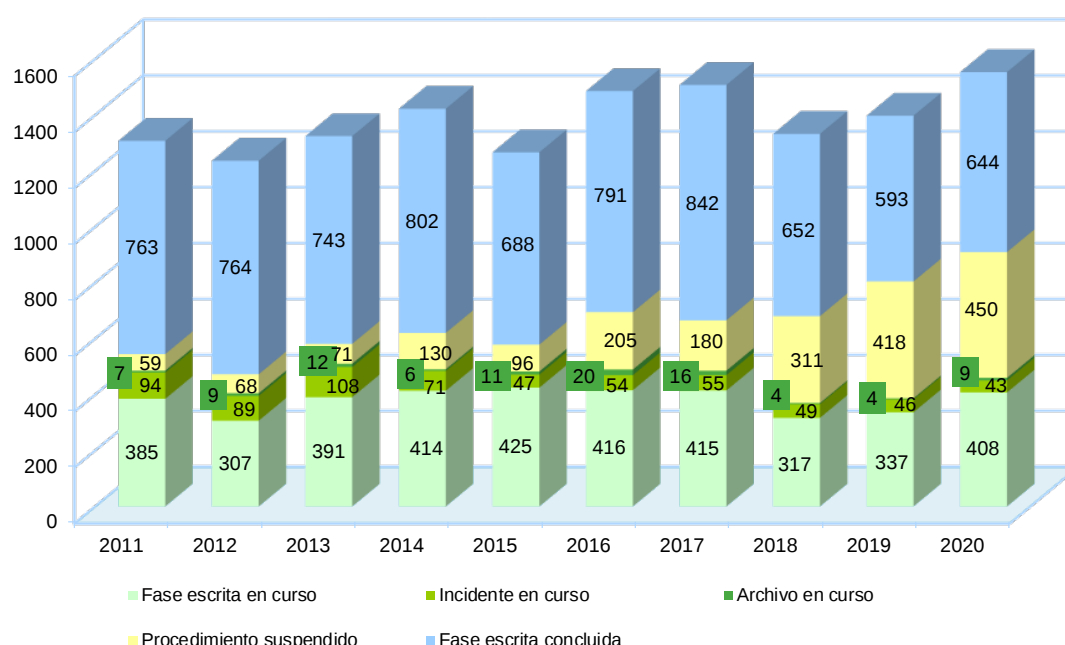
Estos datos permiten comprobar que cerca del 80 % de los asuntos pendientes ante el Tribunal General son recursos interpuestos recientemente (de 2018 a 2020) y que más del 70 % de los asuntos pendientes fueron planteados a partir de 2019. Los procedimientos cuya fecha de incoación es anterior a 2017, o bien se encuentran suspendidos, o bien son asuntos que se están tramitando actualmente, pero anteriormente fueron objeto de una suspensión.

Entre los asuntos pendientes, interesa señalar que se encuentran suspendidos un número elevado e históricamente inigualado de procedimientos. La suspensión es una decisión de carácter procesal basada en el artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General que tiene por efecto interrumpir todos los plazos procesales.⁴⁵ Existen diversas circunstancias que pueden justificar la suspensión del procedimiento: la solicitud de una parte

⁴⁵ Excepto el plazo para la intervención previsto en el artículo 143, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

principal con el consentimiento de la otra parte principal, la existencia de un asunto conexo o relacionado pendiente ante el Tribunal de Justicia (un recurso de casación o una cuestión prejudicial) y a cuya resolución conviene esperar para poder sustanciar el asunto ante el Tribunal General, o incluso por razones de buena administración de la justicia (por ejemplo, en el caso de que haya grupos de asuntos conexos, cuando el Tribunal General haya identificado uno o varios asuntos «piloto»). El recurso a la suspensión puede constituir un factor de eficiencia en la tramitación de los asuntos, dado que el razonamiento jurídico adoptado bien por el Tribunal General en un asunto piloto, bien por el Tribunal de Justicia en un asunto conexo o relacionado, podrá extrapolarse a los asuntos suspendidos que planteen la misma cuestión de Derecho. Aunque el número de asuntos suspendidos sea muy elevado, debe señalarse que seis grupos de asuntos —cada uno de los cuales versa sobre las mismas cuestiones jurídicas— representan por sí solos más del 70 % del total de los asuntos suspendidos. No obstante, el Tribunal General deberá velar por que el principio de contradicción pueda respetarse plenamente tras la reanudación del procedimiento en los asuntos que hayan sido suspendidos.

Asuntos pendientes - Fase del procedimiento



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Datos actualizados a 30.9.2020

En el gráfico anterior, los asuntos cuyo estado permite que sean objeto de un análisis completo por parte del Juez Ponente son aquellos en los que ha concluido la fase escrita del procedimiento. El volumen de esta categoría de asuntos, que es un indicador de la carga de trabajo actual del Tribunal, ha disminuido sensiblemente en valor absoluto desde la ejecución de la reforma. Esta disminución es aún más significativa cuando el volumen de asuntos en que ha concluido la fase escrita se pone en relación con el número de Jueces.

Durante los tres años anteriores a la ejecución de la reforma, la media del número de asuntos en que había concluido la fase escrita del procedimiento era de 26,6 asuntos por Juez. A 30

de septiembre de 2020, este número era de 12,9 asuntos por Juez.⁴⁶ Si bien esta reducción de la carga de trabajo es real, debe señalarse que el número de letrados adscritos por término medio a cada Juez también ha disminuido⁴⁷ simultáneamente, aunque en proporciones inferiores.

Sin embargo, la apreciación de la carga media de trabajo también debe tomar en consideración el total de los asuntos en que cada Juez interviene y no solo aquellos en los que asuma la función de Juez Ponente. En efecto, las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales de la Unión son fruto de un trabajo colegiado en el que participan activamente todos los Jueces de la formación jurisdiccional. Pues bien, como se desprende del análisis efectuado más adelante (véase III.B.1. *infra*), el número de asuntos remitidos a una formación ampliada, que era muy escaso antes de la reforma, aumentó desde la ejecución de la reforma. Así, mientras que el 1,1 % de los asuntos concluidos en 2015 fue tramitado por una Sala de 5 Jueces, dicho porcentaje ascendía a cerca del 6,7 % en 2019 y al 8,6 % en 2020. Así pues, la actividad de los Jueces en su vertiente de Juez integrante de la formación jurisdiccional se ha incrementado en aras de un objetivo de calidad.

CONCLUSIÓN

El número de asuntos pendientes, tras un aumento transitorio derivado de la transferencia de los asuntos de función pública, experimentó una disminución en 2018 como consecuencia de la ejecución de la reforma. El análisis del número de asuntos pendientes en el momento de la redacción del presente informe revela una proporción creciente, entre ellos, de asuntos suspendidos y una reducción sensible de la carga de trabajo media por cada Juez Ponente. Paralelamente, la actividad de los Jueces en su vertiente de Juez integrante de la formación jurisdiccional se ha desarrollado en aras de un objetivo de calidad. El aumento del *stock* de asuntos pendientes en 2019 y 2020 constituye un motivo de preocupación, aunque pueda considerarse que está relacionado, al menos en parte, con la renovación parcial y la reorganización completa del órgano jurisdiccional en septiembre de 2019, por una parte, y con la crisis sanitaria, por otra. Corresponderá al Tribunal General implementar en muy breve plazo todos los medios internos que le permitan dar respuesta a esta constatación insatisfactoria para que pueda considerarse pasajera.

4. Evolución de la duración del procedimiento

La excesiva duración de los procedimientos ante el Tribunal General dio lugar a la reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión. El derecho de toda persona a que su causa sea juzgada en un plazo razonable es parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, en los litigios de carácter económico, la lentitud en la tramitación de los procedimientos influye negativamente en la situación de las empresas. Así pues, la duración de los procedimientos es un indicador importante del rendimiento de los órganos

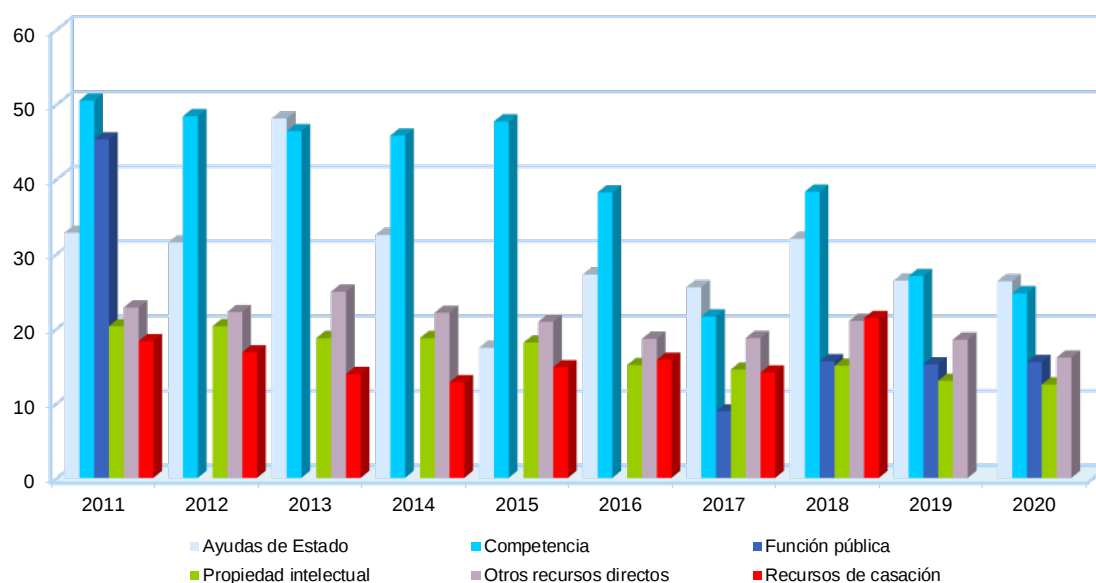
⁴⁶ Cálculo efectuado a 30.9.2020.

⁴⁷ Teniendo en cuenta los 9 letrados que estaban adscritos a las Salas entre 2014 y 2016 y la aplicación de la tercera fase de la reforma a puestos de letrados permanentes, esta reducción del número medio de letrados adscritos a cada Juez es aproximadamente del 22 %.

jurisdiccionales. Por ello, su reducción figura entre los objetivos perseguidos por la reforma, de conformidad con el quinto considerando del Reglamento 2015/2422.

a) Datos generales

Duración del procedimiento (en meses) - Asuntos resueltos mediante sentencia o auto



Datos actualizados a 30.9.2020

La reducción de la duración del procedimiento, iniciada a partir de 2013, prosiguió con la ejecución de la reforma y ha alcanzado sus niveles más bajos en la historia del órgano jurisdiccional. Así, la duración de los procedimientos observada en 2019 es de 16,9 meses de media, es decir, una reducción de 3,7 meses (– 18,0 %) en relación con el año 2015. Esta disminución, que se ve nuevamente confirmada en 2020,⁴⁸ afecta, no obstante, de forma desigual a las diferentes materias en que se divide el contencioso.⁴⁹

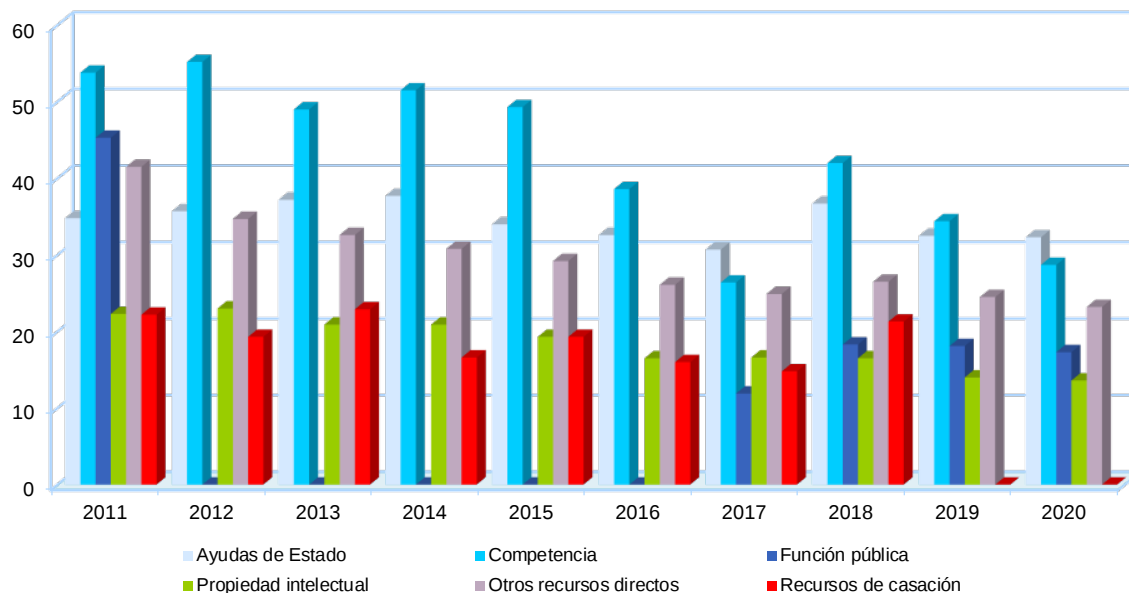
El análisis de la duración del procedimiento únicamente en lo que respecta a los asuntos concluidos mediante sentencia (con o sin vista) permite dar cuenta de la situación en cuanto a los litigios que han dado lugar a un examen completo por parte del Tribunal General (los asuntos concluidos mediante auto, que se han excluido de tales datos, son objeto de un

⁴⁸ Procede señalar, no obstante, que la proporción de asuntos concluidos mediante auto fue particularmente elevada durante los tres primeros trimestres de 2020 (49 % de los asuntos concluidos lo fueron mediante auto), lo que explica en parte esta constatación.

⁴⁹ Por lo que respecta, en particular, a los asuntos de función pública, la duración del procedimiento no ha variado.

examen y un procedimiento más breve, habida cuenta de los motivos de conclusión del asunto).

Duración del procedimiento (en meses) - Asuntos resueltos mediante sentencia



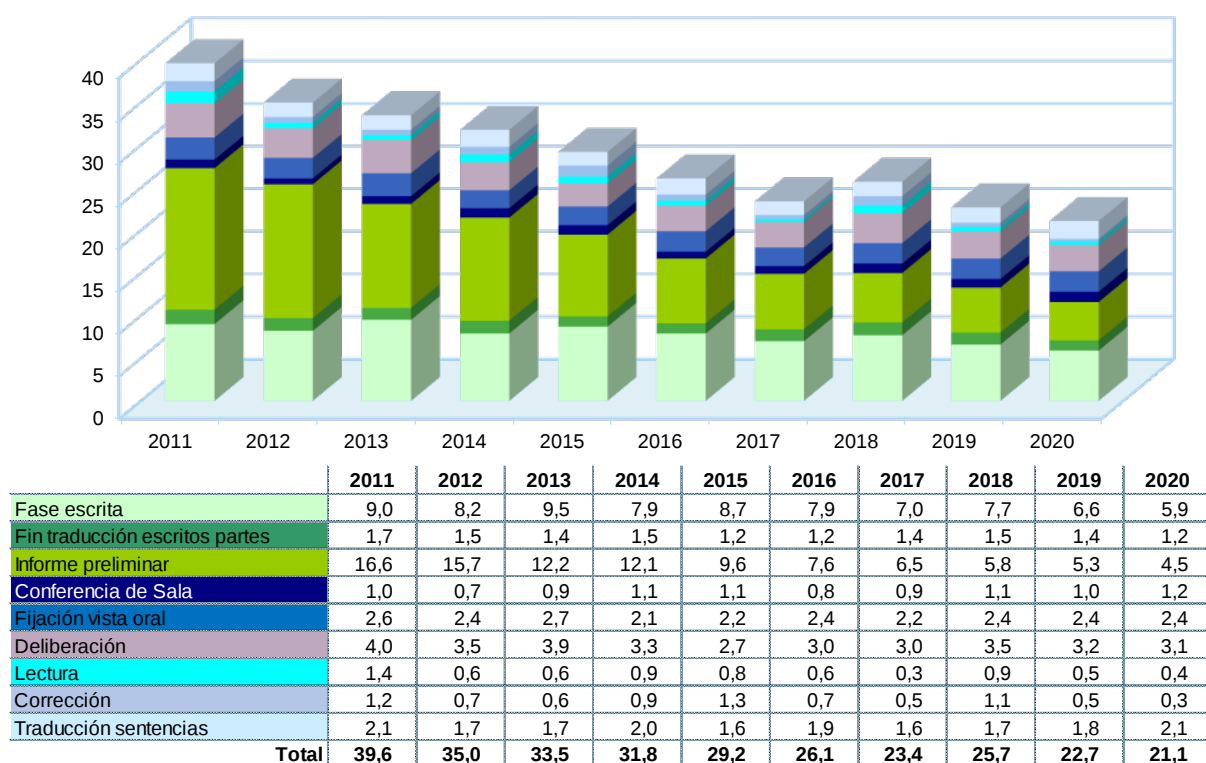
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ayudas de Estado	34,8	35,7	37,2	37,7	34,0	32,6	30,7	36,7	32,5	32,3
Competencia	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	38,6	26,4	42,0	34,4	28,7
Función pública	45,3						11,9	18,3	18,1	17,3
Propiedad intelectual	22,3	23,0	20,9	20,9	19,3	16,5	16,6	16,5	14,0	13,6
Otros recursos directos	41,5	34,7	32,6	30,8	29,2	26,1	24,9	26,5	24,5	23,2
Recursos de casación	22,2	19,3	22,9	16,6	19,3	16,0	14,8	21,3		
Todos los asuntos	34,6	31,5	30,5	28,4	25,5	22,1	19,5	23,3	19,7	17,9

Datos actualizados a 30.9.2020

La reducción que se observa aquí es aún más acentuada. Así, en 2019, la duración media de los procedimientos en los asuntos concluidos mediante sentencia es de 19,7 meses, es decir, una reducción de 5,8 meses (– 22,7 %) con respecto a 2015, y esta tendencia se ve confirmada nuevamente en los tres primeros trimestres de 2020 (17,9 meses de media). La reducción es especialmente fuerte en los asuntos de competencia y de propiedad intelectual. Sin embargo, es más moderada en materia de ayudas de Estado y de función pública.

b) Datos complementarios

**Duración del procedimiento por fase (en meses) -
Asuntos resueltos mediante sentencia (con vista)**



Datos actualizados a 30.9.2020

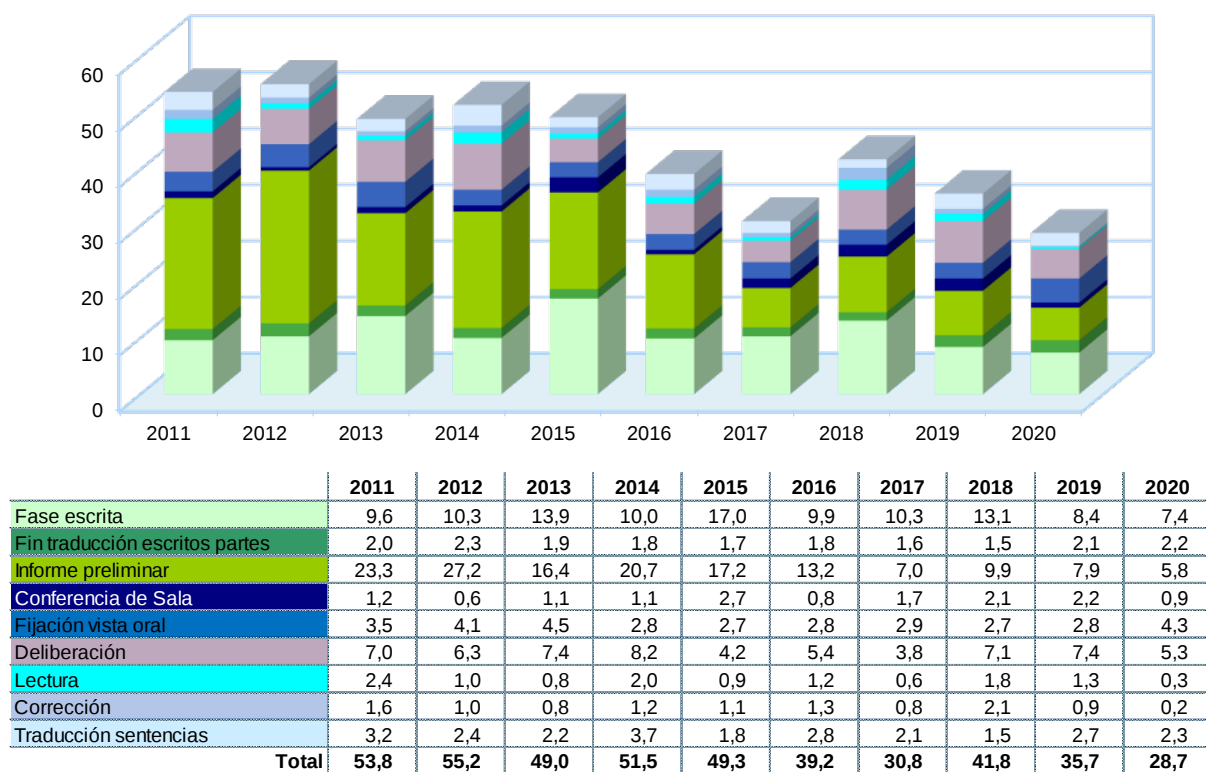
Los datos anteriores informan sobre la duración del procedimiento por cada una de sus fases respecto de los asuntos concluidos mediante sentencia en los que se ha celebrado una vista. Se trata de aquellos asuntos que son objeto de una instrucción más completa por parte del Tribunal General y en los que se dirimen, por lo general, intereses más importantes. La reducción de la duración del procedimiento se observa en proporciones similares (– 6,5 meses entre 2015 y 2019, es decir, – 22,3 %). Los tres primeros trimestres de 2020 muestran un nuevo descenso (– 1,6 meses, es decir, – 7,0 %).

Es de señalar que la fase procesal titulada «Informe preliminar» experimentó una notable reducción: de 9,6 meses en 2015 a 5,3 meses en 2019 (– 4,3 meses, es decir – 44,8 %) y a 4,5 meses en 2020 (es decir, una nueva reducción del 15,0 %). Esta fase se refiere al período comprendido entre el momento en que el último escrito de las partes ha sido traducido a la lengua de las deliberaciones y la presentación, por el Juez Ponente, del informe preliminar⁵⁰ a la Sala. No solo incluye el tiempo de preparación, como tal, de dicho documento de análisis, sino también el período durante el cual el asunto haya podido tener que esperar debido a la prioridad que hubiera de darse a otros asuntos (más antiguos, fundamentalmente). La sustancial reducción de esta fase de tramitación del asunto demuestra que la reforma ha propiciado una mayor disponibilidad de los Jueces Ponentes y de sus gabinetes, así como una mayor fluidez en la gestión de los asuntos.

⁵⁰ El informe preliminar es el documento mediante el cual el Juez Ponente expone su análisis de hecho y de Derecho del litigio, así como las opciones procesales que propugna. Se trata de un documento crucial a efectos de la tramitación del asunto.

Esta apreciación se hace aún más patente en el caso de los asuntos de competencia concluidos mediante sentencia y en los que se ha celebrado una vista.

**Duración del procedimiento por fase (en meses) -
Asuntos Competencia resueltos mediante sentencia (con vista)**

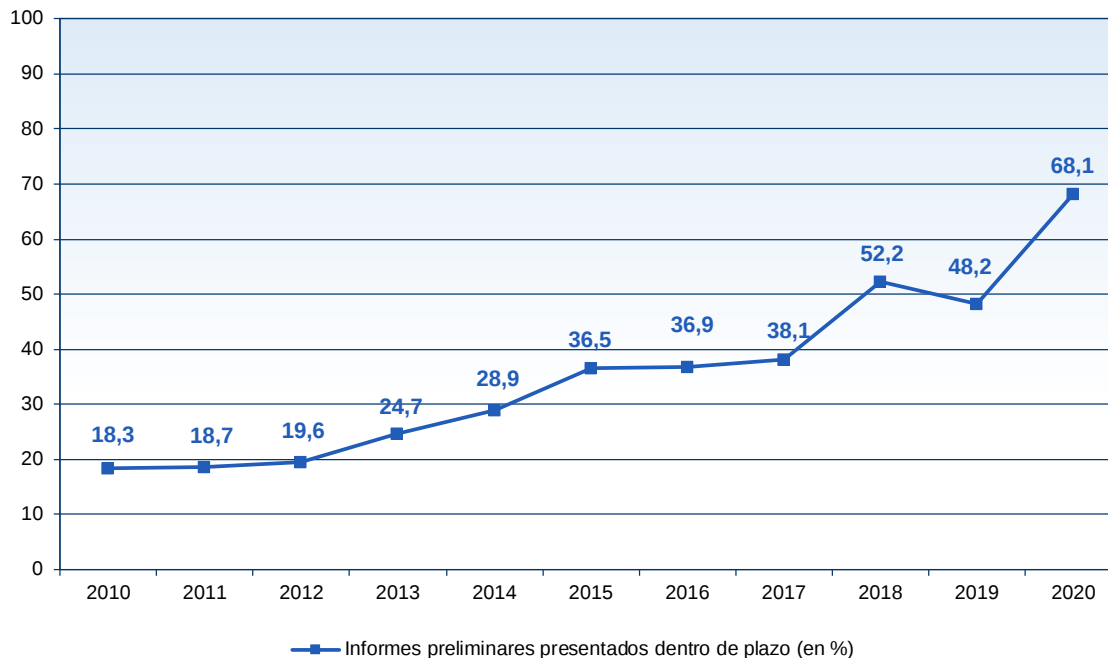


Datos actualizados a 30.9.2020

De 17,2 meses en 2015, la duración de la fase «Informe preliminar» descendió a 7,9 meses en 2019, es decir, una disminución de 9,3 meses (– 54 %). Esta tendencia se confirmó en 2020 (– 26,6 % en relación con 2019).

Los datos relativos al cumplimiento de los plazos internos previstos para la presentación del informe preliminar confirman asimismo la tramitación más temprana de los autos por los Jueces Ponentes, y ello a pesar del acortamiento en un 25 % del plazo interno previsto en materia de propiedad intelectual que comenzó a aplicarse a partir de septiembre de 2018. El siguiente gráfico presenta la evolución, desde 2010, del porcentaje de informes preliminares presentados respetando los plazos internos previstos en el Tribunal General. Aunque el índice de cumplimiento de los plazos internos sigue siendo imperfecto, la tendencia es favorable.

Índice de cumplimiento del plazo para la presentación del informe preliminar



Datos actualizados a 30.9.2020

CONCLUSIÓN

La ejecución de la reforma ha tenido un significativo efecto benéfico en la duración de los procedimientos. La disminución observada afecta no obstante de forma desigual a las diferentes materias del contencioso. Es particularmente intensa en lo que respecta a los asuntos de competencia y de propiedad intelectual. Un análisis pormenorizado de la duración de las fases del procedimiento muestra que este incremento de la celeridad tiene su origen en una mayor fluidez en la tramitación de los asuntos, que los recursos asignados al Tribunal en el marco de la reforma han posibilitado. Esta tendencia deberá acentuarse y beneficiar asimismo a los tipos de asuntos en los que, actualmente y en conjunto, la duración del procedimiento solo ha experimentado una reducción menor o incluso no se ha alterado (en particular, en materia de ayudas de Estado y de función pública).

B. Indicadores cualitativos

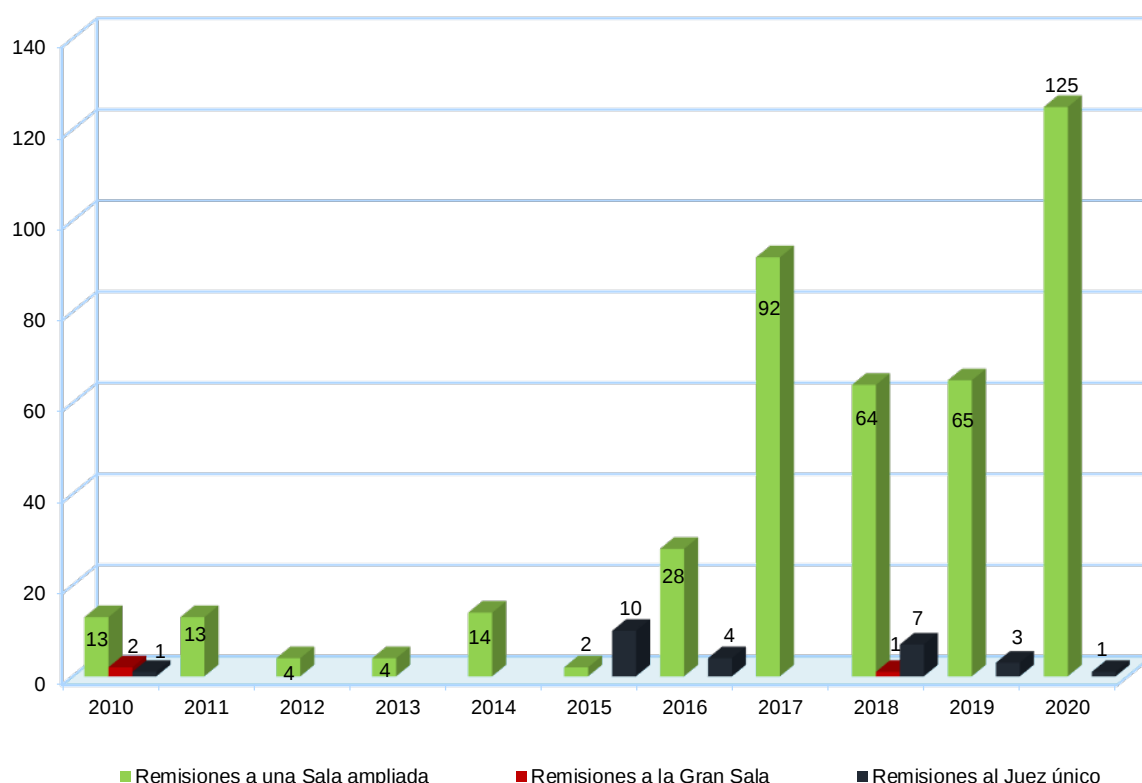
1. Composición de las formaciones jurisdiccionales

Entre los objetivos de la reforma se encuentra también el de fomentar la remisión de los asuntos a formaciones más amplias que la de 3 Jueces (formación de 5 Jueces o Gran Sala). En efecto, las formaciones jurisdiccionales compuestas por un número mayor de Jueces

contribuyen a la profundización de los debates, a una mayor representación de los sistemas jurídicos y al fortalecimiento de la autoridad y la coherencia de la jurisprudencia.

Con arreglo al artículo 28, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, «cuando la dificultad de las cuestiones de Derecho o la importancia del asunto o circunstancias particulares lo justifiquen, podrá remitirse el asunto a la Gran Sala o a una Sala que actúe en formaciones compuestas por un número diferente de Jueces». La decisión de remitir el asunto es adoptada por la sesión plenaria del Tribunal a propuesta de la Sala a la que se haya atribuido el asunto, del Vicepresidente o del Presidente del Tribunal General.

Número de asuntos remitidos a una Sala ampliada, a la Gran Sala o al Juez único



Datos actualizados a 30.9.2020

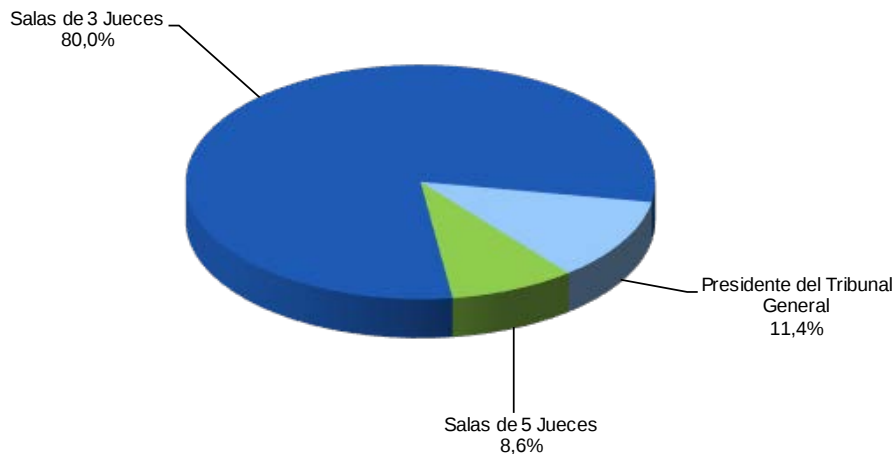
Cabe señalar que el volumen de asuntos remitidos a una formación ampliada (el desglose por año se basa en la fecha de la decisión de remisión) conoció cifras muy bajas hasta 2015 y que ese número aumentó desde que se puso en marcha la reforma, primero moderadamente en 2016, y después de manera más intensa a partir de 2017. Por su parte, las remisiones ante el Juez único siguen siendo muy escasas y el recurso a la Gran Sala anecdótico desde 2010.

Las decisiones de remitir asuntos a formaciones ampliadas de 5 Jueces tienen repercusiones en cuanto a la distribución de las sentencias dictadas por tipo de formación jurisdiccional de forma ligeramente desfasada en el tiempo, habida cuenta del tiempo necesario para la tramitación de los asuntos entre la remisión del asunto y el pronunciamiento de la sentencia (reunión de Sala; en su caso, diligencias de ordenación del procedimiento; señalamiento y celebración de la vista, deliberación y traducción).

De los datos expuestos a continuación se desprende que las decisiones de remitir asuntos a formaciones de 5 Jueces adoptadas como consecuencia de la ejecución de la reforma a partir de 2016 se reflejan en la proporción de asuntos concluidos (mediante sentencia o auto) en formación de 5 Jueces en 2018 (8,6 %), 2019 (6,7 %) y 2020 (8,6 %), sabiendo que, entre 2011 y 2015, solo una media del 1,8 % de los asuntos se resolvió en formación de 5 Jueces. No obstante, en conjunto, la formación de 3 Jueces sigue siendo con diferencia la formación del Tribunal más frecuentemente empleada, con una media del orden del 85 % de los asuntos resueltos entre 2018 y 2020 (a 30 de septiembre).

Asuntos concluidos - Tipo de formación jurisdiccional

Distribución en 2020



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total
Sala de Casación	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
Presidente del Tribunal General		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Salas de 5 Jueces	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Salas de 3 Jueces	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Juez único													1	8	9
Total	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total
Gran Sala											1	1			
Sala de Casación	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
Presidente del Tribunal General		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Salas de 5 Jueces	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Salas de 3 Jueces	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Juez único	5		5				5		5	5		5			
Total	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

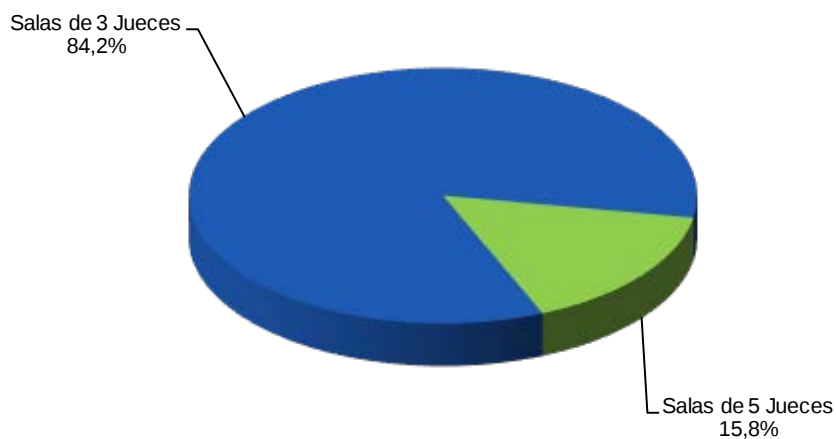
Datos actualizados a 30.9.2020

Por lo que respecta exclusivamente a los asuntos resueltos mediante sentencia, de 2018 a 2019 se dictaron 134 sentencias por formaciones de 5 Jueces, es decir, más que durante todo

el período comprendido entre 2010 y 2017 (83 sentencias). Con carácter general, la proporción de sentencias dictadas por formaciones de 5 Jueces ha experimentado un fuerte incremento en 2018 y 2019 con respecto a la proporción media observada desde 2010 (se ha multiplicado aproximadamente por 4), tendencia que se ve confirmada por las estadísticas de los tres primeros trimestres de 2020 (15,8 % de sentencias dictadas por Salas de 5 Jueces).

Asuntos concluidos mediante sentencia - Tipo de formación jurisdiccional

Distribución en 2020



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾
Gran Sala										
Sala de Casación	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Salas de 5 Jueces	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Salas de 3 Jueces	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Juez único	3	1,0%								
Total	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾	Sentencias	en % ⁽¹⁾
Gran Sala												
Sala de Casación	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Salas de 5 Jueces	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Salas de 3 Jueces	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Juez único	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
Total	570		448		492		644		554		259	

(1) Con respecto al número total de asuntos concluidos mediante sentencia.

CONCLUSIÓN

Durante los años que precedieron a la reforma, debido al crecimiento del retraso judicial, las circunstancias habían obligado a renunciar, en cierta medida, al uso de las formaciones ampliadas, que sin embargo era corriente en el período comprendido entre 1995 y 2005.

La nueva estructura del Tribunal General le ha permitido reforzar selectivamente la remisión a tales formaciones cuando la dificultad de las cuestiones de Derecho, la importancia del asunto u otras circunstancias particulares lo justifiquen, en particular en lo que se refiere a determinados asuntos en los que se dirimen intereses jurídicos, económicos, financieros e institucionales importantes.

Esta evolución contribuye a la profundización de los debates, a una mayor representación de los sistemas jurídicos y al fortalecimiento de la autoridad y la coherencia de la jurisprudencia. Podría aún acentuarse y facilitarse mediante la modificación del modo de atribución de los asuntos a las formaciones del Tribunal (véase el título IV. Perspectivas de evolución).

2. Recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal General

a) Porcentaje de recursos de casación

El porcentaje de recursos de casación ante el Tribunal de Justicia contra las resoluciones del Tribunal General es un indicador de la aceptación de dichas resoluciones por los justiciables, ya sean partes demandantes, demandadas o coadyuvantes.

Resoluciones del Tribunal General recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %
Ayudas de Estado	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Competencia	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Función pública	1	1	100%												
Propiedad intelectual	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Otros recursos directos	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Recursos de casación *				0	2	0%							0	2	0%
Procedimientos especiales **				2	2	100%									
Total	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %	Resoluciones recurridas en casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en %
Ayudas de Estado	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Competencia	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Función pública	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Propiedad intelectual	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Otros recursos directos	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Procedimientos especiales **				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Total	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* Este apartado hace referencia a las resoluciones del Tribunal General por las que se desestiman las demandas de intervención presentadas en el marco de los recursos de casación interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de la Función Pública.

** Este apartado hace referencia a las resoluciones del Tribunal General que se pronuncian sobre las demandas comprendidas en la categoría de "procedimientos especiales", sin perjuicio del carácter efectivamente recurrible de la resolución.

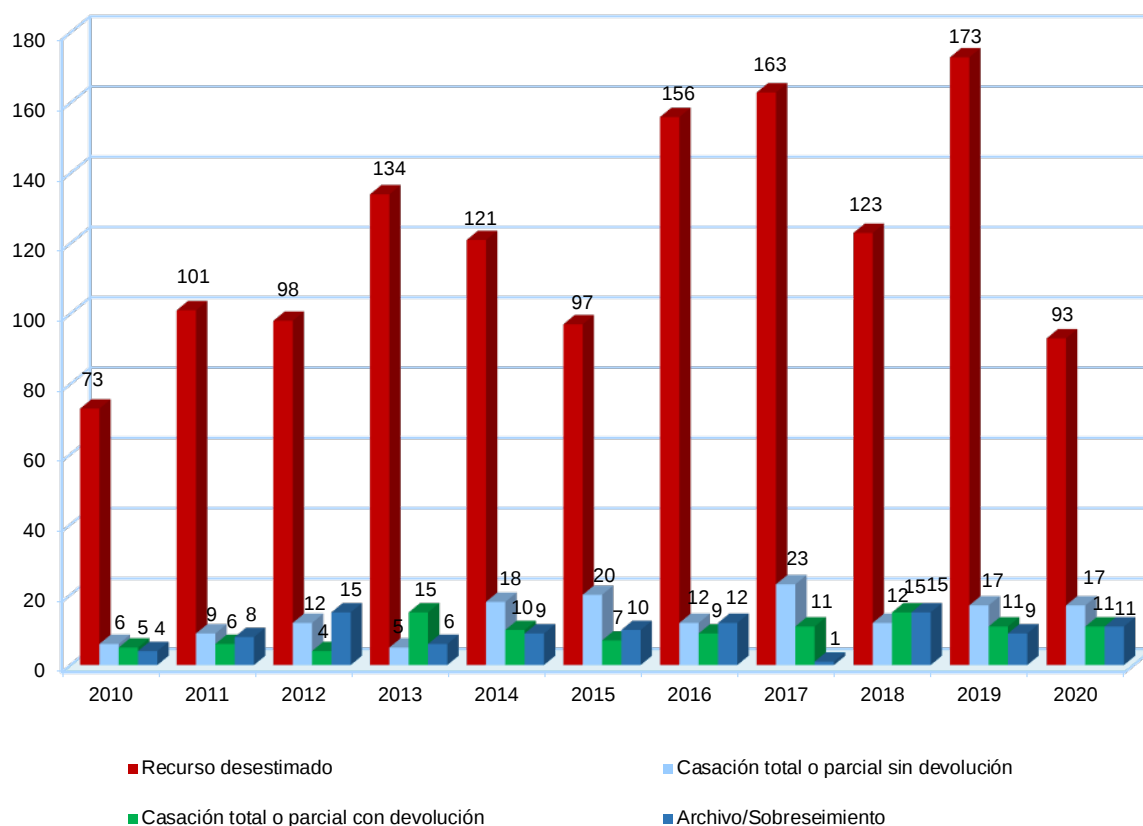
Datos actualizados a 30.9.2020

Los datos muestran que el porcentaje medio de recursos de casación durante el período 2010-2015 (a saber, el 26,7 %) es equivalente al registrado en el período 2016-2019 (el 26,2 %). Cabe destacar el elevado porcentaje de recursos de casación registrado en 2019 (el 30 %), que se explica en parte por los elevados intereses económicos que estaban en juego en determinados asuntos de ayudas de Estado y de competencia, y que inevitablemente dieron lugar a una proporción excepcionalmente alta de impugnaciones. Esta situación de hecho no se ve confirmada por las cifras de los tres primeros trimestres de 2020 (porcentaje de recursos de casación del 23 %). No obstante, estas últimas cifras encuentran explicación, al menos parcialmente, en factores coyunturales, a saber:

- La influencia a la baja ejercida por el procedimiento de previa admisión a trámite de los recursos de casación (que entró en vigor el 1 de mayo de 2019) en el número de recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia en materia de propiedad intelectual.
- La proporción particularmente elevada de asuntos resueltos mediante auto en los tres primeros trimestres de 2020 (el 49 % de los asuntos concluidos se resolvieron mediante auto), sabiendo que el porcentaje de recursos de casación contra autos es normalmente menor que el de recursos de casación contra sentencias, dada la propia naturaleza de los autos (sobreseimiento o inadmisión del recurso, falta de competencia manifiesta o manifiesta falta de fundamento jurídico alguno).

b) Porcentaje de éxito de los recursos de casación

Resultado de los recursos de casación ante el Tribunal de Justicia



Datos actualizados a 30.9.2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recurso desestimado	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Casación total o parcial sin devolución	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Casación total o parcial con devolución	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Archivo/Sobreseimiento	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Total	88	124	129	160	158	134	189	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Porcentaje de éxito (casación total o parcial)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

Datos actualizados a 30.9.2020

El porcentaje de éxito de los recursos de casación es un indicador que permite, en cierta medida, evaluar la exactitud jurídica de las resoluciones de primera instancia. No obstante,

solo pueden extraerse conclusiones fiables tras un análisis de los motivos de anulación de las resoluciones del Tribunal General recurridas, en particular, en caso de que se observe un porcentaje de éxito anormalmente elevado.

Habida cuenta de la duración media del procedimiento de casación ante el Tribunal de Justicia, los años pertinentes para evaluar la posible incidencia de la reforma son los años 2018 y 2019. Pues bien, los porcentajes de éxito observados en esos años (el 16,4 % y el 13,3 %, respectivamente) no difieren sensiblemente de los que se observan en los años 2010 a 2017. No obstante, ha de señalarse que los datos relativos a los tres primeros trimestres de 2020 ponen de manifiesto un elevado porcentaje de casación (21,2 %). La comparabilidad del porcentaje del año 2020 con los de años anteriores se ve afectada sin embargo por el procedimiento de previa admisión a trámite de los recursos de casación que entró en vigor el 1 de mayo de 2019. En efecto, este procedimiento originó una disminución del número de recursos de casación en materia de propiedad intelectual, cuyo porcentaje de éxito ha sido siempre inferior a la media del porcentaje de éxito en las demás materias. Si bien en este momento no puede extraerse ninguna conclusión definitiva de tales datos, será preciso observar la evolución de este porcentaje en el futuro y, en su caso, analizar los motivos que han originado su empeoramiento.

c) Porcentaje de admisión a trámite de los recursos de casación en materia de propiedad intelectual con arreglo al artículo 58 bis del Estatuto

Desde la entrada en vigor, el 1 de mayo de 2019, del mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación introducido por el Reglamento 2019/629, se interpusieron 71 recursos de casación a los que era aplicable dicho procedimiento.⁵¹ Todos estos recursos de casación iban dirigidos contra sentencias o autos del Tribunal General que resolvían recursos interpuestos contra resoluciones de las Salas de Recurso de la EUIPO o de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales.

Ninguno de estos recursos de casación fue admitido: 5 recursos de casación fueron declarados inadmisibles, 49 no fueron admitidos a trámite y 17 están siendo tramitados. Estos datos dependen en cierta medida de la pertinencia y de la calidad de las solicitudes de admisión a trámite, pero también pueden considerarse un indicador de la preservación por el Tribunal General de la unidad, la coherencia y el desarrollo del Derecho de la Unión en esta materia.

⁵¹ Procede recordar que el mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación, previsto en el artículo 58 bis del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se aplica únicamente a las resoluciones del Tribunal General relativas a una resolución de una Sala de recurso independiente de las agencias y oficinas enumeradas en dicho artículo y de cualquier Sala de recurso independiente de una oficina o de una agencia de la Unión constituida después del 1 de mayo de 2019, ante las que debe recurrirse antes de poder ejercitar una acción ante el Tribunal General. Conforme a esta disposición, para ser admitido a trámite, el recurso de casación debe suscitar una cuestión importante para la unidad, la coherencia o el desarrollo del Derecho de la Unión.

CONCLUSIÓN

El análisis de los datos relativos al porcentaje de recursos de casación interpuestos contra las resoluciones del Tribunal General y al porcentaje de éxito de dichos recursos no permite, en este momento, pronunciarse sobre la existencia de una tendencia en cuanto a un empeoramiento o un fortalecimiento global de la calidad de tales resoluciones. No obstante, se trata de un aspecto a tener en cuenta. Por lo tanto, será conveniente llevar a cabo en el futuro un seguimiento preciso y concreto del porcentaje de recursos de casación y del porcentaje de éxito de estos como indicadores de la calidad de la actividad del Tribunal General.

Por otra parte, el escaso porcentaje de admisión a trámite de los recursos de casación en materia de propiedad intelectual puede considerarse un indicador de la preservación, por el Tribunal General, de la unidad, la coherencia y el desarrollo del Derecho de la Unión en esa materia, teniendo en cuenta que ese porcentaje depende asimismo de la pertinencia y la calidad de las solicitudes de admisión a trámite.

3. Intensidad del control jurisdiccional

Instrucción de los asuntos

Diligencias de ordenación, diligencias de prueba, testigos, peritos

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de asuntos con diligencias de ordenación del procedimiento*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Número de partes destinatarias de las diligencias de ordenación del procedimiento	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Número de diligencias de prueba	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Número de interrogatorios de testigos	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Número de nombramientos de peritos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Se computan como diligencias de ordenación del procedimiento las preguntas escritas y las peticiones de presentación de documentos.

Datos actualizados a 30.9.2020

Para instruir los asuntos, el Reglamento de Procedimiento prevé, en particular, la posibilidad de que el Tribunal General adopte, mediante simple decisión, diligencias de ordenación del procedimiento (que tienen por objeto impulsar el procedimiento, dar curso a los autos y solucionar los litigios) ⁵² o, mediante auto, diligencias de prueba. ⁵³ El número de diligencias

⁵² En virtud del artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, «las diligencias de ordenación del procedimiento podrán consistir, en particular, en:

- a) formular preguntas a las partes;
- b) instar a las partes a que se pronuncien por escrito u oralmente sobre determinados aspectos del litigio;
- c) pedir información a las partes o a los terceros mencionados en el artículo 24, párrafo, segundo, del Estatuto;

de este tipo adoptadas por el Tribunal General constituye, pues, un indicador de la actividad de instrucción de los asuntos por parte del Tribunal General y, en consecuencia, de la intensidad del control jurisdiccional llevado a cabo, especialmente en lo que se refiere a los hechos.

Los datos ponen de manifiesto, entre el período 2010-2015 y el período 2016-2019:

- Por lo que respecta a las diligencias de ordenación del procedimiento, un incremento del 34,1 % en términos de número de asuntos en los que se adoptaron y un incremento del 37,6 % en términos de número de partes a las que se dirigieron.
- Por lo que respecta al número de diligencias de prueba, un incremento del 114,8 %.
- El mantenimiento de la ausencia de interrogatorios de testigos (excepto en 2014) y de nombramientos de peritos.

Por otra parte, los datos de 2020 muestran una acentuación de este fenómeno en lo que respecta a las diligencias de ordenación del procedimiento, con una actividad superior, en tres trimestres, a la registrada en todo el año durante el período comprendido entre 2017 y 2019. Este hecho se explica en parte por las preguntas que se dirigieron a las partes en un elevado número de asuntos con el fin de hacer frente a las consecuencias procesales de la crisis sanitaria. Así, determinados asuntos tuvieron que instruirse a través de preguntas escritas, habida cuenta de las dificultades o incluso, en algunos casos, de la imposibilidad de que los representantes de las partes se desplazasen para comparecer en una vista.

CONCLUSIÓN

La ejecución de la reforma se ha visto acompañada por un sensible desarrollo de la actividad desplegada en el marco de la instrucción de los asuntos por el Tribunal General, que, unida a una remisión más frecuente de los asuntos a formaciones jurisdiccionales ampliadas, denota una profundización del control jurisdiccional.

4. Percepción por los usuarios

El indicador relativo a la percepción por los usuarios permite complementar el análisis de indicadores numéricos y objetivos con una valoración subjetiva de los destinatarios del servicio público europeo de justicia.

a) Número de peticiones de rectificación, de demandas relativas a la omisión de pronunciamiento y de demandas de interpretación

La rectificación es un procedimiento posterior al pronunciamiento de la sentencia o a la notificación del auto, cuyo objeto consiste en que el Tribunal General rectifique mediante

-
- d) requerir a las partes la presentación de cualquier documento relacionado con el asunto;
 - e) convocar a reuniones a las partes».

⁵³ En virtud del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, «sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 del Estatuto, serán admisibles como diligencias de prueba:

- a) la comparecencia personal de las partes;
- b) la solicitud de información o de presentación de documentos relativos al asunto dirigida a una parte;
- c) la solicitud de presentación de los documentos a los que una institución ha denegado el acceso, en el contexto de un recurso sobre la legalidad de tal denegación de acceso;
- d) el interrogatorio de testigos;
- e) el dictamen pericial;
- f) el reconocimiento judicial».

auto los errores de transcripción o de cálculo o las inexactitudes evidentes, bien de oficio, bien a instancia de parte.⁵⁴

Por otra parte, si el Tribunal General no hubiera decidido sobre algún extremo aislado de las pretensiones o sobre las costas, la parte que se considere afectada podrá acudir al Tribunal General por medio de demanda.⁵⁵

Por último, en caso de duda sobre el sentido y el alcance de una sentencia o auto, corresponderá al Tribunal General interpretar dicha resolución, a instancia de una parte o de una institución de la Unión que demuestre un interés en ello.⁵⁶

El número de estos procedimientos, que se refieren a las sentencias y autos dictados por el Tribunal General, es un indicador de su percepción por los destinatarios de las resoluciones, con independencia del propio resultado de dichos procedimientos.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Peticiones de rectificación	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Demandas relativas a la omisión de pronunciamiento	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Demandas de interpretación	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Total	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

Habida cuenta del escaso volumen global de los casos detectados, se impone la prudencia a la hora de interpretar estos datos. Pese a ello, lo cierto es que el número medio de procedimientos de rectificación, de omisión de pronunciamiento y de interpretación incoados durante el período 2016-2019 (10,7) fue superior al doble del correspondiente al período 2010-2015 (4,8), diferencia que es proporcionalmente mayor al aumento del número de asuntos concluidos entre ambos períodos.

b) Consulta a los usuarios del Tribunal General

Los usuarios del Tribunal General son fundamentalmente los justiciables (particulares —personas físicas o jurídicas— y Estados miembros, instituciones, órganos y organismos de la Unión). Por ello, con vistas a la elaboración del presente informe, sus representantes (abogados, agentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y agentes que representan a los Gobiernos de los Estados miembros) fueron consultados con ocasión de reuniones bilaterales con representantes del Tribunal de Justicia.

De estos abundantes intercambios resultó que los representantes consultados compartían globalmente una serie de reflexiones. Estos extremos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Se manifestaron una gran confianza y un elevado grado de satisfacción con respecto al Tribunal General y al modo en que desempeña su cometido.
- Aunque sea demasiado pronto para valorar la totalidad de los efectos de la reforma, las primeras tendencias observadas se valoran positivamente.

⁵⁴ Artículo 164 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

⁵⁵ Artículo 165 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

⁵⁶ Artículo 168 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

- Si bien los usuarios observaron una disminución de la duración del procedimiento en el ámbito de la propiedad intelectual, no parece que la duración del procedimiento en los asuntos económicos complejos, en particular en materia de ayudas de Estado, haya experimentado esta tendencia favorable.
- Se subrayó la importancia de los aspectos cualitativos de las resoluciones del Tribunal General en el marco de la ejecución de la reforma.
- Se observó que el número de asuntos concluidos no ha aumentado significativamente y que no se ha reducido el número de asuntos pendientes.
- Se expresó el deseo de una gestión más temprana, regular y activa del procedimiento (valorar la oportunidad de un recurso más generalizado a un único intercambio de escritos procesales, intentar reducir el tiempo transcurrido entre la conclusión de la fase escrita y la celebración de la vista, extender el uso de las preguntas escritas para la vista, desarrollar la práctica consistente en convocar a determinadas partes a reuniones informales de instrucción del asunto durante la fase escrita), en línea con el aumento del número de diligencias de ordenación del procedimiento que ha podido observarse recientemente.
- Se aludió al riesgo de que surjan ciertas discrepancias entre Salas (en particular en lo que respecta a la gestión de aspectos procesales) y se subrayó la importancia de mantener la coherencia de la jurisprudencia.
- La extensión del recurso a formaciones ampliadas de 5 Jueces tuvo una acogida muy favorable, subrayándose que el recurso a la Gran Sala podría también resultar oportuno para ofrecer directrices fuertes («leading cases») en ciertas materias, al igual que la creación de una Sala intermedia de 9 Jueces compuesta por la unión de dos Salas.
- La especialización de determinadas Salas en materia de propiedad intelectual y de función pública también fue acogida muy favorablemente como factor de calidad, coherencia y eficiencia; se consideró oportuno valorar la posibilidad de desarrollar este enfoque en otros ámbitos con el fin de concentrar el tratamiento de algunas materias en determinadas Salas, si bien evitando la atribución exclusiva de un contencioso concreto a una sola Sala y garantizando a cada Sala una actividad suficientemente diversificada.
- Se consideró que la celebración de vistas en algunos asuntos presentaba escaso valor añadido y se mencionaron posibles orientaciones para dar respuesta a este inconveniente (exigir una motivación real de las solicitudes de celebración de vista y posibilitar la concentración de los informes orales, ampliar el recurso a los autos de desestimación del recurso por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno, fomentar el recurso a las sentencias sin celebración de vista).
- Se aludió a los potenciales aumentos de eficiencia vinculados a la gestión temprana y rápida de las demandas inadmisibles.

CONCLUSIÓN

La percepción de los efectos de la reforma por los usuarios del Tribunal General no puede evaluarse, en este momento, de forma precisa y definitiva. El análisis de la experiencia permite considerar que los efectos de la reforma son percibidos, globalmente y en el momento actual, de forma positiva. No obstante, los usuarios del Tribunal General han expresado sus expectativas en cuanto a un mayor aumento de la eficiencia del órgano jurisdiccional y de la calidad de las resoluciones judiciales en el contexto de la ejecución de la reforma.

IV. PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN

El Tribunal General asume, en los ámbitos en que es aplicable el mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación,⁵⁷ una mayor responsabilidad en el marco del control de la legalidad de los actos de las oficinas y agencias de que se trata, en particular por lo que respecta a las resoluciones adoptadas por la EUIPO. En estos ámbitos, la intervención del Tribunal de Justicia se limita, en efecto, únicamente a los supuestos en que el recurso de casación suscita una cuestión importante para la unidad, la coherencia o el desarrollo del Derecho de la Unión. Por lo tanto, el Tribunal General debe aprovechar la capacidad de enjuiciamiento de que dispone desde la última reforma de la arquitectura jurisdiccional para aumentar aún más la calidad de sus resoluciones, reduciendo asimismo el porcentaje de recursos de casación en aquellos ámbitos a los que no se aplica dicho mecanismo.

Como establece el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento 2015/2422, el presente informe tiene por objeto examinar «la posible creación de Salas especializadas y/u otros cambios estructurales».

El análisis anteriormente expuesto, así como las observaciones tanto de los asesores externos como de los usuarios del Tribunal, permiten esbozar tres líneas de reflexión, en aras de la consecución de los objetivos de calidad y eficiencia de la justicia.

A. Racionalizar la atribución de los asuntos: creación de Salas especializadas y equilibrio de la carga de trabajo

El Tribunal ya ha establecido, desde septiembre de 2019, Salas especializadas en los asuntos de función pública y de propiedad intelectual. Esta especialización tiende a atenuar los riesgos de discrepancias que pueden derivarse de la dispersión de tales contenciosos masivos entre diez Salas, cada una de las cuales consta de seis formaciones jurisdiccionales. Asimismo, permite desarrollar una experiencia en estas materias y ganar en eficiencia.

Como han subrayado tanto los usuarios del Tribunal General como el Sr. K. Rennert, existen otros ámbitos del contencioso que podrían prestarse a una cierta especialización.⁵⁸ Sin llegar hasta la atribución en exclusiva de un determinado tipo de asuntos a una sola Sala, debería contemplarse la posibilidad de atribuir determinadas materias no a las diez Salas en su

⁵⁷ Véase la nota a pie de página 51.

⁵⁸ A tal efecto, el Sr. K. Rennert propone más concretamente que deberían ser competentes, al menos, dos Salas (que se alternarían) para cada ámbito jurídico, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar un equilibrio geográfico en su composición.

conjunto, sino a un número más reducido de Salas. Ese número de Salas debería determinarse en función del número y de la complejidad de los asuntos pertenecientes a cada una de esas materias. Podría ser de utilidad llevar a cabo esta reflexión basándose en una evaluación previa del sistema establecido para los asuntos de propiedad intelectual (atribuidos a 6 Salas), por una parte, y de función pública (atribuidos a otras 4 Salas), por otro.

Una hipotética extensión de este enfoque tendría como finalidad limitar la dispersión de los asuntos relativos a determinadas materias entre todas las Salas, ofreciendo al mismo tiempo garantías en cuanto a la diversidad y la transversalidad de la actividad de cada Sala. Es de señalar, dentro de este contexto, que el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez subrayó la importancia de preservar el carácter generalista del Juez del Tribunal General y evitar que quede confinado a un número limitado de materias. En la reunión celebrada con los representantes del Tribunal de Justicia, el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez estableció así una distinción entre el perfil especializado de los Jueces en determinadas materias, que no debería figurar entre los criterios de selección a efectos de su nombramiento para el Tribunal General, y la especialización de determinadas Salas dentro del Tribunal General. Aun admitiendo que esta especialización parcial «in situ» presenta ventajas, el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez subrayó asimismo que, llevada al extremo, sería contradictoria con el objetivo consistente en ampliar el número de Jueces de la formación jurisdiccional con el fin de enriquecer los debates en su seno mediante la confrontación de puntos de vista de Jueces dotados de culturas jurídicas diversas.

Con el fin de encontrar un adecuado equilibrio entre estos distintos factores, corresponderá al Tribunal General llevar a cabo un análisis de las características de su contencioso con el fin de determinar si existen núcleos suficientemente estables y homogéneos para prestarse a una atribución concentrada en determinadas Salas.

Asuntos pendientes - Materia del recurso

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Acción exterior de la Unión Europea	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Adhesión de nuevos Estados			1	1						
Agricultura	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Ayudas de Estado	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Asociación de los países y territorios de ultramar			1							
Ciudadanía de la Unión										1
Cláusula compromisoria	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Cohesión económica, social y territorial	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Competencia - Concentración de empresas	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Competencia - Prácticas colusorias	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Competencia - Empresas públicas	1	1	1	1						
Competencia - Posición dominante	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Cultura			1	1	1	1				
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Derecho empresarial				1	1	1	1	1		
Derecho institucional	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Educación, formación profesional, juventud y deporte	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Energía	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Medio ambiente	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Espacio de libertad, seguridad y justicia	3	1				7	2	1	2	1
Fiscalidad	1		1			2		2		
Libertad de establecimiento				1				1		
Libre circulación de capitales								1		
Libre circulación de personas	1					1			1	
Libre prestación de servicios	1									
Contratos públicos	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Medidas restrictivas (Acción exterior)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Política comercial	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Política pesquera común	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Política económica y monetaria	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Política económica y monetaria - Supervisión de las entidades de crédito										1
Política exterior y de seguridad común	1	1	3	1		1	1		1	1
Política industrial				2						
Política social	4	4		1	1	1	1	1	1	
Propiedad intelectual e industrial	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Protección de los consumidores			1	2	2	2	1	1	1	2
Aproximación de las legislaciones			13		1	1	4	6	4	1
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Redes transeuropeas			3	2	2		2	2	1	2
Salud pública	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Turismo			1							
Transportes	1		5	3					1	3
Unión aduanera y arancel aduanero común	15	15	7	9	5	5	1		2	
Total Tratado CE/TFUE	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Total Tratado CA	1	1								
Estatuto de los Funcionarios	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Procedimientos especiales	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
TOTAL GENERAL	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1398	1554

Esta evolución hacia una atribución más concentrada de determinadas materias sería coherente tanto con el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento 2015/2422 como con las disposiciones del artículo 25 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, que establece que el Tribunal General «podrá encargar a una o varias Salas el conocimiento de los asuntos en materias específicas». Procede señalar, a este respecto, que esta disposición fue introducida con ocasión de la adopción del nuevo Reglamento de Procedimiento del Tribunal General que entró en vigor el 1 de julio de 2015 y que la exposición de motivos del proyecto indicaba, sobre este punto, que «existen acontecimientos importantes, tales como un aumento del número de Jueces o la llegada masiva de litigios en un ámbito específico, que podrían justificar que se decidiera adaptar en consecuencia los criterios de atribución de los asuntos. Esta es la razón por la que el Tribunal General propone completar el artículo 12 estableciendo expresamente que, llegado el caso, podrá encargar a una o varias Salas el conocimiento de los asuntos en materias específicas. Se trata, pues, de dejar perfectamente claro que es posible adaptar el sistema en vigor cuando las circunstancias lo justifiquen».

Por último, aunque existan mecanismos y se apliquen con este fin,⁵⁹ habrá que procurar garantizar un equilibrio lo más completo y constante posible en el reparto de la carga de trabajo entre Jueces, teniendo en cuenta la variabilidad de los asuntos (en volumen y en complejidad) en los que asumen la función de Juez Ponente, el caso particular de los grandes grupos de asuntos conexos y la carga de trabajo que supone para determinados Jueces su implicación, como Juez integrante de la formación, en la tramitación de asuntos particularmente laboriosos. Tal control resulta particularmente oportuno en el contexto de la disminución de la carga de trabajo media por Juez Ponente y del establecimiento de nuevas Salas especializadas.

B. Desarrollar los mecanismos de fomento de la coherencia de la jurisprudencia

1. Remisión a las formaciones ampliadas de 5 Jueces

Desde el inicio de la reforma del Tribunal General, se ha podido comprobar el aumento del número de asuntos atribuidos a una Sala de 5 Jueces, aspecto que los usuarios del Tribunal General consultados han valorado positivamente. Mientras que, en 2016, el Tribunal General concluyó 12 asuntos mediante dicha formación jurisdiccional, en 2018, ese número fue de 87, lo que representaba el 8,6 % de los asuntos concluidos. Sin embargo, en 2019, se produjo una disminución de los asuntos enjuiciados por Salas de 5 Jueces: 59 asuntos fueron concluidos mediante dicha formación jurisdiccional, lo que representaba el 6,7 % de los asuntos concluidos. Si bien esta proporción experimentó un aumento durante los tres primeros trimestres de 2020 (8,6 %), lo cierto es que la Sala de 3 Jueces sigue siendo con diferencia la formación jurisdiccional por excelencia del Tribunal General (el 80 % de los asuntos concluidos durante los tres primeros trimestres de 2020 y el 85 % de los asuntos concluidos desde 2018).

Esta situación se explica fundamentalmente por el modo de atribución de los asuntos en el Tribunal General. En virtud del artículo 26 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, tras la presentación del escrito que inicie el proceso, el Presidente del Tribunal

⁵⁹ Atribución de asuntos en virtud del criterio, de excepción al turno, que se basa en el reparto equilibrado de la carga de trabajo, seguimiento regular del estado de las carteras de los Jueces Ponentes y posibilidad de reatribución de asuntos con arreglo al artículo 27, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

General atribuirá el asunto a una Sala con la mayor rapidez posible, según los criterios de atribución publicados en el Diario Oficial, que establecen que se trata de una Sala de 3 Jueces.

Un asunto podrá remitirse a una formación ampliada «cuando la dificultad de las cuestiones de Derecho o la importancia del asunto o circunstancias particulares lo justifiquen». ⁶⁰ Tal remisión puede prolongar, en cierta medida, la duración de la tramitación de un asunto, lo que puede tener como efecto el disuadir de recurrir a ella. En efecto, la Sala de 3 Jueces se basa en primer lugar en el informe preliminar redactado por el Juez Ponente y comunicado a esta para proponer a la sesión plenaria la remisión del asunto a una formación ampliada. A continuación, el Juez Ponente debe elaborar una nota para la sesión plenaria en la que explique la necesidad de remitir el asunto a una Sala de 5 Jueces (o, en su caso, a la Gran Sala). Si la sesión plenaria aprueba la remisión a una formación ampliada, esta última, que incluye la Sala de 3 Jueces a la que inicialmente se atribuyó el asunto, completada por otros dos Jueces de la Sala, deberá reunirse (nuevamente, en el caso de los 3 Jueces iniciales) para examinar el asunto y discutir las orientaciones propuestas por el Juez Ponente en su informe preliminar.

El examen de un asunto por una formación de 5 Jueces da lugar a debates necesariamente más variados y abundantes durante las deliberaciones. Ciertamente contribuye a la representación de los sistemas jurídicos, a la calidad de la decisión y a su autoridad. La apreciación de los dos asesores externos consultados por el Tribunal de Justicia difiere parcialmente en cuanto a la medida en que debería recurrirse a esta formación jurisdiccional: para el Sr. K. Rennert, se trata de la formación jurisdiccional «ideal» para el Tribunal General (excepto en el caso de los asuntos que revistan especial urgencia), mientras que, para el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez, debería reservarse para la resolución de cuestiones jurídicas complejas, manteniéndose como principio la formación de 3 Jueces.

En la búsqueda de un equilibrio entre estos dos planteamientos, y teniendo en cuenta que los recursos del Tribunal General permiten un tratamiento más sistemático de los asuntos mediante formaciones ampliadas, corresponderá al Tribunal General modificar sus normas de funcionamiento interno de tal forma que los asuntos relativos a determinadas materias en las que las cuestiones son más complejas y los intereses en juego más importantes se atribuyan automáticamente a una Sala de 5 Jueces, en particular en el ámbito del Derecho de la competencia y de las ayudas de Estado. De hecho, tales criterios de atribución de estos últimos asuntos ya se han aplicado en la historia del Tribunal General.

Esta atribución inicial a una Sala de 5 Jueces no obstaría a la posible aplicación posterior del artículo 28, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, relativo a la remisión de un asunto a una Sala que actúe en formaciones compuestas por un número inferior de Jueces. Modificaciones menores de esta disposición del Reglamento de Procedimiento podrían atribuir la competencia a la Sala de 5 Jueces, cuando el asunto no presente ninguna dificultad particular, para remitir el asunto a una Sala de 3 Jueces sin necesidad de someter el asunto a la sesión plenaria (de manera análoga a la asignación del asunto a un Juez único prevista en el artículo 29, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento).

Como la formación ampliada incluye en su formación la Sala de 3 Jueces, una sola reunión de Sala bastaría para examinar el asunto, decidir la remisión a una Sala de 3 Jueces y adoptar las decisiones procesales necesarias (celebración de una vista, preguntas escritas para la vista y otras diligencias de ordenación del procedimiento).

⁶⁰ Artículo 28, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

2. Remisiones a la Gran Sala o a una Sala intermedia

La importancia de la cuestión jurídica planteada, la especial sensibilidad del asunto o la existencia de líneas jurisprudenciales divergentes pueden justificar plenamente la remisión de un asunto a la Gran Sala, integrada por quince Jueces. No obstante, desde las sentencias de 12 de septiembre de 2007, [API/Comisión](#) (T-36/04, EU:T:2007:258) y de 17 de septiembre de 2007, [Microsoft/Comisión](#) (T-201/04, EU:T:2007:289), ⁶¹ no se ha dictado ninguna sentencia de la Gran Sala del Tribunal General, en particular debido a la creciente carga de trabajo a la que este tuvo que hacer frente antes de que se adoptase y aplicase la reforma.

La movilización de quince Jueces para la resolución de asuntos muy voluminosos y fácticamente complejos, que a veces se presentan en forma de grupos de asuntos conexos, puede efectivamente requerir recursos importantes y afectar a la tramitación de otros asuntos.

El Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez y varios usuarios consultados subrayaron, no obstante, que el recurso a la Gran Sala permitiría aclarar el estado del Derecho en caso de discrepancia entre las Salas o de cuestiones de carácter transversal.

Debe suscribirse esta afirmación, observando además que la importancia de los intereses jurídicos, económicos y políticos que están en juego en determinados asuntos planteados ante el Tribunal General justifica que el recurso a dicha Sala se intensifique en esos supuestos.

Adicionalmente, la creación de una Sala intermedia, por ejemplo, integrada por nueve Jueces, también podría constituir un foro apropiado para dirimir asuntos en los que se suscitaran cuestiones jurídicas nuevas y complejas o para modificar una jurisprudencia existente, en particular en los ámbitos para los que se han creado Salas especializadas. Tal medida, que exigiría una modificación del Estatuto, fue propuesta por el Sr. K. Rennert. ⁶² Según su concepción, se trataría de «Salas reunidas», integradas por Jueces adscritos a las Salas especializadas en la materia de que se trate. El Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez, por su parte, se mostró más dubitativo en cuanto a la utilidad de tal formación, prefiriendo confiar a la Gran Sala el papel de mantenimiento de la coherencia de la jurisprudencia, habida cuenta de su mayor autoridad.

C. Fomentar una gestión temprana, activa y fluida del procedimiento

Algunos indicadores (desarrollo de las diligencias de ordenación del procedimiento, reducción de la duración de la fase procesal que abarca la elaboración del informe preliminar) muestran ya que los nuevos recursos del Tribunal General le han llevado a adoptar una actitud más dinámica en la instrucción del procedimiento. Los usuarios consultados han aplaudido esta evolución al tiempo que mencionan determinadas orientaciones que podrían contribuir tanto a la calidad como a la celeridad de la gestión de los procedimientos.

⁶¹ Desde entonces, la Gran Sala solo adoptó dos autos de inadmisibilidad el 7 de septiembre de 2010 en los asuntos [Norilsk Nickel Harjavalta y Umicore/Comisión](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) y [Etimine y Etiproducts/Comisión](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), así como un auto de archivo, el 14 de febrero de 2019, en el asunto [VFP/Comisión](#) (T-726/16, no publicado, EU:T:2019:837).

⁶² Este ya no vería entonces utilidad para una Gran Sala de quince Jueces. Las Salas de nueve Jueces sustituirían a la Gran Sala.

1. Fase escrita del procedimiento

a) Segundo turno de escritos de alegaciones

Es preciso señalar que no todos los asuntos justifican que se proceda de manera generalizada a un segundo turno de escritos de alegaciones.⁶³ Un examen y una instrucción activa de los autos desde el primer turno de escritos de alegaciones permitiría o bien ahorrarse el segundo turno (en su caso, mediante la adopción de diligencias de ordenación del procedimiento con objeto de aclarar determinados extremos de los autos), o bien concentrar el segundo turno de escritos de alegaciones sobre los aspectos pertinentes del litigio. Este resultado podría alcanzarse, al menos en determinadas materias (se mencionaron, por ejemplo, los asuntos de medidas restrictivas, de acceso a los documentos o de función pública), haciendo un uso más sistemático de las posibilidades que ofrece el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Este permite, en efecto, al Tribunal General decidir que no es necesario un segundo turno de escritos de alegaciones porque el contenido de los autos del asunto es suficientemente completo o precisar las cuestiones sobre las que deberían versar la réplica o la dúplica. En los asuntos más complejos, como han mencionado algunos usuarios, la convocatoria de reuniones de instrucción del asunto al amparo del artículo 89 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General podría contribuir también a una mejor gestión de las cuestiones procesales y a la concentración del segundo turno de escritos de alegaciones sobre los aspectos esenciales del litigio. Todas estas medidas, que están comprendidas en la instrucción proactiva del procedimiento, responden a lo propugnado por el Sr. L. M. Díez-Picazo Giménez y que consiste en contemplar medios que permitan reducir la duración de la fase escrita del procedimiento.

b) Asuntos suspendidos

El análisis anteriormente expuesto revela una proporción creciente e importante de asuntos suspendidos dentro del *stock* de asuntos pendientes. El tiempo de suspensión se excluye de las estadísticas relativas a la duración de los procedimientos, lo que está plenamente justificado a la hora de apreciar la eficiencia del órgano jurisdiccional, pero no debe ocultar las consecuencias de esta práctica para el justiciable. Ciertamente, la suspensión de un asunto, basada en el artículo 54 del Estatuto y el artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, permite garantizar, en aras de una buena administración de la justicia y respetando las reglas de competencia y de jerarquía jurisdiccional existentes entre el Juez de primera instancia y el Juez de casación, la coherencia de la jurisprudencia dictada por el Juez de la Unión y asegurar su autoridad.

No obstante, el elevado número de asuntos suspendidos ante el Tribunal General, cerca del 30 % de los asuntos pendientes, llama la atención. Por un lado, una parte sustancial de la carga de trabajo del Tribunal está en espera, lo que tiene como consecuencia un aligeramiento de la misma y un eventual exceso de capacidad temporal del órgano jurisdiccional, y el resurgimiento posterior e instantáneo de todo o parte de esta carga de trabajo al reanudarse los procedimientos suspendidos, posiblemente en un momento en que los Jueces afectados se encuentran en una fase de máxima actividad. Por otro lado, antes de elegir un asunto «piloto» y suspender el procedimiento en asuntos que tengan un objeto idéntico o similar, sería oportuno valorar si el principio de contradicción puede respetarse plenamente tras la

⁶³ Debe observarse que, en materia de propiedad intelectual, el nuevo Reglamento de Procedimiento del Tribunal General que entró en vigor el 1 de julio de 2015 suprimió la posibilidad de un segundo turno de escritos de alegaciones. Esta medida es la que originó, en parte, la reducción sustancial de la duración de los procedimientos (de 19,3 meses en 2015 a 13,6 meses en 2020 por lo que respecta a los asuntos concluidos mediante sentencia).

reanudación del procedimiento en los asuntos que hayan sido suspendidos. Así, cuando en asuntos planteados paralelamente, la calificación jurídica de los hechos se refiera al comportamiento de varios actores (como la comprobación de la existencia de un acuerdo en el sentido del artículo 101 TFUE), debe evitarse la elección de un asunto piloto y la suspensión de los demás asuntos conexos. En efecto, no puede emitirse tal calificación jurídica sin haber oído a todos los actores que interpusieron un recurso. Es de señalar, en este contexto, que algunos usuarios manifestaron sus inquietudes en cuanto a la designación y a la tramitación de los asuntos piloto, por una parte, y en cuanto a la variabilidad, entre las Salas, de la motivación de las decisiones adoptadas a este respecto, por otra. Otros usuarios, pese a ser favorables a esta práctica, subrayaron la importancia de la selección de los asuntos piloto (que deben abarcar la totalidad de los motivos y alegaciones pertinentes formulados), de la exhaustividad de las respuestas dadas por el Tribunal General en la sentencia piloto y de la tramitación prioritaria de los asuntos piloto.

c) Acumulación de asuntos

Diversos usuarios han señalado con buen criterio que una gestión más temprana de la acumulación de asuntos evitaría la duplicación de esfuerzos en el caso de grupos de asuntos conexos y que una simplificación de la gestión de la confidencialidad en los asuntos económicos que implican secretos comerciales conduciría a una importante mejora de la eficiencia en asuntos complejos y voluminosos por naturaleza.

d) Identificación temprana de los recursos manifiestamente abocados a su desestimación

La identificación temprana de los casos de inadmisibilidad, incompetencia y manifiesta falta de fundamento jurídico alguno por parte del Presidente y la inmediata preparación para la formación del Tribunal de proyectos de auto que ponga fin al proceso por parte de una entidad centralizada y especializada bajo la autoridad del Presidente (integrada por administradores de la Secretaría o letrados) generaría un incremento de eficiencia para el órgano jurisdiccional. Estos métodos de gestión evitarían a la Secretaría la notificación de la demanda y a las partes demandadas la necesidad de redactar una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad. Por otra parte, este planteamiento ofrecería ventajas en términos de coherencia en la interpretación de los requisitos de admisibilidad de los recursos directos.

e) Reevaluación de los plazos internos

Habida cuenta de la disminución de la carga de trabajo media por Juez Ponente resultante de los nuevos recursos del Tribunal General (incluso teniendo en cuenta el cambio en el modo de composición de los gabinetes), se hace necesaria una reevaluación de los plazos internos (en particular, para la presentación del informe preliminar), como han observado algunos usuarios. Los efectos benéficos de la reducción del plazo para la presentación del informe preliminar sobre la duración de los procedimientos son perceptibles en el caso de los asuntos de propiedad intelectual, respecto de los cuales, en septiembre de 2018, el Tribunal General redujo en un 25 % el plazo interno de presentación del informe preliminar. Esta reducción merece ser acentuada en materia de propiedad intelectual y ampliada a las materias en las que los asuntos son, por regla general, de un volumen moderado (en particular, la función pública, en la que el plazo para la presentación del informe preliminar es de 4 meses en el Tribunal General, mientras que era de 6 semanas en el Tribunal de la Función Pública, pero también diversos contenciosos no económicos comprendidos en la categoría «otros recursos directos», como el acceso a los documentos o las medidas restrictivas) en una medida que responda a las características de estos. A modo de comparación, aunque el contencioso del Tribunal

General revista ciertas peculiaridades que han de tomarse en consideración, debe señalarse que el plazo interno estándar para la presentación del informe preliminar en el Tribunal de Justicia es de 6 semanas en el caso de las remisiones prejudiciales y los recursos por incumplimiento y de 8 semanas en el caso de los recursos directos y los recursos de casación (con independencia de la materia).

Con el fin de garantizar el efecto útil de los plazos internos, corresponderá al Presidente del Tribunal General llevar a cabo un control más regular de su observancia en las Salas, con ocasión de cada reunión de la Conferencia de Presidentes de Sala, una de cuyas misiones, por lo demás, es esa.

2. Fase oral del procedimiento

Podrían contemplarse medidas para garantizar el mayor valor añadido posible a la celebración de las vistas. En virtud del artículo 106 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el procedimiento ante el Tribunal General comprenderá, en su fase oral, una vista oral organizada, bien de oficio, bien a instancia de una parte principal. La solicitud de celebración de una vista oral presentada por una parte principal deberá indicar las razones por las que esta desea ser oída.

La vista es un acontecimiento importante en la tramitación del procedimiento. Pone a las partes del litigio ante la inmediación de la formación jurisdiccional y contribuye, en los asuntos importantes o complejos, a orientar al Tribunal en su comprensión de los autos. Es por tanto a la vez un factor de calidad y de aceptabilidad de las resoluciones del órgano jurisdiccional por las partes, en particular por aquella cuyas pretensiones no han sido estimadas.

No obstante, la vista genera costes para las partes y para la institución. Repercute en la carga de trabajo de los Jueces y alarga la duración de los procedimientos.⁶⁴ Ahora bien, algunos usuarios consultados indicaron que, según su percepción, podía ocurrir que los informes orales consistieran en una mera repetición de los motivos y alegaciones contenidos en los escritos procesales. Así pues, a su juicio, deben establecerse condiciones para evitar tener que celebrar vistas en aquellos asuntos en que carecen de utilidad y, cuando exista tal utilidad, para circunscribirlas a los aspectos relevantes para la solución del litigio.

Entre las orientaciones recomendadas figuran una mayor utilización de la posibilidad de pronunciarse mediante auto al amparo del artículo 126 del Reglamento de Procedimiento cuando el recurso carezca manifiestamente de fundamento jurídico alguno, la exigencia de una motivación más detallada de las solicitudes de celebración de vista por las partes principales con el fin de permitir al órgano jurisdiccional apreciar su procedencia y limitar la vista únicamente a los aspectos que la justifican, así como el desarrollo de la práctica consistente en formular preguntas escritas a las partes en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento en lugar de celebrar una vista con objeto de obtener aclaraciones sobre cuestiones muy puntuales.

⁶⁴ En 2019, la duración media del procedimiento en los asuntos concluidos mediante sentencia con vista oral fue de 22,7 meses y de 15,1 meses para los asuntos concluidos mediante sentencia sin celebración de vista (es decir, un 33,5 % menos). Si bien esta diferencia se explica en parte por la mayor complejidad de los asuntos que precisan una vista, debe señalarse que también es debida a la adición de una fase del procedimiento (señalamiento de la vista) que es responsable por sí sola de una prolongación de 2,4 meses de la duración del procedimiento en 2019.

V. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES OPERATIVAS

La reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión era necesaria para reforzar el Tribunal General y permitirle hacer frente a su carga de trabajo de modo sostenible. Sin embargo, a día de hoy no pueden extraerse conclusiones definitivas acerca de la eficiencia del Tribunal General, de la eficacia de la duplicación del número de Jueces ni del uso y la eficacia de los recursos, como prevé el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento 2015/2422.

Existen muchos motivos para ello:

- La última fase de la reforma se llevó a cabo en septiembre de 2019, lo que no ofrece la perspectiva suficiente para analizar definitivamente sus repercusiones en el presente informe.
- Habida cuenta de la propia naturaleza de la labor jurisdiccional y del desarrollo de los procedimientos, la llegada de nuevos Jueces y la adaptación de determinados métodos de trabajo no dan sus frutos de manera inmediata.
- La crisis sanitaria hizo imposible la celebración de vistas entre el 16 de marzo y el 25 de mayo de 2020, de modo que los resultados del año 2020 no son representativos.

El análisis efectuado con motivo del presente informe ha puesto de manifiesto determinadas tendencias positivas, reconocidas por los participantes (agentes y abogados) en los procedimientos ante el Tribunal General que fueron consultados. Se trata de las tendencias siguientes:

- Una disminución significativa de la duración de los procedimientos.
- La intensificación de la instrucción de los asuntos.
- Una remisión más frecuente de los asuntos a formaciones jurisdiccionales ampliadas.

No obstante, estas tendencias positivas deben relativizarse teniendo en cuenta la significativa reducción de la carga de trabajo media por Juez. Por lo tanto, deben aplicarse medidas a la mayor brevedad para que, en interés de los justiciables, puedan obtenerse todos los beneficios de la reforma del Tribunal General, y ello con el objetivo:

- De extender la tendencia a la reducción de la duración de los procedimientos a los tipos de asuntos respecto de los cuales, hasta la fecha, esta duración solo ha sido objeto de una reducción menor o incluso no ha evolucionado (como, en particular, los asuntos sobre ayudas de Estado y de función pública).
- De llevar a cabo una gestión más proactiva y fluida de las fases del procedimiento, con el fin de que se adopten cuanto antes todas aquellas medidas que permitan tramitar el asunto lo más rápida y eficazmente posible.
- Intensificar la remisión a formaciones ampliadas y a la Gran Sala, que contribuyen a la coherencia, a la calidad y a la autoridad de la jurisprudencia (aproximadamente el 85 % de los asuntos son aún tramitados por Salas de 3 Jueces).

Las siguientes medidas podrían permitir al Tribunal General alcanzar dichos objetivos.

Modo de atribución de los asuntos

- Crear nuevas Salas especializadas según el modelo de especialización ya introducido en materia de propiedad intelectual y de función pública.
- Intensificar el recurso a los mecanismos existentes para garantizar un equilibrio lo más completo y constante posible de la carga de trabajo entre los Jueces.

Formaciones jurisdiccionales

- Disponer la remisión automática a una Sala de 5 Jueces de los asuntos relativos a determinadas materias complejas (como la competencia y las ayudas de Estado).
- Intensificar el recurso a la Gran Sala o permitir el recurso a una Sala intermedia (por ejemplo, una Sala de nueve Jueces) en caso de discrepancia jurisprudencial entre las Salas del Tribunal o cuando en el asunto se diriman intereses particularmente importantes.

Gestión temprana, activa y fluida del procedimiento

- Realizar un examen sistemático, temprano y centralizado de la posibilidad de desestimar mediante auto los recursos manifiestamente inadmisibles, que adolezcan de incompetencia manifiesta o que manifiestamente carezcan de fundamento jurídico alguno, antes de notificar la demanda a la parte demandada.
- Efectuar un examen concreto y pormenorizado, en cada asunto, de la necesidad de permitir un segundo turno de escritos de alegaciones y, en caso afirmativo, especificar los puntos sobre los que deberían versar dichos escritos.
- Efectuar un examen concreto y pormenorizado de los motivos invocados en apoyo de las solicitudes de celebración de vista formuladas por una parte principal y, cuando se celebre una vista, desarrollar la práctica consistente en precisar los puntos sobre los que deberían concentrarse los informes orales.
- Limitar las suspensiones del procedimiento a los casos en que sean necesarias para la buena administración de la justicia atendiendo a los legítimos intereses de las partes.
- Reducir determinados plazos internos, en particular el de presentación del informe preliminar.
- Garantizar un seguimiento más regular, por parte del Presidente del Tribunal General, del cumplimiento de los plazos en las Salas y del buen desarrollo de los procedimientos.

Actualmente no es necesaria una redefinición del reparto de competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. Habida cuenta del análisis anterior y de los resultados particularmente positivos registrados por el Tribunal de Justicia en 2020, que se manifiestan mediante una reducción significativa del *stock* de asuntos pendientes, resulta a la vez posible y oportuno esperar a que el aumento del número de Jueces del Tribunal General haya producido todos sus efectos —especialmente a la vista de las adaptaciones de su organización y de sus métodos de trabajo anteriormente mencionadas— antes de formular, en su caso, una petición legislativa con objeto de modificar el Estatuto sobre la base del artículo 281 TFUE, párrafo segundo, como prevé el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento 2015/2422. En particular, el incremento del recurso —por parte del Tribunal General— a las formaciones ampliadas de 5 Jueces y la experiencia relativa a la aplicación por el Tribunal de Justicia del mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación podrán servir de base para una reflexión sobre la posible extensión de este mecanismo a otros ámbitos del contencioso.

* * *

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

Leipzig, 27. Februar 2020

Gutachten
über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts

erstattet dem Gerichtshof
als Grundlage für dessen Bericht für das Europäische Parlament,
den Rat und die Kommission
gemäß Art. 3 Absatz 1 der Verordnung 2015/2422

- Entwurf -

Inhaltsübersicht

- 3 - **A. Auftrag**
- 4 - **B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422**
- 4 - I. Maßnahmen der Verordnung
- 5 - II. Ziele der Verordnung
- 6 - **C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts**
- 6 - I. Quantitative Analyse
 - 1. Relevanz
 - 2. Eingangszahlen
 - 3. Erledigungszahlen
 - 4. Komplexität der Rechtssachen?
 - 5. Verfahrenslaufzeiten
 - 6. Zusammenfassung
- 20 - II. Qualitative Analyse
 - 1. Maßstäbe
 - 2. Besetzung der Richterbank
 - 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung
 - 4. Rechtsmittel
 - 5. Literarisches Echo
 - 6. Zusammenfassung

- 27 - **D. Veränderung in Aufgabe und Funktion des Gerichts**
- 27 - I. Grundsätzliche Überlegungen
 - 1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union
 - 2. Entlastung des Gerichtshofs
 - a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs
 - b) Rechtsmittelbeschränkung
 - c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen
- 35 - II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts
 - 1. Richter
 - 2. Innere Gerichtsverfassung
 - a) Fünferkammer als Regel
 - b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte
 - c) Große Kammer als "chambres réunies"
 - d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern
 - 3. Verfahrensfragen
 - a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt
 - b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe
- 39 - III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?
- 40 - **E. Empfehlungen**
- 40 - I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts
- 40 - II. Generalanwalt
- 41 - III. Innere Gerichtsverfassung
 - 1. Änderungen der Satzung
 - 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts
 - a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts
 - b) Kammerpräsident
 - c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper
 - d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter
 - e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit
- 49 - IV. Rechtsmittel
- 50 - V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

A. Auftrag

Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422¹ soll der Gerichtshof² bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts³ erstatten, insbesondere

- zur Effizienz des Allgemeinen Gerichts (gemessen nach dem Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag),
- zur Notwendigkeit und zur Wirksamkeit der Erhöhung der Richterzahl auf 56,⁴
- zum Nutzen und zur Wirksamkeit der Ressourcen sowie
- zur Frage, ob (weitere) Spezialkammern eingerichtet werden sollten, sowie ggfs. zu anderen strukturellen Veränderungen.

Wenn dies angezeigt erscheint, soll der Gerichtshof Vorschläge für Änderungen des Statuts des Gerichtshofs der Europäischen Union unterbreiten.

Nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2422 sollte der Gerichtshof bis zum 26. Dezember 2017 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über mögliche Änderungen an der Verteilung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen gemäß Art. 267 AEUV erstellen, der ggfs. ebenso von Gesetzgebungsvorschlägen begleitet werden konnte. Diesen Bericht hat der Gerichtshof am 14. Dezember 2017 erstattet; er hat keine derartige Veränderung vorgeschlagen.⁵

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. Nr. L 341/14).

² Die Rede ist nur vom "Gerichtshof", nicht vom "Gerichtshof der Europäischen Union".

³ "General Court" bzw. "Court Général".

⁴ Seinerzeit noch unter Einschluss zweier Richter aus dem Vereinigten Königreich. Seit 1. Februar 2020: 54 Richter.

⁵ Report submitted pursuant to Article 3(2) of Regulation (EU, Euratom) 2015/2422, nicht veröffentlicht.

B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422

I. Maßnahmen der Verordnung

Das Allgemeine Gericht⁶ bestand bis zum Inkrafttreten der Verordnung aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, zuletzt also aus 28 Richtern. Durch die Verordnung wurde die Richterzahl in drei Schritten erhöht; das Gericht sollte

- ab dem 25. Dezember 2015 aus 40 Mitgliedern,
- ab dem 1. September 2016 aus 47 Mitgliedern und
- ab dem 1. September 2019 aus zwei Mitgliedern je Mitgliedstaat, nach Wirksamwerden des BREXIT zum 1. Februar 2020 also aus 54 Mitgliedern

bestehen. Die erste Erhöhung um 12 weitere Richter entsprach dem ursprünglichen Wunsch des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit Rücksicht auf die Arbeitslast und die aufgelaufenen Rückstände geäußert worden war.⁷ Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst⁸ und die Eingliederung von dessen 7 Richtern in das Allgemeine Gericht. Die dritte Erhöhung um im Ergebnis weitere 7 Richter sollte die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wiederherstellen.

Erwägungsgrund Nr. 7 hebt hervor, dass (auch) die Mitglieder des Allgemeinen Gerichts nach Beteiligung des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses berufen werden. Laut Erwägungsgrund Nr. 9 sollte mit den Richtern des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst auch dessen nichtrichterliches Personal auf das Allgemeine Gericht übergehen, laut Erwägungsgrund Nr. 10 die weitere Erhöhung der Richterzahl in der

⁶ Gegründet als "Gericht erster Instanz" durch Beschluss 88/591/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (ABl. Nr. L 319/1). Vgl. hierzu unten D.I.1.

⁷ Antwort (des Gerichtshofs) auf die Bitte des italienischen Ratsvorsitzes, neue Vorschläge zur Vereinfachung der Aufgabe zu unterbreiten, im Rat zu einer Einigung über die Modalitäten einer Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht der Union zu gelangen, übermittelt mit Schreiben des Präsidenten des EuGH vom 13. Oktober 2014 (14448/14).

⁸ Errichtet aufgrund der durch den Vertrag von Nizza in Art. 225a EGV (heute Art. 257 AEUV) geschaffenen Möglichkeit zur Einrichtung von Fachgerichten durch Beschluss des Rates vom 2. November 2004 zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (ABl. Nr. L 333/7).

dritten Stufe aber nicht mit der Einstellung zusätzlicher Rechtsreferenten oder anderen Hilfspersonals einhergehen und im Ergebnis die Ausstattung mit nichttrichterlichen Hilfskräften für alle Richter gleich sein. Diese Maßgaben haben dazu geführt, dass jeder Richter grundsätzlich - statt wie bisher über drei - künftig über zwei Rechtsreferenten verfügt; zusätzlich besteht ein Pool weiterer Rechtsreferenten (vorhandener Personalbestand), der aber im Laufe der Zeit abgebaut werden soll.

II. Ziele der Verordnung

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts⁹ zurückgeführt wird (Erwägungsgrund Nr. 1), sondern auch die Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie der Umfang und die Komplexität der beim Gericht eingehenden Rechtssachen, und zwar insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Beihilfen und geistiges Eigentum (Erwägungsgrund Nr. 3).

Auch wenn die Verordnung selbst lediglich eine Erhöhung der Richterzahl vornimmt, so erwähnt sie doch, dass zur Bewältigung der beschriebenen Lage auch weitere organisatorische, strukturelle und verfahrensrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen (Erwägungsgrund Nr. 5). Dafür spricht auch der vorliegende Berichtsauftrag, der zu Vorschlägen für dahingehende weitere Gesetzgebungsmaßnahmen auffordert, unter Einschluss der Bildung von Spezialkammern und/oder sonstigen strukturellen Änderungen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung).

⁹ In der Folge des Vertrages von Nizza wurden dem Gericht insb. alle Nichtigkeits- und alle Unterlassungsklagen übertragen, für die bislang der Gerichtshof zuständig gewesen war, mit Ausnahme bestimmter Fallgruppen inter-institutioneller Streitigkeiten sowie von Klagen von Mitgliedstaaten gegen Gesetzgebungsakte der Union.

C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts

I. Quantitative Analyse

1. Relevanz

Eine rein quantitative Untersuchung unterstellt eine gleichbleibende Aufgabenstellung des Gerichts. Sie zielt regelmäßig darauf, dauerhafte Maßnahmen von solchen vorübergehender Art zu unterscheiden.

- Kommt es darauf an, dass ein Gericht bei unveränderter Aufgabenstellung eine gestiegene (und ggfs. künftig weiter steigende) Zahl von Rechtssachen bewältigen kann, so wäre eine dauerhafte Erhöhung der Richterzahl und des nicht-richterlichen Personals, welche die Relation zwischen Fallzahl (Eingangszahl) und Richterzahl konstant hält, das gegebene Mittel.
- Kommt es - allein oder daneben - darauf an, dass ein Gericht angehäuften Rückstände abarbeiten und überlange Verfahrenslaufzeiten zurückführen kann, so handelt es sich um eine vorübergehende besondere Herausforderung, der mit einer vorübergehenden Erhöhung des Personals begegnet werden kann, die nach einiger Zeit etwa durch Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen wieder zurückgeführt wird. Scheidet eine solche Maßnahme in Ansehung der Richterstellen aus, etwa weil die Zahl der Richter aus anderen Gründen "gesetzt" ist, so ist das nicht-richterliche Personal oder sind anderweitige Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

In die quantitative Analyse ist das 2005 errichtete Gericht für den öffentlichen Dienst einzubeziehen, da dieses 2016 in das Allgemeine Gericht integriert wurde. Betrachtet wird die Zeit seit Errichtung des Gerichts (1989 - 2020), wobei die letzten 7 Jahre genauer analysiert werden (2014 - 2020).

2. Eingangszahlen

Die Eingangszahlen des Gerichts - unter Einschluss des Gerichts für den öffentlichen Dienst - haben sich seit dem Anfangsjahr 1989, von wenigen "Ausreißern" abgesehen (1993, 1994 und 1997) - mit gewissen Schwankungen beständig erhöht: von anfangs um die 200 p.a. (1989-1998) über etwa 300-400 p.a. (1999-2003) und etwa 500-700 p.a. (2004-2009) bis auf 800-900 p.a. (2010-2019). Die hier besonders betrachteten Jahre 2014 verzeichnen regelmäßig zwischen 830 und 950 Eingänge, mit dem bisherigen Höchststand von 950 Eingängen im Jahr 2013.

Darin spiegeln sich naturgemäß vor allem die Erweiterungen der Union. Diese können herausgerechnet werden, setzt man die Eingangszahlen in Relation zur - gleichermaßen wachsenden - Richterzahl.¹⁰ Im ersten Jahrzehnt des Gerichts lässt sich noch keine konstante Relation von Eingängen je Richter feststellen: Den vergleichsweise eingangsschwachen Anfangsjahren mit weniger als 10 Eingängen je Richter stehen die drei erwähnten "Ausreißerjahre" 1993, 1994 und 1997 mit ca. 40 Eingängen je Richter gegenüber; man dürfte für die Zeit bis 1998 eine durchschnittliche Belastung von ca. 15 Eingängen je Richter annehmen. Nach 1998 stieg die Belastung dann auf mehr als 20 Eingänge je Richter an und erhöhte sich 2013 und 2014 nochmals auf mehr als 30 Eingänge je Richter (ohne EuGöD). Die Einrichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst im Jahr 2007 senkte die Eingangszahl je Richter (einschließlich EuGöD) nicht nennenswert. Die Vermehrung der Richterzahl seit 2014 hat sich aber spürbar ausgewirkt; seither hat sich die Zahl der Eingänge je Richter wieder auf 18,8 (im Jahr 2019) vermindert.

¹⁰ Dabei wird freilich die - sehr unterschiedliche - Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten ebenso ausgeblendet wie andere Parameter, welche den Geschäftsanfall eines Gerichts der Union beeinflussen können (z.B. Industrialisierung, Wirtschaftskraft, Ausbildung eines allseits akzeptierten nationalen Gerichtssystems usw.).

Eingangszahlen (einschließlich EuGöD) im Vergleich zur Zahl der Richter:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eingänge	169	59	95	123	596	409	253	229
Richter	12 ¹¹	12	12	12	12	12	15	15
E pro Ri	14,1	4,9	7,9	10,3	49,7	34,1	16,9	15,3

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eingänge	644	238	384	398	345	411	466	536
Richter	15	15	15	15	15	15	15	25 ¹²
E pro Ri	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eingänge	599	580	679	740	681	775	811	795
Richter	25+7 ¹³	25+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7
E pro Ri	18,7	18,1	20,0	21,8	20,0	22,8	23,9	23,4

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eingänge	950	1069	998	912	917	834	939	
Richter	28+7	28+7	40+7	47	47	47	52 ¹⁴	
E pro Ri	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

¹¹ Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

¹² EU-Osterweiterung 2004.

¹³ Errichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst mit 7 Richtern durch den Vertrag von Nizza und den Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 2. November 2004.

¹⁴ Ohne das Vereinigte Königreich und noch ohne Richter aus Bulgarien.

¹⁵ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

¹⁶ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ¹⁷
(1) Eingänge (E) beim EuG	912	831	835 ¹⁸	917	834	939	-
(2) davon Klagverfahren (K) ¹⁹	819	720	748	807	732	848	-
(3) davon Eilverfahren ²⁰	45	32	34	47	41	37	-
(4) E beim EuGöD ²¹	157	167	77 ²²				
(5) Summe (1) + (4)	1069	998	912	917	834	939	-
(6) E je Richter (E/Ri) beim EuG	32,6	29,4 ²³	19,7 ²⁴	19,5	17,7	18,8 ²⁵	-
(7) Klagen/Ri beim EuG	29,3	25,5	17,7	17,2	15,6	17	-
(8) E/Ri beim EuGöD	22,4	23,9	16,5 ²⁶				
(9) Klagen/Ri beim EuGöD ²⁷							
(10) E/Ri bei EuG und EuGöD	30,5	28,3	19,4 ²⁸				
(11) Klagen/Ri bei EuG und EuGöD							

¹⁷ Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

¹⁸ Nicht eingerechnet sind hier die 139 vom EuGöD übernommenen Rechtssachen, um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden.

¹⁹ Eingänge abzüglich der besonderen Verfahrensarten; Rechtsmittelverfahren sind als Klagverfahren erfasst.

²⁰ Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

²¹ Im Bericht über den EuGöD lässt sich keine Aufschlüsselung nach besonderen Verfahrensarten entnehmen, lediglich die Anzahl der Eilverfahren wird genannt. Aus dem Jahresbericht 2016, S. 216, Fn. 1 ergibt sich lediglich, dass der EuG 123 Rechtssachen sowie 16 besondere Verfahren vom EuGöD übernommen hat.

²² Bis 31. August 2016.

²³ Bezogen auf rechnerisch 28,23 Richter in diesem Jahr (bis 24. Dezember 2015 28 Richter, ab 25. Dezember 2015 40 Richter).

²⁴ Bezogen auf rechnerisch 42,33 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2016 40 Richter, ab 1. September 2016 47 Richter).

²⁵ Bezogen auf rechnerisch 50,01 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2019 47 Richter, ab 1. September 2019 56 Richter).

²⁶ Zur Wahrung der Vergleichbarkeit wurde die Anzahl der Eingänge (77 bis August) auf das ganze Jahr hochgerechnet (115,5).

²⁷ Keine Daten verfügbar.

²⁸ Hier konnten einfach 912 E durch 47 Richter geteilt werden, da die Gesamtzahl der Richter, EuG und EuGöD zusammengerechnet, über das gesamte Jahr identisch geblieben ist.

Überblick über die Eingangszahlen des Gerichts (einschl. EuGöD) nach Sachgebieten:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	148	73	76	39	42	134	
(2) Wettbewerb	41	17	18	38	28	23	
(3) Öffentlicher Dienst	157	167	117 ²⁹	86	93	87	
(4) Geistiges Eigentum	295	302	336	298	301	270	
(5) Sonstige Klagen	299	292	239	346	268	334	
(6) Rechtsmittel	36	36	39	-	-	-	
(7) Besondere Verfahrensarten	93	111	87 ³⁰	110	102	91	
Summe aller Eingänge	1069	998	912	917	834	939	

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handelspolitik	31	6	17	14	15	13	
Institutionelles Recht	67	53	52	65	71	148	
Landwirtschaft	15	37	20	22	25	12	
Öffentliche Aufträge	16	23	9	19	15	10	
Restriktive Maßnahmen (Auswärtiges Handeln)	69	55	28	27	40	42	
Schiedsklausel	14	15	10	21	7	8	
Wirtschafts- & Währungspolitik	4	3	23	98	27	24	
Zugang zu Dokumenten	17	48	19	25	21	17	

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Berichtigung	5	7	5	10	12	8	
(2) Unterlassen einer Entscheidung (Urteilsergänzung)	0	0	0	1	1	1	
(3) Streit über erstattungsfähige Kosten	38	37	48	44	41	28	
(4) Prozesskostenhilfe	47	67	45	52	46	52	
(5) Einspruch gegen VU	0	0	0	0	1	0	
(6) Drittwiderspruch	0	0	0	0	0	1	
(7) Wiederaufnahme	1	0	1	2	1	1	
(8) Auslegung eines Urteils	2	0	1	2	1	1	
(9) Summe (1) bis (8)	93 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

²⁹ 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

³⁰ Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

³¹ Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³² Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³³ Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

Gericht (einschließlich EuGöD), Eingänge 1999-2019 nach Sachgebieten

	1999 ³⁴	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Staatliche Beihilfen	100	80	42	51	25	46	25	28	37	55	46	42	67	36	54	148	73	76	39	42	134
Wettbewerb	34	36	39	61	43	36	40	81	62	71	42	79	39	34	23	41	17	18	38	28	23
Öff. Dienst	84	111	110	112	124	146	164	149	159 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	86	93	87
Geistiges Egt.	18	34	37	83	101	110	98	145	168	198	207	207	219	238	293	295	302	336	298	301	270
sstg. Klagen	120	126	99	86	146	158	128	135	197	179	158	207	264	220	275	299	292	239	346	268	334
* Handelspol																* 31	* 6	* 17	* 14	* 15	* 13
* Instit.Recht																* 67	* 53	* 52	* 65	* 71	* 148
* Landwirt.																* 15	* 37	* 20	* 22	* 25	* 12
* öff. Auftr.																* 16	* 23	* 9	* 19	* 15	* 10
* Restrikt. M. auswärt.Hd.																* 69	* 55	* 28	* 27	* 40	* 42
* Schiedsklsl.																* 14	* 15	* 10	* 21	* 7	* 8
* Wi- & Währ																* 4	* 3	* 23	* 98	* 27	* 24
* Zugg zu Dok																* 17	* 48	* 19	* 25	* 21	* 17
Rechtsmittel ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	10	27	37	31	23	44	10	57	36	36	39	-	-	-
Bes. Vf.-Arten	28	11	18	18	28	40	27	34	29	87	84	77	88	78	88	93	111	87 ³⁸	110	102	91
Summe	384	398	345	411	467	536	482	582	679	740	681	774	880	794	950	1069	998	912	917	834	939

³⁴ Es ist nicht aussagekräftig, hinsichtlich der Rechtsgebiete weiter in die Vergangenheit zu gehen, da z.B. die Verfahren im Bereich geistiges Eigentum zunehmend zu "sonstigen Klagen" werden und sich die Rechtsgebiete somit immer weniger vergleichen lassen. Hinzu kommt die nicht zu vernachlässigende gestiegene Anzahl an möglichen Verfahren und Richtern durch die EU-Erweiterungen.

³⁵ Ab 2007 nur (erstinstanzliche) Eingänge beim EuGöD. Vgl. für das EuG unten "Rechtsmittel".

³⁶ 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

³⁷ Nur während des Bestehens des EuGöD (2006-2016).

³⁸ Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

3. Erledigungszahlen

Um den Normalbedarf des Gerichts festzustellen, müssen die Eingangszahlen den durchschnittlichen Erledigungszahlen gegenübergestellt werden. Hier hat sich seit 1998 eine relativ konstante Erledigungszahl je Richter von 20 bis 25 Rechtssachen pro Jahr eingestellt, davon etwa zwei Drittel durch Urteil, bei Schwankungen in einzelnen Jahren nach oben wie nach unten. Es ist bemerkenswert, dass diese Relation ungeachtet der wachsenden Größe des Gerichts, des Hinzutretens des Gerichts für den öffentlichen Dienst sowie auch ungeachtet der Eingangszahlen im Wesentlichen gleich geblieben ist. Das begründet die Vermutung, dass damit die Leistungsfähigkeit des Gerichts am genauesten erfasst wird.

Erledigungszahlen des EuG (einschließlich EuGöD) sowie Relation zur Richterzahl vor 2014:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Erlediggn	1	82	67	125	106	442	265	186
Richter	12	12	12	12	12	12	15	15
Erlediggn je Richter	0,1	6,8	5,6	10,4	8,8	36,8	17,7	12,4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Erlediggn	186	348	659	343	340	331	339	361
Richter	15	15	15	15	15	15	15	25
Erlediggn je Richter	12,4	23,2	43,9	22,9	22,7	22,1	22,6	14,4 ³⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erlediggn	610	436	397	605	710	656	880	809	886
Richter	25+7	25+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	28+7
Erlediggn je Richter	19,1 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

³⁹ Die Richtervermehrung infolge der Osterweiterung der Union hat sich erst verzögert auf die Erledigungsleistung des Gerichts ausgewirkt.

⁴⁰ Das Hinzutreten des Gerichts für den öffentlichen Dienst stand für sich betrachtet einer Richtervermehrung ohne Zuständigkeitsmehrung gleich. Allerdings wurden zugleich die Zuständigkeiten des Gerichts moderat erweitert, indem Nichtigkeitsklagen und Unterlassungsklagen mit bestimmten Ausnahmen vom Gerichtshof auf das Gericht übertragen wurden.

Erledigungszahlen unter Ausweis der Erledigungen durch Urteil sowie der Relation zur Richterzahl seit 2014:

Erledigungen im Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Erledigungen beim EuG	814	987	755	895	1 009	874	
(2) davon Urteile	428	570	448	492	644	554	
(3) Erledigungen beim EuGöD	152	152	169	-	-	-	-
(4) davon Urteile	68	75	52	-	-	-	-
(5) Summe (1) + (3)	966	1 139	924	895	1 009	874	
(6) Summe (2) + (4)	496	645	500	492	644	554	
(7) Erl. je Richter beim EuG	29,1	35,0	17,8	19,0	21,5	17,5	
(8) Urteile/Ri beim EuG	15,3	20,2	10,6 ⁴¹	10,5	13,7	11,1	
(9) Erl./Ri beim EuGöD	21,7	21,7	36,2				
(10) Urteile/Ri beim EuGöD	9,7	10,7	11,1				
(11) Erl./Ri bei EuG und EuGöD	27,6	32,3	19,7				
(12) Urt./Ri bei EuG und EuGöD	14,1	18,3	10,6				

4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

Allerdings fällt auf, dass die durchschnittliche Erledigungsleistung je Richter nach 2010 abnimmt. Das kann auf die erneuten Erweiterungen der Union (2007, 2013), aber auch auf die hier zu evaluierende Strukturreform des Gerichts (seit 2015) zurückzuführen sein und hätte dann justizfremde - externe - Ursachen. Es kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass der Anteil eher komplexer gegenüber eher einfach gelagerter Rechtssachen zugenommen hat oder dass die anhängigen Rechtssachen generell oder doch in bestimmten Sachgebieten von zunehmender Komplexität sind und deshalb einen erhöhten Erledigungsaufwand verursachen.

Wie die Statistik der Eingänge nach Sachgebieten belegt, sind die Eingangsanteile der in der Statistik ausgewiesenen Sachgebiete im langjährigen Mittel weitgehend gleich geblieben. Das gilt namentlich für die Sachgebiete "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", deren Rechtssachen vermutlich überdurchschnittlich komplex sind, weil sie die Beurteilung schwieriger wirtschaftlicher und fiskalischer Sachverhalte erfordern.

⁴¹ Hier wirkt sich besonders die Vermehrung der Richterzahl um 12 aus.

Allerdings lagen die Eingänge im Sachgebiet "Wettbewerb" in den Jahren 2006 bis 2010 doppelt so hoch wie zuvor oder hernach; doch bewegte sich dies insgesamt auf moderatem Niveau (ca. 60 bis 80 gegenüber ca. 30 bis 40 Eingängen pro Jahr) und dürfte deshalb nicht zu einer nennenswerten Veränderung in der Gesamtbelastung des Gerichts geführt haben. Im Sachgebiet "Staatliche Beihilfen" gab es lediglich in den Jahren nach 2013 erhöhte und 2014 und 2019 besonders hohe Eingangszahlen, also in einem Zeitraum, der bereits nach der hier evaluierten Erhöhung der Richterzahl des Gerichts liegt. Am Rande erwähnenswert ist noch, dass im Jahr 2017 besonders viele Eingänge aus dem Sachgebiet "Sonstige Klagen - Wirtschafts- und Währungspolitik" (98) zu verzeichnen waren.

Welcher Aufwand typischerweise für Rechtssachen aus einem bestimmten Sachgebiet betrieben werden muss, lässt sich anhand statistischer Erhebungen allenfalls näherungsweise ermitteln. Aussagekräftig kann ein gestiegener Bedarf an außerjuristischer fachlicher Beratung sein, sei dieser innerhalb des Gerichts vorhanden (insb. Referenten mit außerjuristischem Sachverstand), sei er von außerhalb gewonnen (insb. Sachverständigengutachten und Beweisaufnahmen). Zu den internen Ressourcen waren keine Daten verfügbar. Ebenso wenig wurde erhoben, in welchen Rechtssachen das Gericht externen Sachverstand beigezogen, namentlich eine Beweisaufnahme durchgeführt hat. Erhoben wurde lediglich, in welchen Rechtssachen eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde, die regelmäßig Voraussetzung für eine Beweisaufnahme ist (aber auch ohne solche anberaumt wird). Insgesamt lässt sich damit zur Frage einer zunehmenden Komplexität und eines wachsenden Ermittlungsaufwands der Rechtssachen anhand statistischer Daten keine valide Aussage treffen.

Anzahl der verhandelten Rechtssachen; inwiefern die mündliche Verhandlung auch eine Beweisaufnahme umfasste, ist nicht dokumentiert:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	34	38	15	26	53	29	
(2) Wettbewerb	51	37	10	40	17	19	
(3) Öffentlicher Dienst ⁴²			1	37	59	38	
(4) Geistiges Eigentum	122	135	96	145	141	137	
(5) Sonstige Klagen	172	154	120	138	113	92	
(6) Rechtsmittel	11	12	2	4	4	0	
Gesamt	390	376	244	390	387	315	

⁴² Nur EuG, für das EuGöD liegen keine Daten vor.

Die Erfahrung der nationalen Höchstgerichte zeigt allerdings, dass die Komplexität von Rechtssachen vor allem aus umweltrechtlichen sowie aus wirtschaftsrechtlichen Sachgebieten im Laufe der zurückliegenden 30 Jahre deutlich zugenommen hat.

Diese Erfahrung der nationalen Höchstgerichte lässt sich für das Gericht anhand statistischer Daten weder bestätigen noch widerlegen. In Ermangelung aussagekräftiger Statistik muss auf die Befragung der aktuellen und insbesondere der bereits ausgeschiedenen Richter zurückgegriffen werden. Soweit solche Interviews schon geführt werden konnten, werden die Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte aber durchgängig bestätigt. Das gilt zwar nicht so sehr für umweltrechtliche Sachen, mit denen das Gericht nur selten befasst wird. Es gilt aber umso mehr für wirtschaftsrechtliche Sachen, denen oft höchst komplexe Sachverhalte zugrundeliegen, deren Beurteilung außerjuristische Fachkunde (aus den Gebieten der Betriebswirtschaft, der Finanzwirtschaft u.a.) erfordert, also Sachen aus den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", auch "Handelspolitik", "öffentliche Aufträge", "Außenhandel" und "Wirtschafts- und Währungspolitik".

5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

Trifft die Vermutung zu, dass die im langjährigen Mittel zu beobachtende Erledigungsleistung von 20 bis 25 Rechtssachen je Richter - darunter zu etwa zwei Dritteln Erledigungen durch Urteil - die "normale" Leistungsfähigkeit des Gerichts abbildet, die bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen eher abnimmt, so müsste eine wachsende Eingangszahl ohne entsprechende Vermehrung der Richterzahl - also eine Zunahme an Eingängen, die nicht auf eine Erweiterung der Union zurückzuführen ist - zu einem Verfahrensrückstau und demzufolge zu einer Erhöhung der Verfahrenslaufzeiten geführt haben. Tatsächlich haben sich die Verfahrenslaufzeiten besonders in den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb" nach 2007 deutlich erhöht, mit einem nicht mehr zuträglichen Höchststand von annähernd vier Jahren (im Durchschnitt!) bei den im Jahr 2013 erledigten Rechtssachen. Ursache scheint die höhere Eingangszahl von Wettbewerbssachen in den Jahren 2006 bis 2010 gewesen zu sein; es ist dem Gericht in den Folgejahren nicht gelungen, diese Eingangsspitze abzubauen. Dementsprechend überstieg die Zahl der zum jeweiligen Jahresende noch anhängigen Rechtssachen aus diesen Rechtsgebieten die Zahl der in diesem

Jahr neu eingegangenen Rechtssachen um ein Vielfaches, teilweise um das Vier- bis Fünffache.

Die Erhöhung der Richterzahl um 12 Richter im Jahr 2015 hat bewirkt, dass die Rückstände nicht noch weiter angewachsen sind, hat aber noch nicht nennenswert zu einem Abbau von Rückständen geführt. Allerdings konnten die Verfahrenslaufzeiten teilweise etwas zurückgeführt werden, auch wenn diese immer noch deutlich zu lang sind. Das erlaubt die Vermutung, dass mit der Personalerhöhung von 2015 (auf dann 40 Richter des EuG, noch ohne die 7 Richter des EuGöD) der personelle "Normalbedarf" des Gerichts erreicht war. Dies entspricht auch der Selbsteinschätzung des Gerichts der Europäischen Union, die dem ursprünglichen Begehren um Personalvermehrung vom 13. Oktober 2014 zugrundelag. Trifft dies zu, so müsste schon die Eingliederung des EuGöD, jedenfalls aber die zusätzliche Personalvermehrung um weitere 7 Richter im September 2019 erlauben, die Rückstände allmählich abzubauen und die Verfahrenslaufzeiten entsprechend zu verkürzen. Ob dies gelingt, lässt sich angesichts der seit September 2019 erst verflossenen kurzen Zeit noch nicht beurteilen.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der in den Jahren 2014-2020 streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des Gerichts (einschl. EuGöD):⁴³

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Urteile	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Beschlüsse ⁴⁴	16,0	11,8	11,7	10,8	12,3	10,3	
(3) Rechtssachen gesamt	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

⁴³ Die Jahresstatistiken des EuG weisen keine Unterscheidung nach den verschiedenen Verfahrensarten auf, sondern enthalten lediglich eine Aufteilung in "Urteile" und "Urteile und Beschlüsse", zudem findet sich die Laufzeit von "Beschlüssen", wobei besondere Verfahrensarten und Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei der Berechnung der durchschnittlichen Verfahrensdauer nicht berücksichtigt worden sind. Dafür gibt es eine Aufteilung im Hinblick auf die verschiedenen Sachgebiete, die deshalb hier dargestellt wird, s. Jahresbericht 2018, S. 255 f.

⁴⁴ Nur EuG; für das EuGöD liegen insoweit keine Zahlen vor.

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Staatliche Beihilfen ⁴⁵							
Wettbewerb ⁴⁶							
Geistiges Eigentum	16,4	9,1	16,4	19,5	15,8	17,3	21,1
Sonstige Klagen	20,7	27,5	20,7	21,3	21,6	22,6	25,6
Rechtsmittel						-	-
Gesamt EuG ⁴⁷							
Öffentlicher Dienst	18,7	15,6	18,7	17,2	17,9	19,2	19,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Staatliche Beihilfen	29,0	32,4	48,1	50,3	32,4	32,8	31,5
Wettbewerb	41,1	42,6	40,2	46,2	45,7	50,5	48,4
Geistiges Eigentum	21,8	24,5	20,4	20,1	20,6	20,3	20,3
Sonstige Klagen	27,8	29,5	26,0	23,9	23,7	22,8	22,2
Rechtsmittel	-	7,1	16,1	16,1	16,6	18,3	16,8
Gesamt EuG					24,7	26,7	24,8
Öffentlicher Dienst ⁴⁸	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	
(2) Wettbewerb	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	
(3) Öffentlicher Dienst	18,7	13,7	13,0	20,3 ⁴⁹	8,9	15,6	15,2	
(4) Geistiges Eigentum	24,9	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	
(5) Sonstige Klagen	13,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	
(6) Rechtsmittel	26,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4	n.a. ⁵⁰	
(7) Rechtssachen gesamt	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

⁴⁵ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁶ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁷ Die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit für alle Verfahren findet sich leider nicht in den Geschäftsberichten; lediglich bis 2010 zurück gibt es diese Zahl, vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30

⁴⁸ Ab 2007 nur noch EuGöD.

⁴⁹ Erledigungen bis 31. August 2016, wobei sich die Abweichung nach oben offensichtlich aus einer Vielzahl an Beschlüssen erklärt, bei denen die Verfahren zwischenzeitlich ausgesetzt gewesen sind. Unter Ausschluss der Dauer einer etwaigen Aussetzung beträgt die Verfahrensdauer lediglich 10,0 Monate, s. Jahresbericht 2016, S. 272.

⁵⁰ Vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30, obwohl ausweislich der Statistik noch 2 Rechtsmittelverfahren im Jahr 2019 erledigt worden sind.

Zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres anhängige Verfahren nach Rechtsgebiet (EuG und EuGöD):

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Staatliche Beihilfen ⁵¹							
Wettbewerb ⁵²							
Geistiges Eigentum	17	44	51	105	158	192	196
Sonstige Klagen	538	561	579	588	633	714	670
Rechtsmittel ⁵³							
Besondere Verfahrensarten	8	3	6	7	16	31	15
Öffentlicher Dienst	169	179	156	172	192	237	130
Gesamt	732	787	792	872	999	1174	1163

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Staatliche Beihilfen	165	166	185	161	153	179	152
Wettbewerb	182	196	236	247	288	227	200
Geistiges Eigentum	249	289	316	355	382	361	389
Sonstige Klagen	326	422	371	358	416	458	438
Rechtsmittel	10	30	46	46	32	47	25
Besondere Verfahrensarten	15	18	22	23	28	36	33
Öffentlicher Dienst	310	268	219	176	186	178	235
Gesamt	1257	1389	1395	1366	1485	1486	1472

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatliche Beihilfen	146	507	488	461	570	527	601	
Wettbewerb	148	117	82	64	86	68	64	
Geistiges Eigentum	465	485	400	448	370	322	274	
Sonstige Klagen	487	507	488	461	570	527	601	
Rechtsmittel	43	37	36	49	9	0	0	
Besondere Verfahrensarten	36	34	46	65	41	36	40	
Öffentlicher Dienst	211	216	231	158	178	161	141	
Gesamt	1536	1903	1771	1706	1824	1641	1721	

Zum Vergleich: Restanten gesamt in den Anfangsjahren (1989-1998):

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
168	145	173	171	661	628	616	659	1117	1007

⁵¹ Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵² Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵³ Erst ab Gründung des EuGöD hatte das EuG Rechtsmittel zu behandeln.

6. Zusammenfassung

Die quantitative Analyse unterstellt eine unveränderte Aufgabenstellung des Gerichts sowie eine unveränderte Arbeitsweise, d.h. einen im wesentlichen gleichbleibenden Einsatz der vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen.

Die erhobenen statistischen Daten für die Jahre seit Errichtung des Gerichts 1989 - seinerzeit als "Gericht des ersten Rechtszuges" - bieten zwar keine eindeutig sichere, wohl aber eine hinlänglich valide Grundlage für die nachstehenden Feststellungen.

Die durchschnittliche Leistungsfähigkeit des Gerichts liegt bei etwa 20 bis 25 Verfahren je Richter und Jahr. Hiervon entfallen etwa zwei Drittel auf Verfahren, die durch Urteil zu erledigen sind. Bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen nimmt die durchschnittliche Leistungsfähigkeit ab und bewegt sich auf den unteren Rand des angegebenen Korridors zu.

Die Geschäftslast des Gerichts beläuft sich seit einigen Jahren einigermaßen konstant zwischen 800 und 1.000 Verfahren (Neueingängen) pro Jahr (unter Einschluss der Rechtssachen aus dem Sachgebiet "öffentlicher Dienst"). Diese Geschäftslast erfordert eine "Normalbesetzung" des Gerichts mit 40 Richtern.

Bis zum Jahr 2014 hatten sich allerdings erhebliche Rückstände aufgebaut, die in einigen Sachgebieten (Beihilfen; Wettbewerb) ein Vielfaches der jährlichen Eingänge betrug und demzufolge von durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten von bis zu fünf Jahren führten, was inakzeptabel ist. Die Erhöhung der Richterzahl auf zunächst 40 Richter (2015) hat ein weiteres Anwachsen der Rückstände verhindert, die Eingliederung des Gerichts des öffentlichen Dienstes (2016) und die weitere Erhöhung der Richterzahl auf insgesamt 53 (54) Richter (2019) erlaubt eine allmähliche Rückführung der Rückstände und dementsprechend eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten. Akzeptable Umstände sind freilich längst noch nicht erreicht.

II. Qualitative Analyse

1. Maßstäbe

Zur verlässlichen Beurteilung eines Gerichts muss - über die rein quantitative Betrachtung hinaus - auch die Qualität seiner Rechtsprechung einbezogen werden. Natürlich lässt sich auch diese nicht unmittelbar, sondern nur anhand von Hilfsindikatoren beurteilen. Insofern kommen in Betracht:

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer⁵⁴
- Anteile der Behandlung von Rechtssachen im schriftlichen Verfahren oder aufgrund mündlicher Verhandlung
- Akzeptanz der Entscheidungen bei den Prozessbeteiligten ausweislich der Rechtsmittel: Anfechtungsquoten; Erfolgsquoten
- Akzeptanz der Entscheidungen in der Fachöffentlichkeit ausweislich des literarischen Echos

2. Besetzung der Richterbank

Internationale Gerichte bevorzugen in aller Regel größere Besetzungen der Richterbank. Als Begründung dient zumeist das Bestreben, möglichst viele der Staaten, die der jeweiligen Gerichtsbarkeit unterworfen sind, auf der Richterbank repräsentiert zu sehen. Auch wenn dieses Motiv unbestreitbar seine Berechtigung hat, ist es doch mit dem anderen Motiv, möglichst qualitätvolle Entscheidungen herbeizuführen, nicht deckungsgleich. Die juristische Qualität einer Entscheidung (und die Qualität einer Rechtsprechungslinie in der Kette der Entscheidungen) hängt zwar durchaus auch mit der Größe des entscheidenden Spruchkörpers zusammen. So sind Kollegialentscheidungen regelmäßig niveauvoller als Einzelrichterentscheidungen. Allerdings nimmt die Qualität nicht linear mit der Größe des Kollegiums zu. Grund für die Qualität der Kollegialentscheidung ist die Diskursfähigkeit des Kollegiums, und diese

⁵⁴ Das Plenum des EuG (in der Verfahrensordnung als Vollversammlung bezeichnet) ist nach Art. 42 Abs. 1 der Verfahrensordnung nicht zu inhaltlichen Entscheidungen berufen.

hängt (neben anderen Faktoren, etwa der Informiertheit der Richter über eine Sache, ihrer Sprachbeherrschung usw.) auch von der Zahl der Diskursteilnehmer ab. Die langjährigen Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte belegen, dass eine Fünferbesetzung insofern optimal ist, d.h. dass eine Dreierbesetzung tendenziell zu schmal ist, während Kollegien mit mehr als fünf Richtern dazu neigen, nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums gleichermaßen am Diskurs zu beteiligen.

Gemessen hieran zeigt sich, dass das Allgemeine Gericht offenbar ebenfalls die Fünferbesetzung als angemessen favorisiert, jedoch aus dem Sachzwang möglichst effektiven Personaleinsatzes zehn Jahre lang ganz überwiegend in Dreierbesetzung entschieden hat.

So ist vorab festzuhalten, dass die Dreier- oder Fünferbesetzung die Standardbesetzung für Urteilsverfahren bildet. Dem Einzelrichter wurden selten bis nie Urteilsverfahren zur Entscheidung übertragen; er dürfte nur für die "sonstigen Verfahrensarten" (Berichtigungen, Erläuterungen, Kostensachen usw.) zuständig gewesen sein. Umgekehrt wurde eine Sache auch nur in seltenen Ausnahmefällen an die Große Kammer verwiesen (die derzeit eine übergroße Kammer aus 15 Mitgliedern ist). Das Plenum wird nach der Verfahrensordnung nicht als Rechtsprechungsorgan tätig.

Die Wahl zwischen der Dreier- und der Fünferbesetzung spiegelt die Belastung des Gerichts. Bis zum Jahr 2007 wurden zwischen 11 % und 17 % aller streitigen Entscheidungen in Fünferbesetzung entschieden. In den Folgejahren, also in den Jahren steigender Eingangszahlen und zunehmender Verfahrenslaufzeiten, sank der Anteil auf weniger als 5 %, teilweise sogar auf weniger als 1 %. Erst in den Jahren 2018 und 2019 wurde der Anteil der Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder etwas erhöht (2018: 8,6%; 2019: 6,8%). Das lässt den Schluss zu, dass das Gericht selbst die Fünferbesetzung als eigentlich angemessen ansieht, sich hieran jedoch durch eine zu große Geschäftslast gehindert sah und wohl weiterhin sieht.

Von den in dem betreffenden Jahr durch streitige Entscheidung (Urteil oder Beschluss⁵⁵) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:⁵⁶

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) durch 1 Richter	15	14	7	7	2	0
(2) durch 3 Richter	277	276	510	355	378	510
(3) durch 5 Richter	39	64	62	55	52	17
(4) durch die Große Kammer	0	0	6	0	2	0
(5) Rechtsmittelkammer	-	-	-	-	7	26
(6) Präsident des Gerichts	8	7	25	19	16	52
(7) Summen (1) bis (6)	339	361	610	436	457	605

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) durch 1 Richter	0	3	0	0	0	0
(2) durch 3 Richter	445	423	604	592	596	699
(3) durch 5 Richter	29	8	25	9	8	16
(4) durch die Große Kammer	0	2	0	0	0	0
(5) Rechtsmittelkammer	31	37	29	37	58	53
(6) Präsident des Gerichts	50	54	56	50	40	46
(7) Summen (1) bis (6)	555	527	714	688	702	814

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) durch 1 Richter	9	5	0	5	5	
(2) durch 3 Richter	886	654	751	863	760	
(3) durch 5 Richter	11	12	18	87	59	
(4) durch die Große Kammer	0	0	0	0	1	
(5) Rechtsmittelkammer	37	38	46	11	2	
(6) Präsident des Gerichts	44	46	80	43	47	
(7) Summen (1) bis (6)	987	755	895	1009	874	

⁵⁵ Für die Entscheidungen durch Urteil finden sich in den Unterlagen keine Daten, weshalb hier die Gesamtzahl dargestellt wird.

⁵⁶ Vor das Jahr 2003 zurückzugehen, erscheint in diesem Kontext nicht sinnvoll.

3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

Für die Qualität einer richterlichen Entscheidung ist ebenfalls wichtig, ob und in welcher Weise die Streitparteien in den Diskurs des Spruchkörpers einbezogen werden. Dabei erweist sich die mündliche Verhandlung dem bloß schriftlichen Verfahren insofern als überlegen, als sie die Gelegenheit bietet, Rechtsstandpunkte zu erläutern, Missverständnisse auszuräumen und praktische Folgen einer möglichen Entscheidung zu diskutieren.

Die Statistik belegt eine erfreulich hohe Verhandlungsquote; auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde nur in der Minderzahl der Verfahren verzichtet. Allerdings belegt die Statistik nicht, ob und in welcher Weise die mündliche Verhandlung für ein Rechtsgespräch mit den Streitbeteiligten genutzt wurde; die Verfahrensordnung schreibt dies nicht vor, verbietet es freilich auch nicht.

Von den durch Urteil erledigten Sachen wurden im schriftlichen Verfahren oder nach mündlicher Verhandlung entschieden:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ohne mündliche Verhandlung	112	166	164	233	189	218	
nach mündlicher Verhandlung	316	404	284	259	455	336	

4. Rechtsmittel

Rechtsmittelquoten können in aller Regel nur ein zu niedriges Niveau einer Judikatur belegen, nicht jedoch umgekehrt auch ein besonders hohes (gutes) Niveau. (Allenfalls kann ein Rechtsmittel gegen eine innovative Entscheidung das Rechtsmittelgericht seinerseits zu Innovationen veranlassen; aber das belegt dann *dessen* Qualität.)

Stellt man dies in Rechnung, so bieten die Rechtsmittelquoten bei dem Allgemeinen Gericht keine Auffälligkeiten. Von den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts wurden zwischen 20% und 30% mit Rechtsmitteln zum Gerichtshof angefochten, in 12% bis 25% der Anfechtungen mit Erfolg. Die Änderungsquote (d.h. das Verhältnis

der abändernden Entscheidungen des Gerichtshofs zu den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts) lag demzufolge zwischen 3,5% und 5,5%. Diese Quoten weichen nicht von den Erfahrungswerten in nationalen Rechtsmittelzügen ab.

Wenig aussagekräftig sind hingegen Anträge auf Urteilsberichtigung oder Urteilsergänzung (wegen Übergehens eines Klagebegehrens: "omission de statuer"). Sie belegen zwar handwerkliche Fehler; doch ist die Fehlerquote hiernach sehr gering (vgl. Verfahrenszahlen oben Seite 10) und verbleibt jedenfalls im Bereich des menschlich Erwartbaren.

Rechtsmittelquoten (Anfechtungsquoten, Änderungsquoten) der Jahre 2014-2020:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) anfechtbare Entscheidungen	561	761	626	616	714	851	
(2) mit Rechtsmitteln angefochten ⁵⁷	110	203	163	137	194	255	
(3) Anfechtungsquote (in %)	20%	27%	26%	22%	27%	30%	
(4) Rechtsmittel erfolgreich	29	27	21	34	27		
(5) davon Sachentscheidung des EuGH	18	20	12	23	12		
(6) davon Zurückverweisung ans EuG	11	7	9	11	15		
(7) Erfolgsquote (4 / 2)	26,4%	13,3%	12,9%	24,8%	13,9%		
(8) Änderungsquote (4 / 1)	5,2%	3,5%	3,4%	5,5%	3,8%		

⁵⁷ Die Regelung über die Zulassung von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des EuG in Art. 58a der Satzung des EuGH ist erst im April 2019 neu geschaffen worden. Entsprechend liegen bislang (offenbar) noch keine statistischen Erhebungen hierzu vor.

5. Literarisches Echo

In der deutschen Fachöffentlichkeit ist das Echo auf die Judikatur des Gerichts vergleichsweise gering. Sie wird vornehmlich von der Gattung der Kommentarliteratur registriert, deren Interesse darauf gerichtet ist, das jeweilige Rechtsgebiet - etwa das Beihilfen- oder das Kartellrecht der Europäischen Union - systematisch darzustellen und so dem künftigen Rechtsanwender einen leichteren Zugang zu verschaffen. Hier wird eine dogmatische Kritik der Judikatur nicht erwartet und selten geleistet. Auch die veröffentlichten Aufsätze in Fachzeitschriften beschränken sich in aller Regel darauf, die besprochene(n) Entscheidung(en) inhaltlich zu referieren und in die Entwicklung der Rechtsprechung einzuordnen. Eine kritische Rezension findet selten statt. Das mag auch daran liegen, dass als Autoren solcher Veröffentlichungen selten Rechtswissenschaftler in Erscheinung treten; zumeist handelt es sich um Beiträge von Praktikern (Rechtsanwälten oder Verwaltungsbeamten). Damit erfährt das Gericht eine deutlich geringere Aufmerksamkeit in der Literatur als der Gerichtshof.

Auswertung der EuZW, Jahrgänge 2017-2020:⁵⁸

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
Urteilsabdrucke	3	3	3	0
Urteilsbesprechungen/Anmerkungen	2	2	4	0
In Aufsätzen ausführlicher thematisiert	5	5	4	1
Übersichtsaufsätze zur Entwicklung der Rspr. auf einem Rspr.-Gebiet des EuG	4	3	5	1

Auswertung juris:⁶⁰

	2017	2018	2019	2020 ⁶¹
Über juris verfügbare Anmerkungen	1	1	0	0

⁵⁸ Es fiel bei Durchsicht der genannten EuZW-Jahrgänge auf, dass die Rechtsprechung des EuGH ein Vielfaches an Beachtung findet. So waren sicherlich mehr als 50 Urteile pro Jahr abgedruckt und mehr als 15 rezensiert. Urteile des EuG wurden in der Regel nur abgedruckt, wenn sie auch in der gleichen Ausgabe besprochen wurden.

⁵⁹ Bis Heft 3/2020.

⁶⁰ Hier sind nur die Treffer aufgeführt, die eine unmittelbar über juris aufrufbare Rezension beinhalten. Aufgrund der Suchfunktionen bei juris kann nicht unmittelbar auf Rezensionen in anderen Medien zugegriffen bzw. Informationen über das Vorliegen von Besprechungen erlangt werden. Dies würde ein Aufrufen jedes einzelnen EuG-Urteils über juris erfordern, da nur dort vermerkt ist, in welchen Zeitschriften das Urteil abgedruckt und ggf. besprochen ist. Dieser Aufwand konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht geleistet werden.

⁶¹ Bis Heft 3/2020.

6. Zusammenfassung

Unmittelbar aussagekräftige Indikatoren über die fachliche Qualität der Rechtsprechung des Gerichts fehlen. Die Anfechtungs- wie die Änderungsquote bei Rechtsmitteln zeigen keine Auffälligkeiten, belegen also insb. keine unzulängliche Qualität der Rechtsprechung.

Einem internationalen Gericht - zumal einem Höchstgericht - unangemessen ist jedoch die langjährige und ganz überwiegende Praxis des Gerichts, über Klagverfahren (Urteilsverfahren) in Dreierbesetzung zu entscheiden. Angemessen wäre stattdessen eine Fünferbesetzung. Die Praxis des Gerichts belegt, dass das Gericht dies selbst so sieht und die Dreierbesetzung in den Jahren 2008 bis 2017 lediglich wegen der über großen Verfahrenslast zur Regel hat werden lassen. In jüngster Zeit wurden Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder zahlreicher.

D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

I. Grundsätzliche Überlegungen

1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union

Das Gericht wurde 1988 als "Gericht erster Instanz" errichtet.⁶² Schon die damalige Bezeichnung kennzeichnete seine ursprüngliche Funktion als Instanzgericht für den Gerichtshof: In Verfahren, in denen auch Tatfragen zu klären sind, sollte das Gericht dem Gerichtshof vorgeschaltet werden, um dieses von Tatfragen zu entlasten.⁶³ Der Gerichtshof sollte aber für die Rechtsfragen zuständig bleiben. Dementsprechend sollte gegen seine Entscheidungen ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum Gerichtshof statthaft sein. Dass dies "nach Maßgabe der Satzung (des Gerichtshofs)" gelten sollte, erlaubte nach ganz einhelliger Meinung nicht, das Rechtsmittel zum Gerichtshof bestimmten Zulassungsbeschränkungen zu unterwerfen.

Durch den Vertrag vom Nizza vom 26.02.2001 wurde die Zuständigkeit des Gerichts deutlich erweitert. Art. 225 EGV sah nunmehr drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten vor:

- Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Direktklagen; insofern wurde die bisherige Regelung von 1988 im Wesentlichen ins Primärrecht übernommen;
- Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der "gerichtlichen Kammern", die in Anwendung des neuen Art. 225a EGV gebildet werden konnten; auf dieser Grundlage wurde 2006 (nur) das Fachgericht⁶⁴ für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

⁶² Art. 168a EWG-Vertrag; Beschluss des Rates vom 24.10.1988 (88/591/EGKS, EWG, Euratom), ABl. EG Nr. L 319/1.

⁶³ Vgl. die Erwägungsgründe zum Beschluss des Rates vom 24.10.1988, ebd.

⁶⁴ Die "gerichtlichen Kammern" heißen seit dem Vertrag von Lissabon "Fachgerichte".

Auch wenn das Gericht in Ansehung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst nunmehr selbst Rechtsmittelgericht war, wurde seine Bezeichnung als "Gericht erster Instanz" beibehalten. Damit kam unverändert seine Ausrichtung auf den Gerichtshof und seine Funktion als vorgeschaltete Instanz zu dessen Entlastung zum Ausdruck. Das fand darin seinen Niederschlag, dass Art. 225 EGV hinsichtlich jeder der drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten ein Rechtsmittel zum Gerichtshof vorsah.

Art. 225 EGV ist durch die Verträge von Lissabon vom 13.12.2007 in Art. 256 AEUV übernommen worden. Jetzt wurde die Bezeichnung des Gerichts geändert; es heißt nunmehr "Gericht" und nicht länger "Gericht des ersten Rechtszugs". Diese Änderung der Terminologie änderte aber nichts in der Sache. Sie berücksichtigte, dass das gleichzeitig errichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst für dieses Sachgebiet die Funktion eines erstinstanzlichen Gerichts übernahm. Abgesehen davon entsprach Art. 256 AEUV der Vorgängervorschrift des Art. 225 EGV wortgleich.

In der seither verstrichenen Zeit ist diese Ausrichtung auf den Gerichtshof zweifelhaft geworden. Vielmehr haben sich das Gericht einerseits, der Gerichtshof andererseits auseinander entwickelt und je eigenständige Funktionen übernommen: Während der Gerichtshof im Wesentlichen das "Gericht der Mitgliedstaaten" sowie in zunehmendem Maße das Verfassungsgericht der Europäischen Union ist, ist das Gericht in die Funktion eines Verwaltungsgerichts der Union eingetreten, also des Gerichts, dem die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Kommission, der Einrichtungen und Agenturen und sonstigen Verwaltungsbehörden der Union obliegt.

Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Sie sollte bewusst aufgegriffen und ausgestaltet werden. Die veränderte Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts legt eine Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts nahe. Dies kommt in seiner neuen Bezeichnung als "Allgemeines Gericht" bereits zum Ausdruck. Die Erhöhung der Richterzahl bietet hierzu Gelegenheit und schafft auch das dazu nötige Potenzial.

2. Entlastung des Gerichtshofs

Die Neubestimmung von Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts führt zwingend auch zu einer Neubestimmung seines Verhältnisses zum Gerichtshof. Es liegt nahe, diese Neubestimmung dazu zu nutzen, den Gerichtshof zu entlasten. Eine solche Entlastung erscheint dringend geboten (a). In der Konsequenz der bisherigen Überlegungen empfiehlt es sich, hierzu beim Rechtsmittelrecht anzusetzen (b). Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, in bestimmtem Umfang von der durch Art. 256 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, das Gericht an der Erledigung von Vorabentscheidungsersuchen zu beteiligen (c).

a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs

Der Gerichtshof ist auf eine Entlastung dringend angewiesen, wie die Entwicklung seiner Eingangszahlen und insb. deren Verhältnis zur Richterzahl belegen.

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁶⁵	2020
(13) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849	-	-
(14) davon Rechtsmittel ⁶⁶	111	215	175	147	199	-	-
(15) davon VertragsverletzgsVf.	57	37	31	41	57	-	-
(16) davon VorabentscheidgsVf.	428	436	470	533	568	-	-
(17) Eingänge pro Richter	22,2	25,5	24,7	26,4	30,3	-	-
(18) Rechtsmittel/Ri	4	7,7	6,3	5,3	7,1	-	-
(19) Vertragsverletzgs.Vf./Ri	2	1,3	1,1	1,5	2	-	-
(20) Vorabentschdgs.Vf./Ri	15,3	15,6	16,8	19,0	20,3	-	-

Zwar sind trotz der deutlich gestiegenen Arbeitslast die Verfahrenslaufzeiten beim Gerichtshof im Wesentlichen gleich geblieben.

⁶⁵ Für 2019 liegen für den EuGH noch keine Zahlen vor.

⁶⁶ Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des EuGH:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Vorabentscheidungsverfahren	15	15,3	15	15,7	16		
Eilvorabentscheidungsverfahren	2,2	1,9	2,7	2,9	3,1		
Beschleunigtes Vf.	3,5	5,3	4	8,1	2,2		
(2) Klagen	20	17,6	19,3	20,3	18,8		
Beschleunigtes Vf. ⁶⁷				9			
(3) Rechtsmittel	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Beschleunigtes Vf. ⁶⁸			10,2				

Das ließ sich aber nur durch eine überaus strikte Strukturierung der internen Arbeits- und Entscheidungsabläufe des Gerichtshofs, insbesondere durch rigide Fristvorgaben an die Berichterstatter erreichen. Diese Strukturierung trägt den Charakter einer Notmaßnahme, die bei anderen Höchstgerichten nicht oder jedenfalls nicht in dieser Rigidität zu beobachten ist. Es erscheint als wünschenswert, Maßnahmen zu ergreifen, die künftig eine Lockerung oder gar einen Verzicht auf diese Notmaßnahmen erlauben.

b) Rechtsmittelbeschränkung

Solange das Gericht dem Gerichtshof als bloßes Instanzgericht untergeordnet war, lag nahe, dass seine Entscheidungen grundsätzlich im Rechtsmittelwege der Überprüfung durch den Gerichtshof unterlagen. Wird diese Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und tritt das Gericht mit eigener, von derjenigen des Gerichtshofs verschiedener Aufgabenstellung neben den Gerichtshof, so bilden Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht mehr die Regel, sondern eine begründungsbedürftige Ausnahme. Das ist auch systemgerecht; die Behandlung derartiger Rechtsmittel sind für den Gerichtshof eigentlich funktionsfremd, betreffen sie doch das Verwaltungsrecht der Union und

⁶⁷ Statistisch nicht relevant, da lediglich 3 Anträge gestellt für das gesamte Jahr 2018, Jahresbericht 2018, S. 145.

⁶⁸ Statistisch nicht relevant, da lediglich 1 Antrag für das Jahr 2016 gestellt worden ist, Jahresbericht 2018, S. 145.

damit regelmäßig andere Rechtsmaterien als diejenigen, mit denen sich der Gerichtshof in seiner originären Funktion als Gerichtshof für die Mitgliedstaaten und für Verfassungsfragen zu befassen hat.

Rechtsmittel zum Gerichtshof gegen Entscheidungen des Gerichts sollten allerdings nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Der Funktion und Aufgabe von Gericht und Gerichtshof entspräche aber, sie auf Fälle von Divergenz oder von grundsätzlicher Bedeutung für das Unionsrecht oder für einzelne Mitgliedstaaten zu beschränken. Eine derartige Beschränkung müsste in der Satzung vorgesehen werden, was Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV erlaubt. Die Fallgruppe der Divergenz oder der grundsätzlichen Bedeutung für das Unionsrecht (und dessen Fortentwicklung) schließt den unerlässlichen Mindeststandard für ein Rechtsmittel zum Gerichtshof auf, den Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV mit einer "ernsten Gefahr für die Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts" umschreibt, geht aber in einer von der künftigen Rechtsprechung noch näher zu bestimmenden Weise darüber hinaus. Die Fallgruppe der (besonderen) Bedeutung für einzelne Mitgliedstaaten hat demgegenüber mögliche politische oder wirtschaftliche Konsequenzen von gravierendem Ausmaß für bestimmte Mitgliedstaaten im Blick, wie dies namentlich im Beihilfenrecht mitunter der Fall sein mag.

Würden die Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht wie derzeit nur in wenigen Sonderfällen, sondern generell in der beschriebenen Weise beschränkt, so könnte der Gerichtshof von seinen Aufgaben als Rechtsmittelgericht in einem bestimmten Umfang entlastet werden. Die Einschränkung oder Vermeidung von Rechtsmitteln zum Gerichtshof würde dessen Arbeitslast zwar nicht gravierend, wohl aber doch nennenswert vermindern:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849		
(2) davon Rechtsmittel ⁶⁹	111	215	175	147	199		
(3) Anteil (2) an (1) in %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

⁶⁹ Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe, wobei diese Verfahren kaum ins Gewicht fallen (Höchstzahl waren 9 Eingänge im Jahr 2015).

c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen

Zum anderen könnte das Allgemeine Gericht - neben seiner originären Aufgabe als Verwaltungsgericht der Europäischen Union - auch Teile der Aufgaben des Gerichtshofs übernehmen-. Art. 256 Abs. 3 AEUV erlaubt dies für die Verfahrensart der Vorabentscheidungen. In prinzipieller (systematischer) Hinsicht spricht dagegen, dass Vorabentscheidungen für das Allgemeine Gericht seinerseits funktionsfremd wären; die angestrebte Akzentuierung der funktionellen Unterscheidung zwischen Allgemeinem Gericht und Gerichtshof würde an dieser Stelle wieder verwischt. Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass der Gerichtshof dringend der Entlastung bedarf und dass die soeben empfohlene Entlastung im Bereich der Rechtsmittel bei weitem nicht ausreicht, um die Überlastung des Gerichtshofs auf eine akzeptable Belastung zurückzuführen.

Der Gerichtshof hat gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 am 14. Dezember 2017 einen Bericht über die Möglichkeit einer Verteilung der Zuständigkeiten für Vorabentscheidungen nach Art. 267 AEUV vorgelegt.⁷⁰ Darin hat er sich dagegen ausgesprochen, von der Möglichkeit des Art. 256 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen. Zur Begründung hat der Gerichtshof im Wesentlichen vorgebracht:

- Schwierigkeit, die für eine Übertragung der Zuständigkeit an das Allgemeine Gericht geeigneten Rechtsgebiete hinlänglich sicher zu bezeichnen
- Gefahr divergierender Rechtsprechung zwischen dem Gerichtshof und dem Allgemeinen Gericht
- Unterschiede in der Verfahrensweise; das Gericht ist bislang nicht dazu eingerichtet, auf der Grundlage sämtlicher Amtssprachen der EU zu judizieren
- Rechtsmittel an den Gerichtshof würden das Verfahren verlängern statt verkürzen, was die Entlastungswirkung für den Gerichtshof aufheben und die Gerichte der Mitgliedstaaten von Vorlagen abhalten könnte

Diesen Bedenken muss Rechnung getragen werden. Sie schließen freilich nicht abschließend aus, über eine Entlastung des Gerichtshofs bei den Vorabentscheidungen

⁷⁰ Vgl. oben Fn. 4.

weiter nachzudenken. Dahingehende Überlegungen sollten sich von folgenden Eckpunkten leiten lassen:

Richtig und geboten ist, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte ihre Vorabentscheidungsersuchen ausnahmslos an den Gerichtshof richten. Denkbar ist jedoch, dass der Gerichtshof ein solches Vorabentscheidungsersuchen seinerseits an das Allgemeine Gericht abgibt. Diese Verfahrensweise würde dem Gerichtshof gestatten, das Vorabentscheidungsersuchen nach seiner eigenen Verfahrensordnung zur Kenntnis zu nehmen und dessen Bedeutung für das Unionsrecht zu beurteilen.

Eine derartige Delegation an das Allgemeine Gericht kommt ferner nicht beliebig, sondern nur bei Vorliegen oder Nichtvorliegen bestimmter Voraussetzungen in Betracht.

- Zum einen müsste es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen handeln, welches ein bestimmtes, in der Satzung festgelegtes Sachgebiet betrifft. Das setzt schon Art. 256 Abs. 3 AEUV voraus. Nach dem hier zugrundegelegten Konzept einer klaren Funktionenverteilung und -zuweisung zwischen Gericht und Gerichtshof empfiehlt sich, eine Delegation an das Allgemeine Gericht nur in solchen Sachgebieten zu erlauben, die im Schwerpunkt vom Allgemeinen Gericht bearbeitet werden, in der Judikatur des Gerichtshofs aber eher am Rande stehen. Denkbare Sachgebiete wären hiernach etwa das Beihilfenrecht, das Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), das Dienstrecht und das Markenrecht (geistiges Eigentum). Die Statistik zeigt die mögliche Entlastungswirkung für den EuGH:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Vorabentsch.-Ersuchen insg.	428	436	470	533	568		
(2) davon Staatl. Beihilfen	11	4	10	10	4		
(3) davon Wettbewerb	8	6	12	2	4		
(4) davon Öff. Dienst (Beamtenstatut)	1	0	0	0	0		
(4) davon geistiges Eigentum	13	22	18	19	20		
(5) Summe (2) bis (5)	33	32	40	31	28		
(6) Anteil (5) an (1) in %	7,5	7,3	8,5	5,8	4,9		

- Zum anderen kommt auch in solchen Fällen eine Abgabe an das Allgemeine Gericht gleichwohl nicht in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV vorliegen, wenn der Gerichtshof selbst also "prima vista" der Auffassung ist, dass die Rechtssache voraussichtlich eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte.

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit des Allgemeinen Gerichts, eine Rechtssache wegen deren grundsätzlicher Bedeutung nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV an den Gerichtshof zurückzugeben. Weil der Gerichtshof diese Voraussetzungen nach dem Erkenntnisstand zu Verfahrensbeginn selbst bereits geprüft hatte, sollte die Satzung diese Möglichkeit auf Fälle beschränken, in denen sich die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache aus einer wesentlichen Änderung der Prozesslage ergibt.

Ferner kann die Satzung die Befugnis des Gerichtshofs vorsehen, die Vorabentscheidungen des Gerichts nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV zu überprüfen und hierzu das Verfahren nochmals an sich zu ziehen. Eine derartige Befugnis zur Superrevision ist dem deutschen Prozessrecht fremd, steht jedoch etwa im französischen Conseil d'Etat der "Troika" - einem kleinen (ursprünglich vier-, heute dreiköpfigen) Gremium der Gerichtsleitung - zu. Es empfiehlt sich, hier ähnlich zu verfahren, um die Entlastungswirkung für den Gerichtshof nicht wieder zu beseitigen. Denkbar wäre etwa, die Befugnis zur Superrevision dem Präsidenten des Gerichtshofs oder einem aus diesem und zwei Kammerpräsidenten bestehenden Dreiergremium zu übertragen.

In praktischer Hinsicht ist noch zu bedenken, dass dem Allgemeine Gericht jedenfalls in solchen Vorabentscheidungsverfahren dieselben Ressourcen namentlich des Übersetzungsdienstes zur Verfügung stehen müssen wie dem Gerichtshof.

II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

Damit das Allgemeine Gericht die vorstehend umschriebene Rolle, namentlich seine Aufgabe und Funktion als selbständiges Verwaltungsgericht der Europäischen Union in befriedigender Weise wahrnehmen kann, bedarf es gewisser Maßnahmen, die darauf abzielen, dass es von den Organen der Union, von den Mitgliedstaaten und den mitgliedstaatlichen Gerichten sowie von den Unionsbürgern als vollgültiges Unionsgericht anerkannt wird und dass seine Entscheidungen als grundsätzlich endgültig akzeptiert werden. Hierzu sind Änderungen in der Struktur und Verfahrensweise des Gerichts empfehlenswert, welche zum einen ein gleichbleibend hohes fachliches Niveau seiner Entscheidungen garantieren und zum anderen zu einer größeren Repräsentanz verschiedener Mitgliedstaaten auf der Richterbank führen.

1. Richter

An die Richter des Allgemeinen Gerichts müssen nicht nur formaliter (vgl. Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 EUV; Art. 255 AEUV), sondern auch in der Praxis dieselben fachlichen und persönlichen Anforderungen gestellt werden wie für die Richter des Gerichtshofs.

Es ist außerdem sicherzustellen, dass die Richter die Aufgabe der Rechtsprechung im Kern selbst wahrnehmen und nicht in wesentlichen Teilen an Hilfsrichter / Rechtsreferenten / wissenschaftliche Mitarbeiter delegieren. Deshalb sollte kein Richter mehr als zwei Rechtsreferenten haben.⁷¹ Daneben kann das Gericht einen allgemeinen Pool an Fachreferenten für bestimmte besonders komplizierte Fragen (etwa solche des Kartell- oder Beihilfenrechts) bereithalten.

⁷¹ Dabei empfiehlt sich, je eine der Referentenstellen eines Richters für einen auf drei Jahre an das EuG abgeordneten Richter eines mitgliedstaatlichen (Verwaltungs-) Gerichts vorzubehalten. Auf diese Weise könnte die Gerichtsbarkeit der Union mit den mitgliedstaatlichen Fachgerichtsbarkeiten verstärkt werden.

2. Innere Gerichtsverfassung

a) Fünferkammer als Regel

Das Allgemeine Gericht sollte in der Regel durch eine Fünferkammer entscheiden; das erhöht die fachliche Qualität und zugleich die Repräsentationsbreite der Mitgliedstaaten auf der Richterbank. Eilsachen mögen durch eine Dreierbesetzung entschieden werden; abgesehen hiervon sollte eine bloße Dreierbesetzung künftig ausgeschlossen werden. Durch einen Einzelrichter sollte die Kammer nur über bestimmte Nebenfragen entscheiden, die keinen Einfluss auf die Rechtsprechung in der Sache haben (Verfahrenseinstellung, Kosten, Berichtigungen, Erläuterungen u.dgl.).

b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte

Die fachliche Qualität sollte zusätzlich durch eine größere Spezialisierung erhöht werden. Hierzu sind den Kammern jeweils Sachen aus bestimmten Rechtsgebieten zuzuweisen; eine "Rundum-Verteilung" auf eine Vielzahl oder gar auf alle Kammern sollte nicht länger stattfinden. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die personelle Zusammensetzung einer Kammer über einen längeren Zeitraum - wenigstens drei Jahre - grundsätzlich (d.h. abgesehen von unterjährig auftretenden Sachzwängen) unverändert bleibt; nur dies sichert die Kontinuität der Rechtsprechung.

Spezialkammern begründen allerdings die Sorge der Mitgliedstaaten, von der Pflege der Rechtsprechung in solchen Rechtsgebieten auf mehrere Jahre ausgeschlossen zu sein, deren Spezialkammer "ihre" Richter nicht angehören. Diese Sorge lässt sich nicht ausschließen, wohl aber vermindern. Alleinzuständigkeiten einer Kammer für ein Rechtsgebiet sollten deshalb vermieden werden; für jedes Rechtsgebiet sollten wenigstens zwei Kammern (im Wechsel) zuständig sein. Um die Repräsentanz der Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Rechtsgebiet zu erhöhen, sollten diesen Kammern auch nicht beide Richter eines Mitgliedstaates angehören. Zusätzlich könnte vorgesehen werden, dass aus einer Kammer ausscheidende Richter durch Richter aus einem anderen Mitgliedstaat ersetzt werden, der bislang in den für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern nicht "vertreten" war. Dieses System könnte durch eine Konzeption der Großen Kammern als fachlich spezialisierte "chambres réunies" ergänzt werden (siehe unten c).

Eine derartige Spezialisierung von Kammern erscheint auch als praktikabel. Das zeigen die langjährigen Eingangszahlen des Gerichts für verschiedene Sachgebiete (vgl. oben Seite 11). Geht man bei 54 Richtern von der Bildung von 10 Fünferkammern aus,⁷² so müsste ein Geschäftsanfall von insgesamt etwa 800 Sachen (ohne die "Besonderen Verfahrensarten") so aufgeteilt werden, dass jede Kammer etwa 80 Sachen im Jahr zu bearbeiten hätte. Sollen immer mindestens zwei Kammern für ein Rechtsgebiet zuständig sein, so könnten beispielsweise zwei Kammern für "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", drei bis vier Kammern für "geistiges Eigentum", zwei Kammern für "öffentlichen Dienst" und bestimmte "sonstige Klagen" und zwei Kammern für "Institutionelles Recht" und andere "sonstige Klagen" zuständig sein.

c) Große Kammer als "chambres réunies"

Wie angedeutet, sollte dieser Gedanke seine Fortsetzung in einer neuartigen Konzeption von Großen Kammern finden, die sich an die "chambres réunies" des französischen Prozessrechts anlehnt: Will eine Kammer von der Rechtsprechung der / einer anderen für dasselbe Rechtsgebiet zuständigen Kammer abweichen oder wirft eine Rechtssache eine ungeklärte und bedeutsame Rechtsfrage auf, so sollte die Kammer die Sache an eine Große Kammer aus neun Richtern abgeben, die - abgesehen von dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts als Vorsitzendem - ausschließlich aus Mitgliedern der für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern gebildet wird.

Eine andere noch größere Formation - vollends ein Plenum - sollte es als Rechtsprechungsorgan nicht länger geben. Dies birgt die Gefahr, dass dann nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums bei jeder Sachentscheidung wirklich integriert werden können. Grundsatzfragen, die ein Rechtsgebiet überschreiten, sollten im Rechtsmittelwege⁷³ durch den Gerichtshof geklärt werden.

⁷² Auch eine geringere Zahl von Kammern - die dann (mit 6 oder 7 Richtern) überbesetzt wären - ist denkbar, würde es sogar erleichtern, auf unterschiedliche Eingangszahlen der jeweils zugewiesenen Sachgebiete zu reagieren.

⁷³ In Vorabscheidungsverfahren: im Vorlagewege nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern

Das Plenum oder ein von allen Richtern zu wählender Ausschuss sollte über die Geschäftsverteilung entscheiden, d.h. über die Bildung von Kammern und Großen Kammern, über die Zuweisung von Rechtsgebieten an diese Kammern sowie über die Besetzung der Kammern und der Großen Kammern mit Richtern (einschließlich der Fragen des Vorsitzes, der Vertretung usw.), und zwar nach Möglichkeit für einen Zeitraum von drei Jahren im Voraus.

Die Bestimmung der Berichterstatter sowie der Verhandlungskalender sollte aber jeder Kammer in Autonomie obliegen.

3. Verfahrensfragen

a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt

Die Regelzuständigkeit der Fünferkammer erlaubt es, für jede Rechtssache außer einem Berichterstatter auch einen Mitberichterstatter zu bestimmen und so das "Vier-Augen-Prinzip" (oder - bei Einschluss des Kammerpräsidenten - ein Sechs-Augen-Prinzip) innerhalb der Kammer zu verwirklichen. Die Berichterstatter sollten dann von den Rechtsreferenten dieser beiden Kabinette und bei Bedarf durch (nichtjuristische) Fachreferenten aus dem Pool unterstützt werden.

Hingegen hat sich das bisherige Modell, das "Vier-Augen-Prinzip" durch die Bestimmung eines Generalanwalts außerhalb der Kammer zu verwirklichen, nicht bewährt. Primärrecht und Statut sehen für das Gericht - anders als für den Gerichtshof - keine Nur-Generalanwälte vor; vielmehr können nur andere Richter ad hoc mit der Funktion eines Generalanwalts betraut werden. Diese Vermischung der Funktionen stößt auf verschiedene Bedenken, weshalb von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit - soweit ersichtlich - nur ein einziges Mal Gebrauch gemacht wurde. Diese Bedenken werden noch verstärkt, würde dem hier unterbreiteten Vorschlag einer Spezialisierung der Kammern Folge geleistet. Der Berufung eines Generalanwalts aus dem

Kreise der Mitglieder einer für das jeweilige Sachgebiet ebenfalls zuständigen anderen Kammer steht dann nämlich die Gefahr einer Befangenheit im nächsten Verfahren, der Berufung aus dem Kreise der übrigen Richter das im Vergleich zur zuständigen Kammer unterlegene Spezialwissen entgegen.

b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe

Das Gericht sollte seine Entscheidungen grundsätzlich auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung treffen. Es sollte seinen Entscheidungen eine sorgfältige Begründung beifügen, um die Akzeptanzchance zu erhöhen und die Diskursfähigkeit zu sichern.

III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?

Wird das Allgemeine Gericht aus seiner Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und als eigenständiges Verwaltungsgericht konzipiert, so bietet dies Anlass, zugleich das System der Klagearten im Verwaltungsprozessrecht der Europäischen Union zu überprüfen. Ziel sollte ein möglichst lückenloser verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz sein.

E. Empfehlungen

I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts

Für das Folgende nicht unabdingbar erforderlich, gleichwohl ratsam erscheint es, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf zielen, die Qualifikation der Richter des Gerichts derjenigen der Richter des Gerichtshofs anzugleichen. Das könnte durch eine hierauf zielende Nominierungspraxis auch ohne Rechtsänderung geschehen. Für eine auch normative Angleichung müsste Art. 254 Abs. 2 Satz 1 AEUV an Art. 253 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV angepasst werden, um sicherzustellen, dass auch die Richter des Allgemeinen Gerichts in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind.

Ferner sollte erwogen werden, den Status der Richter des Allgemeinen Gerichts von der Unterordnung unter den Gerichtshof zu lösen und das Allgemeine Gericht auch insofern dem Gerichtshof nicht unter-, sondern nebenuordnen. Dies betrifft Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁷⁴ (im Folgenden: Satzung).

II. Generalanwalt

Es wird vorgeschlagen, die Institution des (beim Gericht: richterlichen) Generalanwalts ersatzlos zu streichen. Die Institution hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt; sollte dem hier unterbreiteten weiteren Vorschlag, neben dem Berichterstatter der Kammer zwingend einen Mitberichterstatter vorzusehen, gefolgt werden, so schwindet der etwa verbleibende Bedarf eines (richterlichen) Generalanwalts weiter. Demzufolge sollten folgende Vorschriften gestrichen werden:

⁷⁴ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. C 115 S. 210 ff.), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 (ABl. L 111, S. 1).

- Art. 49, Art. 53 Abs. 3 der Satzung
- Art. 3 Abs. 3 und 4, Art. 30 und 31 der Verfahrensordnung des Gerichts⁷⁵

III. Innere Gerichtsverfassung

Der Schwerpunkt der Empfehlungen betrifft die innere Gerichtsverfassung des Gerichts. Die Vorschläge zielen darauf, die Qualität der Entscheidungen und zugleich deren Akzeptabilität bei den Organen der Union, bei den Mitgliedstaaten und bei den Unionsbürgern zu erhöhen und nach Möglichkeit denjenigen des Gerichtshofs gleichzustellen. Hierzu werden die folgenden Maßnahmen empfohlen, die nicht je für sich, sondern als Bündel von Maßnahmen zu verstehen sind, welche sich wechselseitig bedingen und ergänzen:

- Möglichst weitgehende fachliche Spezialisierung der Kammern
- Hierzu Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Kammern in Fragen der Berichterstattung, der Terminierung und sonstigen Verfahrensgestaltung
- Regelbesetzung der Kammern mit fünf Richtern, darunter ein Berichterstatter und ein Mitberichtersteller; kleinere Formationen nur ausnahmsweise
- Große Kammer mit neun Richtern als "chambres réunies", d.h. - abgesehen vom Vorsitz des Gerichtspräsidenten oder Vizepräsidenten - gebildet aus Richtern der mit der Spezialmaterie befassten Regelkammern
- Abschaffung anderer (noch größerer) Formationen als Rechtsprechungsorgan; Konzentration des Plenums auf Fragen der Geschäftsverteilung sowie der Dienstaufsicht (unter Einschluss von Fragen der Befangenheit von Richtern)

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

⁷⁵ Verfahrensordnung des Gerichts vom 4. März 2015 (ABl. L 105, S. 1), zuletzt geändert am 11. Juli 2018 (ABl. L 240, S. 68).

1. Änderungen der Satzung

Art. 50 der Satzung sollte wie folgt gefasst werden:

Das Gericht tagt in Kammern mit fünf Richtern. Die Richter wählen aus ihrer Mitte die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Über die Besetzung der Kammern und die Zuweisung der Rechtssachen an sie entscheidet das Plenum (wahlweise: die Vollversammlung)⁷⁶ für drei Jahre. Änderungen vor Ablauf von drei Jahren sind aus wichtigem Grund, namentlich zum Ausgleich ungleicher Belastungen der Richter oder Kammern, zulässig.

In bestimmten in der Verfahrensordnung festgelegten Fällen kann die Kammer in der Besetzung mit drei Richtern oder mit einem Richter entscheiden.

Die Verfahrensordnung kann auch vorsehen, dass das Gericht in den Fällen und unter den Bedingungen, die in der Verfahrensordnung festgelegt sind, als Große Kammer tagt.

In Art. 47 Abs. 1 sollte der Verweis auf Art. 17 Abs. 2 und 4 gestrichen werden. Art. 17 Abs. 2 legt fest, dass Entscheidungen, für die eine Kammer mit drei Richtern zuständig ist, nur einstimmig getroffen werden können. Das ist mit der für das Gericht vorgesehenen Zuständigkeit solcher Spruchkörper (nur) für gerichtliche Eilentscheidungen (Art. 278, 279 AEUV; vgl. unten) unvereinbar.⁷⁷ Art. 17 Abs. 4 legt für Entscheidungen des Plenums ein Teilnahmekquorum von 17 Richtern fest. Der Systematik des Artikels 17 lässt sich entnehmen, dass damit nur gerichtliche Entscheidungen gemeint sind. Das Plenum des Gerichts ist aber nach Art. 42 der Verfahrensordnung des Gerichts kein Rechtsprechungsorgan und sollte auch künftig keines sein. Ein Quorum für Entscheidungen des Plenums (der Vollversammlung) in dienstrechtlichen Angelegenheiten (Immunitätsfragen) oder über die Geschäftsverteilung mag sinnvoll erscheinen, nur wäre ein Quorum von 17 Richtern bei einer Gesamtrichterzahl von 54 nicht wirklich aussagekräftig (und würde zudem auch ohne Festlegung zweifellos regelmäßig deutlich übertroffen).

⁷⁶ Denkbar ist auch, für Fragen der Geschäftsverteilung einen Ausschuss vorzusehen, der von den Mitgliedern des Gerichts gewählt wird.

⁷⁷ Vgl. auch Art. 21 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Ferner sollte Art. 53 wie folgt geändert werden:

Absatz 3 wird gestrichen.

Es werden folgende neue Absätze (3 und 4) angefügt:

Abweichend von Artikel 34 wird die Terminliste der Kammer von dem Präsidenten der Kammer festgelegt. Satz 1 gilt für die Terminliste der Großen Kammer entsprechend.

Artikel 39 gilt mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Präsidenten des Gerichts der Präsident der zuständigen Kammer tritt. Die Kammer regelt bei Inkrafttreten des Beschlusses nach Artikel 50 Absatz 2, wer den Präsidenten der Kammer vertritt.

2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts

Die Verfahrensordnung des Gerichts (i.d.F. vom 11. Juli 2018) sollte wie folgt geändert werden. Dabei stehen hier die Regelungen des Ersten Teils über die Organisation des Gerichts (Art. 3 ff.) im Mittelpunkt; ob sich daraus auch ein Änderungsbedarf hinsichtlich der Vorschriften des Dritten Teils über das gerichtliche Verfahren (Art. 50 ff.) sowie über diejenigen des Vierten und Sechsten Teils ergeben, muss späterer Prüfung vorbehalten werden.

Es wird vorgeschlagen, einige Vorschriften insgesamt neu zu fassen und in einigen Fällen auch ihre systematische Stellung zu verändern, um die tragenden Gedanken des hier vertretenen Konzepts deutlich hervortreten zu lassen.

a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts

Art. 10 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

Der Präsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit ungerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Vizepräsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

Art. 11 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

Der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit gerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Präsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

b) Kammerpräsident

Art. 18 sollte wie folgt gefasst werden:

Die Richter wählen sogleich nach der gemäß Artikel 9 erfolgten Wahl des Vizepräsidenten die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Endet die Amtszeit eines Kammerpräsidenten vor ihrem regelmäßigen Ablauf, so wird das Amt für die verbleibende Zeit neu besetzt.

Die Namen der Kammerpräsidenten werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

In Art. 20 können die Verweise auf Art. 10 und 11 gestrichen werden.

c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper

Die Art. 13 bis 15 sollten insgesamt neu gefasst werden. Zugleich sollten die Bestimmungen der Art. 25, 26 Abs. 2 und 3 sowie Art. 27 sachlich deutlich vereinfacht und hierher gezogen werden. Art. 17 kann entfallen.

Artikel 13

Das Gericht entscheidet durch eine Kammer oder durch eine Große Kammer.

Die Kammer entscheidet durch fünf Richter. Die Rechtssachen können nach Maßgabe des Artikels 29 von drei Richtern oder von einem Richter der zuständigen Kammer entschieden werden.

Die Große Kammer entscheidet durch neun Richter. Die Zuständigkeit der Großen Kammer bestimmt sich nach Maßgabe des Artikels 28.

Artikel 14

Die Kammer besteht aus dem Präsidenten der Kammer und wenigstens⁷⁸ vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

⁷⁸ Die Vollversammlung sollte frei sein, eine Kammer bei Bedarf auch "überzubesetzen", ihr also mehr als nur vier beisitzende Richter zuzuteilen. Das ändert natürlich nichts an der Beschlussbesetzung nach Art. 13 Abs. 2.

Die Vollversammlung des Gerichts beschließt zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für diesen Zeitraum auf Vorschlag des Präsidenten des Gerichts

- a) über die Bildung von Kammern,
- b) über die Zuteilung der Richter zu den Kammern,
- c) über die Vertretung, sofern in einer Kammer infolge einer Verhinderung die vorgesehene Zahl von Richtern nicht erreicht wird,⁷⁹ sowie
- d) über die Zuweisung von Rechtssachen aus bestimmten Rechtsgebieten zu den Kammern;⁸⁰ für jedes Rechtsgebiet sollen (möglichst wenige,) zumindest (aber) zwei Kammern nach Eingängen im Wechsel zuständig sein; zusammenhängende Sachen sollen derselben Kammer zugewiesen werden.⁸¹

Vor Ablauf von drei Jahren kann der Beschluss nur aus wichtigem Grund geändert werden.

Die gemäß diesem Artikel getroffenen Beschlüsse werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Artikel 14a

Die Kammer legt auf Vorschlag ihres Präsidenten zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für dessen Dauer die Regeln fest, nach denen sich bestimmt, welche Richter nach Artikel 13 Absatz 2 an einer Entscheidung mitwirken.⁸²

Die Kammer kann dabei auch Regeln beschließen, nach denen sich die Berichterstattung und die Mitberichterstattung in einer Rechtssache bestimmen.⁸³

Die Kammer regelt unbeschadet des Artikels 20 die kammerinterne Vertretung.

Artikel 15

Die Große Kammer besteht aus dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts und acht weiteren Richtern. Der Präsident oder der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz.

⁷⁹ Diese Regelung tritt an die Stelle von Art. 17, der gestrichen werden sollte.

⁸⁰ Die Regelung greift Art. 25 auf und präzisiert sie dahin, dass das Zuweisungskriterium die Zugehörigkeit einer Rechtssache zu einem Rechtsgebiet (oder "speziellen Sachgebiet") ist.

⁸¹ Die Regelung greift Art. 27 Abs. 2 auf.

⁸² Die Regelung greift Art. 26 Abs. 3 auf.

⁸³ Die Regelung tritt an die Stelle der Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 1 und verlagert die Bestimmung des Berichterstatters in die Kompetenz der jeweiligen Kammer.

Die Große Kammer wird gebildet, wenn sie von einer Kammer gemäß Artikel 28 angerufen wird. Ihr gehören neben dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts an:

- a) der Präsident der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
- b) der nach Artikel 8 ranghöchste Präsident einer für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen anderen Kammer;
- c) weitere sechs Richter der für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern mit Ausnahme ihrer Präsidenten nach folgenden Maßgaben:
 - 1. der berichterstattende Richter der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
 - 2. die nach Artikel 8 ranghöchsten Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern, die bislang nicht in der Großen Kammer vertreten sind;
 - 3. weitere Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern in der bis zur Vollbesetzung der Großen Kammer erforderlichen Anzahl, und zwar kammerweise reihum immer der nach Artikel 8 Nächstranghöchste, wobei in der ersten Runde die Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat, ausgelassen wird.

Der Präsident des Gerichts stellt die Bildung und Besetzung der Großen Kammer fest, sobald sie angerufen wird. Der Anrufungsbeschluss und die Feststellung des Präsidenten des Gerichts werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter

Artikel 28 sollte wie folgt neu gefasst werden:

Artikel 28

Sofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände es rechtfertigen, kann die Kammer eine Rechtssache an die Große Kammer abgeben. Schlägt der Berichterstat-ter vor, von der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einer Rechtsfrage abzuweichen, die für die Entscheidung erheblich ist, so muss die Rechtssache an die Große Kammer abgegeben werden.

Weiterer Bestimmungen bedarf es für die Große Kammer nicht (vgl. oben Art. 15).

Artikel 29 sollte nicht nur die Übertragung auf den Einzelrichter, sondern auch die Übertragung auf eine Dreierformation regeln. Die Neufassung sollte zwei Grundgedanken befolgen:

- Die Dreierformation ebenso wie der Einzelrichter sind Formationen derselben Kammer (vgl. oben Art. 13 Abs. 2 Satz 2). Ergeben sich die Voraussetzungen für die Übertragung auf die kleinere Formation nicht schon aus Art. 29, so sind sie von der Kammer selbst festzulegen, und zwar allgemein und im Voraus (vgl. oben Art. 14a Abs. 1).
- Die Kammer sollte grundsätzlich in Fünferbesetzung entscheiden; die kleinere Formation muss die enge Ausnahme bleiben. Es spricht vieles dafür, die Dreierbesetzung für Eilbeschlüsse für zuständig zu erklären, sofern ein besonders dringlicher Eilbedarf nicht ausnahmsweise die Entscheidung des Einzelrichters erfordert, der dann nur der Kammerpräsident sein kann. Auch der Katalog des Art. 29 Abs. 3 erscheint für die Dreierformation - nicht hingegen für den Einzelrichter - geeignet (vgl. auch Art. 29 Abs. 3). Der Berichterstatter sollte als Einzelrichter nur für Nebenentscheidungen wie Verfahrenseinstellungen nach Klagrücknahme oder Erledigung, Kostensachen, ggfs. auch über Berichtigungen oder Erläuterungen zuständig sein.

e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit

Die Artikel 17, 23 und 24 sollten gestrichen werden. Die Vorschriften betreffen drei Fragenkreise:

- Zum einen ist die Frage der Vertretung veränderter Richter berührt. Für die Vertretung eines Kammerpräsidenten gilt Art. 20. Die Vertretung anderer veränderter Richter sollte die jeweilige Kammer nach Art. 14a regeln, soweit dies kammerintern geregelt werden kann, also nicht auf kammerfremde Richter zurückgegriffen werden müsste. Für den Fall einer kammerübergreifenden Vertretung sollte die Vollversammlung die nötigen Regeln in dem nach Art. 14 Abs. 2 zu fassenden Beschluss aufstellen. Insgesamt erweist sich dieses System als flexibel und gut praktikabel.

- Daneben sprechen die Artikel 23 und 24 die Frage der Beschlussfähigkeit an. Sie gehen insofern von einem Mindestquorum aus. Das sollte auf den Fall des Art. 21 Abs. 2 - Eintritt der Verhinderung zwischen mündlicher Verhandlung und Beratung - beschränkt werden. Abgesehen von diesem Sonderfall darf die Fünfer- oder Neunerbesetzung der Kammer oder der Großen Kammer aber nicht unterschritten werden, soll die angestrebte Qualität und Autorität der Rechtsprechung nicht beeinträchtigt werden. Zugleich sollte klargestellt werden, dass die Regelung in schriftlichen Verfahren und damit in allen Verfahren nicht gilt, in denen die Kammer durch drei Richter oder durch den Einzelrichter entscheidet.
- Schließlich spricht Art. 24 Abs. 3 das Problem eines Scheiterns des Verfahrens an, weil die Zahl der nicht verhinderten Richter unter ein Mindestmaß sinkt. Diese Regelung sollte aufgegriffen und zu einer Muss-Regelung verschärft werden.

Insgesamt empfiehlt sich damit, Art. 22 bis 24 durch folgende Vorschrift zu ersetzen:

Artikel 22

Ergibt sich infolge einer Verhinderung, die nach einer mündlichen Verhandlung eintritt, eine gerade Zahl von Richtern, so nimmt der im Sinne des Artikels 8 dienstjüngste Richter an der Beratung ohne Stimmrecht teil, es sei denn, dieser Richter ist der Präsident oder der Berichterstatter. Im letzten Fall nimmt der Richter mit dem nächstniedrigen⁸⁴ Dienstaltersrang an der Beratung ohne Stimmrecht teil.

Wirken infolge von Verhinderungen an der Beratung der Kammer nicht wenigstens vier Richter, davon wenigstens drei mit Stimmrecht, und an der Beratung und Entscheidung der Großen Kammer nicht wenigstens sieben Richter mit, so findet eine erneute mündliche Verhandlung statt.

Die Regelungen der Art. 25 bis 27 sollten gestrafft und aus systematischen Gründen ins Gerichtsverfassungsrecht vorgezogen werden; ihre Thematik sollte in den neuen Artikeln 14 und 14a abgehandelt werden (vgl. oben). Es bleibt lediglich Art. 26 Abs. 1 bestehen, der dann freilich auf Art. 14 verweisen muss.

⁸⁴ Es müsste wohl "nächsthöheren" Dienstaltersrang heißen!?

IV. Rechtsmittel

Die vorstehenden Maßnahmen zielen auch darauf, die Entscheidungen des Gerichts im Regelfall als endgültig anzusehen. Das erlaubt es, Rechtsmittel zum Gerichtshof zur begründungsbedürftigen Ausnahme zu machen und den Gerichtshof so zu entlasten.

In Art. 56 der Satzung sollte deshalb ein neuer Absatz 1a eingefügt werden:

Das Rechtsmittel bedarf der Zulassung durch den Gerichtshof. Es wird nach den in der Verfahrensordnung im Einzelnen festgelegten Modalitäten ganz oder in Teilen nur dann zugelassen,

- a) wenn damit eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird,
- b) wenn die Rechtssache für einen oder mehrere Mitgliedstaaten besondere Bedeutung hat oder
- c) wenn die Entscheidung des Gerichts auf einem Verfahrensfehler beruht, durch den die Interessen des Rechtsmittelführers beeinträchtigt werden.

Der Beschluss über die Zulassung oder Nichtzulassung des Rechtsmittels ist mit Gründen zu versehen und zu veröffentlichen.

Infolgedessen kann Art. 58a der Satzung gestrichen werden.

Zudem spricht Überwiegendes dafür, Art. 57 Abs. 2 sowie dessen Inbezugnahme in Art. 57 Abs. 3 der Satzung zu streichen (Beschwerdemöglichkeit gegen Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes). Stattdessen sollte eine gerichtsinterne Anrufung der vollbesetzten (Fünfer-) Kammer erwogen werden.

V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

Wie oben dargelegt, sollte über die Möglichkeit, den Gerichtshof von bestimmten Vorabentscheidungsverfahren zu entlasten, nochmals nachgedacht werden. Es könnte sich insofern empfehlen, in die Satzung einen neuen Art. 54a (oder einen neuen Artikel nach Art. 23) einzufügen:

Der Gerichtshof kann Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung der Verträge oder über die Auslegung oder die Gültigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die das Beihilfenrecht, das Kartellrecht, das Recht des öffentlichen Dienstes oder das geistige Eigentum betreffen, an das Gericht abgeben, sofern die Rechtssache keine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte.

Gelangt das Gericht infolge einer wesentlichen Änderung der Prozesslage zu der Auffassung, dass die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte, kann es die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof zurückverweisen.

Die Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf Vorabentscheidung wird vom Gerichtshof überprüft, wenn der Präsident des Gerichtshofs (Alternative: der Präsident des Gerichtshofs und die zwei ranghöchsten Kammerpräsidenten des Gerichtshofs) binnen ... Wochen feststellt (mit Mehrheit feststellen), dass die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berührt wird.

Leipzig, am 27. Februar 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Klaus Rennert', with a stylized, flowing script.

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Traduction

Klaus Rennert

Leipzig, le 27 février 2020

Président du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,
Allemagne)

**Rapport d'expert
sur le fonctionnement du Tribunal**

**présenté à la Cour
comme base pour son rapport au Parlement européen, au Conseil et à la
Commission
au titre de l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422**

– *Projet* –

Sommaire

A. Mandat	2
B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422	3
I. Les dispositions du règlement	3
II. Les objectifs du règlement	4
C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal	5
I. Analyse quantitative	5
1. Pertinence	5
2. Les affaires introduites	5
3. Les affaires clôturées	1
4. Une complexité croissante des affaires ?	3
5. Durées moyennes des procédures	4
6. Résumé	8
II. Analyse qualitative	9
1. Les critères	9
2. Composition de la formation de jugement	10
3. Tenue d'une audience de plaidoiries	12
4. Pourvoi	12
5. L'écho dans les publications spécialisées	14
6. Résumé	15
D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal	15

I. Considérations de principe	15
1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne	15
2. Décharge de la Cour	17
II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal	22
1. Les juges	22
2. L'organisation interne de la juridiction	23
3. Questions procédurales	25
III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?	25
E. Recommandations	26
I. Qualification et statut des juges du Tribunal	26
II. Avocat général	26
III. L'organisation interne du Tribunal	27
1. Modifications du statut	27
2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal	29
IV. Les pourvois	34

[Or. 3]

A. Mandat

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422 ¹, la Cour de justice ² doit soumettre au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 décembre 2020, en faisant appel à des « conseillers extérieurs », un rapport sur le fonctionnement du Tribunal ³, en particulier

- sur l'efficacité du Tribunal (mesurée à l'aune du rapport entre ressources et rendement)
- sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges ⁴,
- sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que

¹ Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du conseil, du 16 décembre 2015, modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (JO 2015, L 341, p. 14).

² Est seulement mentionnée la « Cour de justice » et non la « Cour de justice de l'Union européenne ».

³ « General Court ».

⁴ Ce nombre comprenait encore à l'époque les deux juges du Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} février 2020 : 54 juges.

- sur la question de savoir si des (autres) chambres spécialisées doivent être créées ainsi que, le cas échéant, sur d'autres changements structurels.

Si cela paraît indiqué, la Cour de justice doit formuler des propositions de modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement 2015/2422, la Cour de justice devait présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui pouvait lui aussi, le cas échéant, être accompagné de propositions législatives. La Cour de justice a présenté ce rapport le 14 décembre 2017 ; elle n'a pas proposé une telle modification ⁵. **[Or. 4]**

B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422

I. Les dispositions du règlement

Avant l'entrée en vigueur du règlement, le Tribunal ⁶ était composé d'un juge par État membre, donc, en dernier lieu, de 28 juges. Le règlement a procédé à une augmentation du nombre de juges en trois étapes ; le Tribunal devait être composé

- de 40 membres à partir du 25 décembre 2015,
- de 47 membres à partir du 1^{er} septembre 2016 et
- de deux membres par État membre à partir du 1^{er} septembre 2019, donc de 54 membres après la prise d'effet du BREXIT le 1^{er} février 2020.

La première augmentation de 12 juges supplémentaires répondait au souhait initial de la Cour de justice de l'Union européenne, exprimé par celle-ci en considération de la charge de travail et de l'arriéré accumulé ⁷. La dissolution du Tribunal de la fonction publique ⁸ et l'intégration de ses 7 juges au sein du Tribunal a conduit à

⁵ Rapport présenté au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (EU, Euratom) 2015/2422, non publié.

⁶ Institué en tant que « Tribunal de première instance » par la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO 1988, L 319, p. 1). Voir, à cet égard, la partie D.I.1. ci-dessous.

⁷ Réponse (de la Cour de justice) à l'invitation de la présidence italienne du Conseil de présenter de nouvelles propositions afin de faciliter la tâche consistant à dégager un accord au sein du Conseil sur les modalités d'une augmentation du nombre de juges au Tribunal de l'Union, transmise par lettre du Président de la CJUE du 13 octobre 2014 (14448/14).

⁸ Institué par la décision du Conseil, du 2 novembre 2004, instituant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (JO 2004, L 333, p. 7) sur le fondement de la possibilité de

la deuxième augmentation. La troisième augmentation de 7 juges supplémentaires (au final) visait à rétablir l'égalité de traitement entre les États membres.

Le considérant 7 souligne que les membres du Tribunal sont (eux aussi) nommés après l'intervention du comité prévu à l'article 255 TFUE. Selon le considérant 9, le personnel attaché aux juges du Tribunal de la fonction publique devait être transféré avec ces derniers au Tribunal, mais selon le considérant 10, la nouvelle augmentation du nombre de juges au cours de la **[Or. 5]** troisième phase ne devait pas être accompagnée du recrutement de référendaires ou d'autres agents auxiliaires supplémentaires et, au final, la dotation en personnel devrait être la même pour tous les juges. Ces contraintes ont abouti à ce qu'en principe, chaque juge dispose désormais de deux référendaires (au lieu de trois comme auparavant) ; en outre, il existe un pool de référendaires additionnels (effectifs disponibles), mais qui doit être réduit progressivement.

II. Les objectifs du règlement

Selon les considérants, le législateur européen, en augmentant le nombre de juges, voulait répondre à l'augmentation de la charge de travail du Tribunal, qui se traduisait par le volume cumulé des affaires pendantes et la durée excessive des procédures (considérant 5). Les raisons invoquées sont non seulement l'augmentation du nombre d'affaires portées devant le Tribunal, elle-même due à une extension progressive des compétences de ce dernier ⁹ (premier considérant), mais également l'augmentation du nombre et la diversité des actes juridiques des institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que le volume et la complexité des affaires dont le Tribunal est saisi, particulièrement dans les domaines de la concurrence, des aides d'État et de la propriété intellectuelle (considérant 3).

Même si le règlement lui-même ne fait que procéder à l'augmentation du nombre de juges, il mentionne néanmoins que d'autres mesures de nature organisationnelle, structurelle et procédurale entrent en considération pour faire face à la situation décrite (considérant 5). Le présent mandat pour un rapport contenant des propositions de mesures législatives à cette fin, y compris la création de chambres spécialisées et/ou la mise en place d'autres changements structurels (article 3, paragraphe 1, du règlement), va en ce sens. **[Or. 6]**

créer des tribunaux spécialisés aménagée par le traité de Nice à l'article 225 A TCE (devenu article 257 TFUE).

⁹ Suite au traité de Nice, c'est notamment l'ensemble des recours en annulation et en carence jusqu'alors dévolus à la Cour qui ont été transférés au Tribunal, à l'exception de certaines catégories de recours de nature interinstitutionnelle ou des recours formés par les États membres contre les actes du législateur de l'Union.

C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal

I. Analyse quantitative

1. Pertinence

Une analyse purement quantitative présuppose que les compétences confiées au Tribunal restent les mêmes. [Cette analyse] vise habituellement à distinguer les mesures permanentes de celles de nature temporaire.

- S'il importe qu'en cas de compétences inchangées, une juridiction puisse faire face à un nombre d'affaires accru (et, le cas échéant, continuant à augmenter à l'avenir), l'augmentation durable du nombre de juges et du personnel qui leur est attaché, augmentation qui maintient le rapport entre le nombre d'affaires (introduites) et le nombre de juges constant, est alors le moyen approprié.
- S'il importe – uniquement ou en outre – qu'une juridiction puisse traiter les arriérés cumulés et réduire les délais de procédure excessivement longs, il s'agit alors d'un défi temporaire particulier qui peut être relevé grâce à une augmentation temporaire du personnel, augmentation que l'on peut à nouveau réduire après un certain temps, par exemple en ne pourvoyant pas les postes devenus vacants. Si une telle mesure n'est pas possible eu égard aux postes de juges, par exemple parce que le nombre de juges est « fixe » pour d'autres raisons, l'attention doit alors porter sur le personnel qui leur est attaché ou sur d'autres mesures.

Le tribunal de la fonction publique institué en 2005 doit être inclus dans l'analyse quantitative puisqu'il a été intégré au Tribunal en 2016. Nous examinerons la période depuis la création du Tribunal (1989 - 2020), les sept dernières années faisant cependant l'objet d'une analyse plus poussée (2014 - 2020). **[Or. 7]**

2. Les affaires introduites

À l'exception de quelques années « atypiques » (1993, 1994 et 1997), le nombre d'affaires portées devant le Tribunal (y compris devant le Tribunal de la fonction publique) a augmenté de manière constante, avec certaines fluctuations, depuis l'année de sa création en 1989 : il se situait au début à environ 200 par année (1989 – 1998), pour s'élever à environ 300 à 400 par année (1999 – 2003) et environ 500 à 700 par année (2004 – 2009) jusqu'à atteindre 800 à 900 par année (2010 – 2019). Ce sont habituellement entre 830 et 950 affaires qui sont introduites chaque année depuis 2014, la période qui fait ici l'objet d'un examen plus poussé, le pic ayant été atteint en 2013 avec 950 affaires introduites.

Cette évolution reflète principalement, par nature, les élargissements de l'Union. L'on peut déduire ces derniers par calcul en mettant en rapport le nombre

d'affaires introduites et le nombre de juges (également croissant) ¹⁰. Durant la première décennie du Tribunal, il n'est pas encore possible de constater un rapport constant du nombre d'affaires introduites par juge : les « années atypiques », précédemment mentionnées, qu'ont été 1993, 1994 et 1997 avec 40 affaires introduites par juge, contrastent avec les premières années, comparativement faibles en termes d'affaires introduites puisque celles-ci s'élevaient à moins de 10 par juge ; pour la période allant jusqu'en 1998, l'on peut constater une charge moyenne d'environ 15 affaires introduites par juge. Après 1998, cette charge est passée à plus de 20 affaires introduites par juge et a encore augmenté en 2013 et 2014 pour atteindre plus de 30 affaires par juge (sans le Tribunal de la fonction publique). La création du Tribunal de la fonction publique en 2007 n'a pas réduit de manière significative le nombre d'affaires introduites par juge (y compris le Tribunal de la fonction publique). En revanche, l'augmentation du nombre de juges depuis 2014 a eu un effet notable ; depuis lors, le nombre d'affaires introduites par juge a de nouveau baissé pour atteindre 18,8 (en 2019). **[Or. 8]**

Nombre d'affaires introduites (y compris le Tribunal de la fonction publique) par rapport au nombre de juges :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Affaires introduites	169	59	95	123	596	409	253	229
Juges	12 ¹¹	12	12	12	12	12	15	15
Affaires introduites par juge	14,1	4,9	7,9	10,3	49,7	34,1	16,9	15,3

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Affaires introduites	644	238	384	398	345	411	466	536
Juges	15	15	15	15	15	15	15	25 ¹²
Affaires introduites par juge	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

¹⁰ Cela ne tient évidemment pas compte du nombre d'habitants (très variable) dans les États membres ainsi que d'autres paramètres susceptibles d'influencer l'activité d'une juridiction de l'Union (par exemple l'industrialisation, la puissance économique, la création d'un système judiciaire national accepté de toutes parts, etc.).

¹¹ Un juge par État membre, pour 12 États membres à l'époque.

¹² Élargissement à l'Est de 2004.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Affaires introduites	599	580	679	740	681	775	811	795
Juges	25 + 7 ¹³	25 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7
Affaires introduites par juge	18,7	18,1	20,0	21,8	20,0	22,8	23,9	23,4

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Affaires introduites	950	1069	998	912	917	834	939	
Juges	28 + 7	28 + 7	40 + 7	47	47	47	52 ¹⁴	
Affaires introduites par juge	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

[Or. 9]

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ¹⁷
(1) Affaires introduites devant le Tribunal	912	831	835 ¹⁸	917	834	939	-
(2) Dont recours ¹⁹	819	720	748	807	732	848	-
(3) Dont référés ²⁰	45	32	34	47	41	37	-
(4) Affaires introduites devant le Tribunal de la	157	167	77 ²²				

¹³ Institution, par le traité de Nice et la décision du Conseil de l'Union européenne du 2 novembre 2004, du Tribunal de la fonction publique doté de 7 juges.

¹⁴ Sans le Royaume-Uni et encore sans le juge de Bulgarie.

¹⁵ Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2015 seulement.

¹⁶ Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2019 seulement.

¹⁷ Estimation sur la base de... trimestres.

¹⁸ Afin d'éviter une prise en compte double, les 139 affaires reprises du Tribunal de la fonction publique ne sont pas comptabilisées ici.

¹⁹ Affaires introduites, diminuées des procédures particulières ; les pourvois sont comptés parmi les recours.

²⁰ En grande majorité du domaine des « autres recours ».

fonction publique ²¹							
(5) Somme (1) + (4)	1069	998	912	917	834	939	-
(6) Affaires introduites par juge du Tribunal	32,6	29,4 ²³	19,7 ²⁴	19,5	17,7	18,8 ²⁵	-
(7) Recours par juge du Tribunal	29,3	25,5	17,7	17,2	15,6	17	-
(8) Affaires introduites par juge du Tribunal de la fonction publique	22,4	23,9	16,5 ²⁶				
(9) Recours par juge du Tribunal de la fonction publique ²⁷							
(10) Affaires introduites par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique	30,5	28,3	19,4 ²⁸				
(11) Recours par juge du Tribunal et							

²² Jusqu'au 31 août 2016.

²¹ Aucune répartition selon les procédures particulières ne ressort du rapport sur le Tribunal de la fonction publique, seul le nombre des référés est indiqué. Il résulte seulement du rapport annuel 2016, p. 216, note de bas de page n° 1, que le Tribunal a repris 123 affaires, ainsi que 16 procédures particulières, du Tribunal de la fonction publique.

²³ Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (28 juges jusqu'au 24 décembre 2015, 40 juges à partir du 25 décembre 2015), donc 28,23 juges.

²⁴ Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (40 juges jusqu'au 31 août 2016, 47 juges à partir du 1^{er} septembre 2016), donc 42,33 juges.

²⁵ Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (47 juges jusqu'au 31 août 2019, 56 juges à partir du 1^{er} septembre 2019), donc 50,01 juges.

²⁶ Afin de garantir la comparabilité, le nombre d'affaires introduites (77 jusqu'en août) a été extrapolé pour toute l'année (115,5).

²⁷ Pas de données disponibles.

²⁸ Dans la mesure où le nombre total de juges, Tribunal et Tribunal de la fonction publique réunis, est resté identique tout au long de l'année, ce sont ici simplement 912 affaires introduites qui ont pu être divisées par 47 juges.

du Tribunal de la fonction publique							
--	--	--	--	--	--	--	--

[Or. 10] Aperçu des statistiques du Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) relatives aux affaires introduites par matière :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Aides d'État	148	73	76	39	42	134	
(2) Concurrence	41	17	18	38	28	23	
(3) Fonction publique	157	167	117 ²⁹	86	93	87	
(4) Propriété intellectuelle et industrielle	295	302	336	298	301	270	
(5) Autres recours	299	292	239	346	268	334	
(6) Pourvois	36	36	39	-	-	-	
(6) Procédures particulières	93	111	87 ³⁰	110	102	91	
Somme de toutes les affaires introduites	1069	998	912	917	834	939	

Les catégories les plus importantes des « autres recours » sont les suivantes :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Politique commerciale	31	6	17	14	15	13	
Droit institutionnel	67	53	52	65	71	148	
Agriculture	15	37	20	22	25	12	
Marchés publics	16	23	9	19	15	10	
Mesures restrictives (Action extérieure)	69	55	28	27	40	42	
Clause compromissoire	14	15	10	21	7	8	
Politique économique et monétaire	4	3	23	98	27	24	
Accès aux documents	17	48	19	25	21	17	

Les « procédures particulières » sont ventilées comme suit :

²⁹ 77 affaires introduites auprès du Tribunal de la fonction publique jusqu'au 31 août 2016, 40 affaires introduites auprès du Tribunal à partir du 1^{er} septembre 2016 (163 affaires introduites au total auprès du Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

³⁰ Ne sont pas prises en compte, parmi les affaires introduites devant le Tribunal, les 16 procédures particulières transférées du Tribunal de la fonction publique.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Rectification	5	7	5	10	12	8	
(2) Omission de statuer (complément d'arrêt)	0	0	0	1	1	1	
(3) Contestation sur les dépens récupérables	38	37	48	44	41	28	
(4) Aide judiciaire	47	67	45	52	46	52	
(5) Opposition à un arrêt par défaut	0	0	0	0	1	0	
(6) Tierce opposition	0	0	0	0	0	1	
(7) Révision	1	0	1	2	1	1	
(8) Interprétation d'un arrêt	2	0	1	2	1	1	
(9) Somme (1) à (8)	93 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

[Or. 11]

³¹ Tribunal de la fonction publique exclu, puisque les données ne sont pas disponibles à cet égard.

³² Tribunal de la fonction publique exclu, puisque les données ne sont pas disponibles à cet égard.

³³ Y compris les 16 procédures particulières reprises du Tribunal de la fonction publique.

Tribunal (y compris Tribunal de la fonction publique), affaires introduites par matière de 1999 à 2019

	1999 ³⁴	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aides d'État	100	80	42	51	25	46	25	28	37	55	46	42	67	36	54	148	73	76	39	42	134
Concurrence	34	36	39	61	43	36	40	81	62	71	42	79	39	34	23	41	17	18	38	28	23
Fonction publique	84	111	110	112	124	146	164	149	159 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	86	93	87
Propriété intellectuelle et industrielle	18	34	37	83	101	110	98	145	168	198	207	207	219	238	293	295	302	336	298	301	270
Autres recours	120	126	99	86	146	158	128	135	197	179	158	207	264	220	275	299	292	239	346	268	334
*Politique commerciale																*31	*6	*17	*14	*15	*13
*Droit institutionnel																*67	*53	*52	*65	*71	*148
*Agriculture																*15	*37	*20	*22	*25	*12
*Marchés publics																*16	*23	*9	*19	*15	*10
*Mesures restrictives (Action extérieure)																*69	*55	*28	*27	*40	*42
*Clause compromissoire																*14	*15	*10	*21	*7	*8
*Union économique et																*4	*3	*23	*98	*27	*24

³⁴ Il n'est pas pertinent de remonter plus loin dans le passé en ce qui concerne les domaines juridiques puisque, par exemple, les procédures dans le domaine de la propriété intellectuelle et industrielle relèvent progressivement des « Autres recours » et que, par conséquent, les domaines juridiques se prêtent de moins en moins à la comparaison. En outre, l'augmentation du nombre de juges suite aux élargissements de l'UE, ainsi que l'augmentation du nombre d'affaires que ces élargissements ont probablement entraînée, ne sont pas à négliger.

³⁵ À partir de 2007, seulement les recours (introduits en première instance) devant le Tribunal de la fonction publique. Pour le Tribunal, voir ci-dessous sous « Pourvois ».

³⁶ 77 affaires introduites devant le Tribunal de la fonction publique jusqu'au 31 août 2016, 40 affaires introduites devant le Tribunal à partir du 1^{er} septembre 2016 (163 affaires au total introduites devant le Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

monétaire																					
*Accès aux documents																*17	*48	*19	*25	*21	*17
Pourvois ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	10	27	37	31	23	44	10	57	36	36	39	-	-	-
Procédures particulières	28	11	18	18	28	40	27	34	29	87	84	77	88	78	88	93	111	87 ³⁸	110	102	91
Somme	384	398	345	411	467	536	482	582	679	740	681	774	880	794	950	1069	998	912	917	834	939

[Or. 12]

³⁷ Uniquement pendant l'existence du Tribunal de la fonction publique (2006-2016).

³⁸ Les 16 procédures particulières transférées du Tribunal de la fonction publique ne sont pas prises en compte parmi les affaires introduites devant le Tribunal.

3. Les affaires clôturées

Afin de déterminer les besoins ordinaires du Tribunal, les statistiques relatives aux affaires introduites doivent être confrontées aux statistiques relatives à la moyenne des affaires clôturées. À cet égard, le nombre d'affaires clôturées par juge est resté relativement constant depuis 1998, entre 20 et 25 par an, dont environ deux tiers par arrêt, nonobstant des fluctuations à la hausse et à la baisse pour certaines années. Il convient de relever que ce rapport est resté essentiellement le même, indépendamment de la taille croissante du Tribunal, de l'ajout du Tribunal de la fonction publique ainsi que du nombre d'affaires introduites. Cela laisse supposer que telle est la manière la plus précise de mesurer le rendement du Tribunal.

Nombre d'affaires clôturées par le Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) en rapport avec le nombre de juges :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Affaires clôturées	1	82	67	125	106	442	265	186
Juges	12	12	12	12	12	12	15	15
Affaires clôturées par juge	0,1	6,8	5,6	10,4	8,8	36,8	17,7	12,4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Affaires clôturées	186	348	659	343	340	331	339	361
Juges	15	15	15	15	15	15	15	25
Affaires clôturées par juge	12,4	23,2	43,9	22,9	22,7	22,1	22,6	14,4 ³⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Affaires clôturées	610	436	397	605	710	656	880	809	886
Juges	25 + 7	25 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	27 + 7	28 + 7
Affaires clôturées par juge	19,1 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

³⁹ L'augmentation du nombre de juges en raison de l'élargissement de l'Union vers l'Est n'a eu d'effet sur la productivité du Tribunal qu'avec un décalage.

⁴⁰ Le rajout du Tribunal de la fonction publique équivalait en soi à une augmentation du nombre de juges sans extension des compétences. Dans le même temps, les compétences du Tribunal ont toutefois été modérément étendues en ce que les recours en annulation et les recours en carence ont été, avec certaines exceptions, transférés de la Cour au Tribunal.

[Or. 13]

Nombre d'affaires clôturées depuis 2014, avec indication de celles clôturées par arrêt ainsi que du rapport avec le nombre de juges :

Affaires clôturées en	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Affaires clôturées par le Tribunal	814	987	755	895	1009	874	
(2) Dont affaires clôturées par arrêt	428	570	448	492	644	554	
(3) Affaires clôturées par le Tribunal de la fonction publique	152	152	169	-	-	-	-
(4) Dont affaires clôturées par arrêt	68	75	52	-	-	-	-
(5) Somme (1) + (3)	966	1139	924	895	1009	874	
(6) Somme (2) + (4)	496	645	500	492	644	554	
(7) Affaires clôturées par juge du Tribunal	29,1	35,0	17,8	19,0	21,5	17,5	
(8) Arrêts par juge du Tribunal	15,3	20,2	10,6 ⁴¹	10,5	13,7	11,1	
(9) Affaires clôturées par juge du Tribunal de la fonction publique	21,7	21,7	36,2				
(10) Arrêts par juge du Tribunal de la fonction publique	9,7	10,7	11,1				
(11) Affaires clôturées par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique	27,6	32,3	19,7				
(12) Arrêts par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique	14,1	18,3	10,6				

⁴¹ L'effet de l'augmentation de 12 juges est ici particulièrement notable.

4. Une complexité croissante des affaires ?

Force est cependant de constater qu'après 2010, le nombre moyen d'affaires clôturées par juge diminue. Cela peut être dû aux nouveaux élargissements de l'Union (2007, 2013), mais aussi à la réforme structurelle du Tribunal (depuis 2015) qui fait l'objet de la présente analyse, et les causes en seraient donc extrajudiciaires (externes). Mais cela peut également être la conséquence d'une augmentation de la proportion d'affaires plus complexes par rapport aux affaires qui le sont plutôt moins, ou à la complexité croissante des affaires pendantes en général ou seulement dans certains domaines, affaires dont le traitement requiert donc plus de temps et d'efforts.

Comme le montrent les statistiques des affaires introduites par matière, les proportions des affaires introduites dans les domaines indiqués dans les statistiques sont restées, sur le long terme, en moyenne essentiellement les mêmes. Cela est notamment vrai pour les domaines « aides d'État » et « concurrence », dans lesquels les affaires sont vraisemblablement plus complexes qu'en moyenne, car elles requièrent l'analyse de contextes économiques et fiscaux compliqués.

[Or. 14]

Néanmoins, pendant les années 2006 à 2010, les affaires introduites dans le domaine « concurrence » ont été deux fois plus élevées qu'auparavant ou ultérieurement, bien que celles-ci soient restées dans l'ensemble à un niveau modéré (environ 60 à 80 affaires introduites par an contre environ 30 à 40 affaires introduites par an) et n'ont donc pas dû entraîner une modification significative de la charge de travail globale du Tribunal. Dans le domaine « aides d'État », on ne relève d'augmentation que dans les années suivant 2013 et le nombre d'affaires introduites a été particulièrement élevé en 2014 et 2019, c'est-à-dire dans une période qui se situe déjà après l'augmentation du nombre de juges au Tribunal qui fait l'objet de la présente analyse. Il y a lieu de mentionner en passant qu'en 2017, un nombre particulièrement important d'affaires (98) ont été introduites dans le domaine « Autres recours – Politique économique et monétaire ».

Les relevés statistiques permettent tout au plus d'obtenir une indication approximative de la charge de travail généralement liée aux affaires dans un domaine particulier. Un besoin accru en expertise extrajudiciaire, que celle-ci soit disponible au sein du Tribunal (notamment les référendaires disposant de connaissances techniques extrajudiciaires) ou qu'elle doive être recherchée ailleurs (notamment les avis d'experts et les mesures d'instruction), est révélateur. Aucune donnée n'était disponible au sujet des ressources internes. Les données sont également absentes en ce qui concerne le recours par le Tribunal à une expertise externe, à savoir dans quelles affaires le Tribunal a pris une mesure d'instruction. N'ont fait l'objet d'un relevé statistique que les affaires dans lesquelles une audience de plaidoiries a été organisée, laquelle est habituellement la condition pour une mesure d'instruction (mais qui est également organisée en l'absence de mesures d'instruction). Dans l'ensemble, les données statistiques ne

permettent pas de tirer de conclusion valable sur la question de la complexité et de la charge de travail croissantes liées au traitement des affaires.

Nombre d'affaires dans lesquelles s'est tenue une audience de plaidoiries ; il n'est pas précisé dans quelle mesure l'audience de plaidoiries a inclus une mesure d'instruction

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Aides d'État	34	38	15	26	53	29	
(2) Concurrence	51	37	10	40	17	19	
(3) Fonction publique ⁴²			1	37	59	38	
(4) Propriété intellectuelle et industrielle	122	135	96	145	141	137	
(5) Autres recours	172	154	120	138	113	92	
(6) Pourvois	11	12	2	4	4	0	
Total	390	376	244	390	387	315	

[Or. 15]

L'expérience des juridictions suprêmes nationales montre toutefois que la complexité des affaires, en particulier dans les domaines du droit de l'environnement et en matière de droit économique, s'est considérablement accrue au cours des 30 dernières années. En ce qui concerne le Tribunal, les statistiques ne permettent ni de confirmer, ni d'écarter cette expérience des juridictions suprêmes nationales. En l'absence de statistiques pertinentes, il convient d'interroger les juges actuels et, en particulier, ceux qui ont déjà quitté la juridiction. Pour autant que de tels entretiens aient déjà pu être menés, ils confirment toutefois systématiquement l'expérience des juridictions suprêmes nationales. Si cela ne vaut pas tant pour les affaires en droit de l'environnement, dont le Tribunal n'est que rarement saisi, c'est surtout vrai pour les affaires en droit économique qui sont souvent basées sur des faits hautement complexes dont l'appréciation requiert une expertise extrajudiciaire (dans les domaines de la gestion d'entreprises, de l'économie financière etc.), c'est-à-dire les affaires dans les domaines « aides d'État » et « concurrence », et aussi « politique commerciale », « marchés publics », « commerce extérieur » et « politique économique et monétaire ».

5. Durées moyennes des procédures

S'il s'avère exact que le nombre moyen, observé sur une longue période, de 20 à 25 affaires clôturées par juge [et par an] – dont environ deux tiers sont clôturées

⁴² Pour le Tribunal seulement ; les données pour le Tribunal de la fonction publique ne sont pas disponibles.

par arrêt – reflète le rendement « normal » du Tribunal, lequel tend à diminuer à mesure que les affaires deviennent plus complexes, alors une augmentation des affaires introduites sans être accompagnée d'une augmentation correspondante du nombre de juges – c'est-à-dire une augmentation des affaires introduites qui ne s'explique pas par l'élargissement de l'Union – doit conduire à un arriéré d'affaires et, par conséquent, à une augmentation de la durée des procédures. En effet, la durée des procédures, en particulier dans les domaines « aides d'État » et « concurrence », a considérablement augmenté après 2007, avec un pic inacceptable de près de quatre ans (en moyenne !) pour les affaires clôturées en 2013. La cause semble être le nombre plus élevé d'affaires introduites de 2006 à 2010 dans le domaine de la concurrence ; le Tribunal n'a pas réussi à résorber ce pic dans les années qui ont suivi. Par conséquent, dans ces domaines, le nombre d'affaires encore pendantes à la fin de l'année était plusieurs fois supérieur, dans certains cas de quatre à cinq fois, au nombre d'affaires introduites durant la même **[Or. 16]** année.

L'augmentation du nombre de juges à 12 juges supplémentaires en 2015 a eu pour effet que l'arriéré a cessé de croître, mais n'a pas encore conduit à une réduction notable de ce dernier. Les durées des procédures ont néanmoins pu être quelque peu réduites, même si celles-ci sont encore bien trop longues. Cela permet de supposer que, suite à l'augmentation de 2015 (à 40 juges pour le Tribunal, avant que les 7 juges du Tribunal de la fonction publique ne les rejoignent), les « besoins ordinaires » du Tribunal en termes de personnel étaient couverts. Cela correspond également à l'auto-évaluation du Tribunal de l'Union européenne sur laquelle s'appuyait la demande initiale d'augmentation du personnel du 13 octobre 2014. Si cela est vrai, l'intégration du Tribunal de la fonction publique devrait déjà, ou en tout cas l'augmentation du personnel de 7 juges supplémentaires en septembre 2019, permettre la résorption progressive de l'arriéré et le raccourcissement de la durée des procédures. Eu égard au bref laps de temps qui s'est écoulé depuis septembre 2019, il n'est pas encore possible de savoir si cela réussira.

Durées moyennes des procédures (en mois) des affaires du Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) clôturées par arrêt ou ordonnance de 2014 à 2020 ⁴³ :

⁴³ Les statistiques annuelles du Tribunal ne distinguent pas selon les types de procédures mais contiennent uniquement une ventilation en « arrêts » et « arrêts et ordonnances » ; elles contiennent en outre la durée [de procédure des affaires clôturées par] « ordonnances » dont le calcul ne tient toutefois pas compte de la durée moyenne de procédure des procédures particulières et des procédures en référé. Cependant, une répartition selon les différents domaines y figure, ce qui explique leur présentation ci-dessous, voir Rapport annuel 2018, pages 255 et 256.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Arrêts	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Ordonnances ⁴⁴	16,0	11,8	11,7	10,8	12,3	10,3	
(3) Ensemble des affaires	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

[Or. 17]

La répartition par domaine se présente comme suit pour la période à partir de 1999 :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aides d'État ⁴⁵							
Concurrence ⁴⁶							
Propriété intellectuelle et industrielle	16,4	9,1	16,4	19,5	15,8	17,3	21,1
Autres recours	20,7	27,5	20,7	21,3	21,6	22,6	25,6
Pourvois						-	-
Ensemble du Tribunal ⁴⁷							
Fonction publique	18,7	15,6	18,7	17,2	17,9	19,2	19,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aides d'État	29,0	32,4	48,1	50,3	32,4	32,8	31,5
Concurrence	41,1	42,6	40,2	46,2	45,7	50,5	48,4
Propriété intellectuelle et industrielle	21,8	24,5	20,4	20,1	20,6	20,3	20,3
Autres recours	27,8	29,5	26,0	23,9	23,7	22,8	22,2
Pourvois	-	7,1	16,1	16,1	16,6	18,3	16,8
Ensemble du Tribunal					24,7	26,7	24,8
Fonction publique ⁴⁸	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

⁴⁴ Pour le Tribunal seulement ; les données pour le Tribunal de la fonction publique ne sont pas disponibles à cet égard.

⁴⁵ Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

⁴⁶ Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

⁴⁷ La durée moyenne de procédure pour toutes les affaires ne figure malheureusement pas dans les rapports annuels ; cette donnée n'existe qu'à partir de 2010, voir Greffe du Tribunal, statistiques judiciaires, état au 31 décembre 2019, p. 30.

⁴⁸ Uniquement Tribunal de la fonction publique à partir de 2007.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Aides d'État	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	
(2) Concurrence	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	
(3) Fonction publique	18,7	13,7	13,0	20,3 ⁴⁹	8,9	15,6	15,2	
(4) Propriété intellectuelle et industrielle	24,9	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	
(5) Autres recours	13,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	
(6) Pourvois	26,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4	non disp. ⁵⁰	
(7) Ensemble des affaires	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

[Or. 18]

Nombre d'affaires pendantes, par domaine, au 31 décembre de chaque année (Tribunal et Tribunal de la fonction publique confondus)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aides d'État ⁵¹							
Concurrence ⁵²							
Propriété intellectuelle et industrielle	17	44	51	105	158	192	196
Autres recours	538	561	579	588	633	714	670
Pourvois ⁵³							
Procédures particulières	8	3	6	7	16	31	15
Fonction publique	169	179	156	172	192	237	130
Total	732	787	792	872	999	1174	1163

⁴⁹ Affaires clôturées jusqu'au 31 août 2016, l'écart vers le haut s'expliquant manifestement par un grand nombre d'ordonnances prises dans des affaires dont la procédure a entre-temps été suspendue. En omettant la durée d'une éventuelle suspension, la durée de procédure s'élève à 10,0 mois seulement, voir Rapport annuel 2016, p. 272.

⁵⁰ Voir Greffe du Tribunal, Statistiques judiciaires, état au 31 décembre 2019, p. 30, bien que selon les statistiques, deux pourvois aient encore été clôturés en 2019.

⁵¹ Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

⁵² Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

⁵³ Ce n'est qu'après la création du Tribunal de la fonction publique que le Tribunal a été saisi de pourvois.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aides d'État	165	166	185	161	153	179	152
Concurrence	182	196	236	247	288	227	200
Propriété intellectuelle et industrielle	249	289	316	355	382	361	389
Autres recours	326	422	371	358	416	458	438
Pourvois	10	30	46	46	32	47	25
Procédures particulières	15	18	22	23	28	36	33
Fonction publique	310	268	219	176	186	178	235
Total	1257	1389	1395	1366	1485	1486	1472

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aides d'État	146	507	488	461	570	527	601	
Concurrence	148	117	82	64	86	68	64	
Propriété intellectuelle et industrielle	465	485	400	448	370	322	274	
Autres recours	487	507	488	461	570	527	601	
Pourvois	43	37	36	49	9	0	0	
Procédures particulières	36	34	46	65	41	36	40	
Fonction publique	211	216	231	158	178	161	141	
Total	1536	1903	1771	1706	1824	1641	1721	

À titre de comparaison : affaires pendantes dans la période initiale (1989-1998)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
168	145	173	171	661	628	616	659	1117	1007

[Or. 19]

6. Résumé

L'analyse quantitative suppose des compétences inchangées du Tribunal ainsi que des méthodes de travail inchangées, c'est-à-dire l'utilisation de ressources disponibles en personnel et en moyens qui restent, pour l'essentiel, stables.

Si les relevés statistiques depuis l'année de la création du Tribunal en 1989 – dénommé à l'époque « Tribunal de première instance » – ne fournissent pas une

base sûre à tous égards, leur pertinence est suffisante pour pouvoir en dégager les observations suivantes.

Le rendement moyen du Tribunal se situe à environ 20 à 25 affaires par juge et par an. Deux tiers de ces affaires sont clôturées par arrêt. Le rendement moyen diminue à mesure qu'augmente la complexité des affaires et se déplace vers la limite inférieure des valeurs indiquées.

La charge de travail du Tribunal s'élève depuis quelques années, de manière relativement constante, à entre 800 et 1.000 affaires (introduites) par an (y compris les affaires dans le domaine « fonction publique »). Cette charge de travail requiert une « composition ordinaire » du Tribunal de 40 juges.

Jusqu'en 2014, cependant, un arriéré considérable s'est formé, plusieurs fois supérieur aux affaires introduites en une année dans certains domaines (aides d'État, concurrence), et qui a par conséquent conduit à des durées moyennes de procédure s'étirant jusqu'à cinq ans, ce qui est inacceptable. L'augmentation dans un premier temps du nombre de juges à 40 (en 2015) a empêché l'accroissement de l'arriéré, l'intégration du Tribunal de la fonction publique (en 2016) et l'augmentation suivante du nombre de juges à 53 (54) (en 2019) permet une résorption progressive de l'arriéré et, par conséquent, un raccourcissement de la durée des procédures. Une situation satisfaisante est néanmoins loin d'avoir déjà été atteinte. **[Or. 20]**

II. Analyse qualitative

1. Les critères

Outre l'examen purement quantitatif, l'évaluation fiable d'une juridiction doit également prendre en compte la qualité de sa jurisprudence. Celle-ci ne peut évidemment pas être évaluée directement, mais seulement à l'aide d'indicateurs. Entrent en considération à cet égard :

- La proportion des affaires jugées par des chambres composées de trois ou de cinq juges ou par une grande chambre ⁵⁴
- La proportion des affaires jugées par procédure écrite ou suite à une audience de plaidoiries
- L'acceptation des décisions par les parties au procès telle qu'elle ressort des pourvois : proportion de pourvois ; proportion de pourvois accueillis

⁵⁴ En vertu de l'article 42, paragraphe 1, du règlement de procédure [du Tribunal], la formation plénière du Tribunal (dénommée conférence plénière dans le règlement de procédure) n'est pas appelée à prendre des décisions sur le fond [des affaires].

- L'acceptation des décisions par le public professionnel telle qu'elle ressort des publications spécialisées

2. Composition de la formation de jugement

En général, les juridictions internationales privilégient les formations de jugement plus larges. Cela est le plus souvent justifié par le souci de voir représentés dans la formation le plus grand nombre possible d'États soumis à la juridiction concernée. Même si ce motif est indéniablement légitime, il ne coïncide pas avec l'autre souci, qui est d'assurer la plus grande qualité possible des décisions. La qualité juridique d'une décision (et la qualité d'une ligne de jurisprudence dans l'enchaînement des décisions) est, certes, également liée à la taille de la formation de jugement. Les décisions collégiales sont ainsi, habituellement, de meilleur niveau que les décisions de juge unique. Toutefois, la qualité n'augmente pas de manière linéaire avec la taille de la formation. La qualité de la décision collégiale repose sur la capacité de la formation à débattre, et celle-ci **[Or. 21]** dépend également (parmi d'autres facteurs comme par exemple la connaissance qu'ont les juges d'une affaire, leur maîtrise de la langue, etc.) du nombre de participants au débat. Les nombreuses années d'expérience des juridictions suprêmes nationales démontrent qu'une formation composée de cinq juges est idéale à cet égard, c'est-à-dire qu'une formation à trois juges a tendance à être trop petite, alors que dans les formations de plus de cinq juges, les membres de la formation ont tendance à ne plus tous participer au débat avec la même intensité.

À l'aune de ce critère, le Tribunal semble également privilégier la formation à cinq juges en tant que formation appropriée, bien qu'il ait très largement eu recours, pendant dix ans, aux formations à trois juges en raison des circonstances le contraignant à employer le personnel de la manière la plus efficace possible.

Il convient dès lors de constater que les chambres à trois ou cinq juges sont les formations de jugement ordinaires pour rendre des arrêts. Les affaires tranchées par arrêt n'ont été que rarement, voire jamais, confiées à un juge unique ; celui-ci ne s'est vu accorder de compétences que pour les « autres procédures » (rectifications, interprétation, dépens, etc.). À l'inverse, ce n'est aussi que dans de rares cas exceptionnels qu'une affaire a été renvoyée devant la grande chambre (qui est actuellement une chambre surdimensionnée composée de 15 juges). En vertu du règlement de procédure, la formation plénière ne siège pas en tant que formation de jugement.

Le choix entre les chambres à trois juges et celles à cinq juges reflète la charge de travail du Tribunal. Jusqu'en 2007, ce sont entre 11 % et 17 % de tous les litiges qui ont été tranchés par une chambre à cinq juges. Dans les années suivantes, donc celles qui ont vu augmenter le nombre d'affaires introduites et la durée des procédures, cette proportion est tombée à moins de 5 % et même, en partie, à moins de 1 %. Ce n'est qu'en 2018 et 2019 que la proportion des décisions rendues par des formations à cinq juges a de nouveau quelque peu augmenté (2018 : 8,6 % ; 2019 : 6,8 %). Il y a lieu d'en conclure que le Tribunal lui-même

considère que les formations à cinq juges sont les formations véritablement appropriées mais qu'il a été empêché, et qu'il continue de l'être, d'y recourir en raison d'une charge de travail trop importante. **[Or. 22]**

Les affaires clôturées par arrêt ou ordonnance ⁵⁵ dans l'année concernée l'ont été par ⁵⁶ :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) un juge	15	14	7	7	2	0
(2) trois juges	277	276	510	355	378	510
(3) cinq juges	39	64	62	55	52	17
(4) la grande chambre	0	0	6	0	2	0
(5) la chambre des pourvois	-	-	-	-	7	26
(6) le président du Tribunal	8	7	25	19	16	52
(7) Somme (1) à (6)	339	361	610	436	457	605

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) un juge	0	3	0	0	0	0
(2) trois juges	445	423	604	592	596	699
(3) cinq juges	29	8	25	9	8	16
(4) la grande chambre	0	2	0	0	0	0
(5) la chambre des pourvois	31	37	29	37	58	53
(6) le président du Tribunal	50	54	56	50	40	46
(7) Somme (1) à (6)	555	527	714	688	702	814

⁵⁵ Les informations fournies ne contiennent pas de données en ce qui concerne [uniquement] les affaires clôturées par arrêt, raison pour laquelle c'est le nombre total qui est présenté ici.

⁵⁶ Il n'apparaît pas pertinent de remonter plus loin que 2003 dans ce contexte.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) un juge	9	5	0	5	5	
(2) trois juges	886	654	751	863	760	
(3) cinq juges	11	12	18	87	59	
(4) la grande chambre	0	0	0	0	1	
(5) la chambre des pourvois	37	38	46	11	2	
(6) le président du Tribunal	44	46	80	43	47	
(7) Somme (1) à (6)	987	755	895	1009	874	

[Or. 23]**3. Tenue d'une audience de plaidoires**

Le fait d'inclure les parties en litige dans le débat de la formation de jugement, et la manière de le faire, sont tout aussi importants pour la qualité d'une décision de justice. À cet égard, l'audience de plaidoires s'avère supérieure à la simple procédure écrite parce qu'elle offre la possibilité d'expliquer des positions juridiques, d'écarter des malentendus et de discuter les conséquences pratiques d'une éventuelle décision.

Les statistiques révèlent un taux élevé d'audiences réjouissant ; ce n'est que dans une minorité d'affaires que l'on a renoncé à tenir une audience de plaidoires. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoires a été l'occasion d'une discussion juridique avec les parties en litige ; le règlement de procédure ne l'impose pas, mais ne l'interdit évidemment pas non plus.

Parmi les affaires clôturées par arrêt, le nombre de celles qui l'ont été après procédure écrite ou après la tenue d'une audience de plaidoires est le suivant :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sans audience de plaidoires	112	166	164	233	189	218	
Avec audience de plaidoires	316	404	284	259	455	336	

4. Pourvoi

En règle générale, le taux de pourvois ne peut démontrer qu'un niveau trop faible de la décision judiciaire, mais non, à l'inverse, également un niveau (de qualité) particulièrement élevé. (Un pourvoi contre une décision innovatrice peut tout au plus inciter la juridiction saisie en pourvoi d'innover à son tour ; mais cela démontre alors la qualité de *cette* juridiction).

À la lumière de ce qui précède, le taux de pourvois du Tribunal ne présente aucune particularité. Parmi les décisions attaquables du Tribunal, entre 20 % et 30 % ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour, pourvois qui ont été accueillis dans 12 % à 25 % des cas. Par conséquent, le taux de réformation (c'est-à-dire le rapport entre [Or. 24] les décisions de la Cour modifiant une décision du Tribunal et les décisions attaquables du Tribunal) se situait entre 3,5 % et 5,5 %. Ce taux ne diffère pas de ceux que connaissent les voies de recours au niveau national.

En revanche, les demandes de rectification d'arrêt ou de complément d'arrêt (en raison de l'oubli d'une demande : « omission de statuer ») fournissent peu de clés de lecture. Elles démontrent l'existence de défauts techniques, mais le taux de ces erreurs est très faible (voir ci-dessus les statistiques relatives à ces procédures, p. 10) et reste en tout cas dans les limites de ce que l'on peut humainement attendre.

Statistiques relatives aux pourvois (taux de pourvois, taux de réformation) pour la période 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Décisions attaquables	561	761	626	616	714	851	
(2) Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi ⁵⁷	110	203	163	137	194	255	
(3) Taux de pourvoi (en %)	20 %	27 %	26 %	22 %	27 %	30 %	
(4) Pourvoi accueillis	29	27	21	34	27		
(5) Dont décisions sur le fond par la Cour	18	20	12	23	12		
(6) Dont renvois au Tribunal	11	7	9	11	15		
(7) Taux de succès [(4)/(2)]	26,4 %	13,3 %	12,9 %	24,8 %	13,9 %		
(8) Taux de réformation [(4)/(1)]	5,2 %	3,5 %	3,4 %	5,5 %	3,8 %		

[Or. 25]

⁵⁷ Les règles relatives à l'admission des pourvois contre les décisions du Tribunal n'ont été introduites à l'article 58 bis du statut de la Cour de justice de l'UE qu'en avril 2019. Par conséquent, les relevés statistiques à cet égard ne semblent pas encore être disponibles.

5. L'écho dans les publications spécialisées

L'écho de la jurisprudence du Tribunal parmi le public spécialisé en Allemagne est relativement faible. C'est principalement dans le cadre des ouvrages de type « commentaires » qu'elle retient l'attention, lesquels visent à présenter le domaine juridique concerné (par exemple le droit des aides d'État ou le droit des ententes de l'Union) de manière systématique afin d'en rendre l'accès plus aisé aux futurs praticiens du droit. Une critique dogmatique de la jurisprudence n'est pas attendue dans ce cadre et il y est rarement procédé. Même les articles publiés dans des revues spécialisées se limitent généralement à rendre compte de(s) l'arrêt(s) sélectionné(s) et à le(s) replacer dans le contexte de l'évolution de la jurisprudence. Un examen critique a rarement lieu. Cela peut également être dû au fait que les auteurs de ces publications sont rarement des universitaires ; il s'agit le plus souvent de contributions de praticiens (avocats ou employés de l'administration). Le Tribunal fait ainsi l'objet de beaucoup moins d'attention que la Cour dans la doctrine.

Analyses dans la revue *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* [EuZW, Revue de droit économique européen] pendant la période 2017-2020 ⁵⁸ :

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
Reproductions d'arrêt	3	3	3	0
Notes d'arrêt	2	2	4	0
Analyse plus en détail dans un article	5	5	4	1
Articles donnant un aperçu de l'évolution de la jurisprudence dans un domaine de compétence du Tribunal	4	3	5	1

Analyses sur le site *juris* ⁶⁰ :

⁵⁸ Lors de la consultation des numéros de la revue EuZW pour les années mentionnées, il est apparu que l'attention portée à la jurisprudence de la Cour était beaucoup plus importante. Ce sont ainsi certainement plus de 50 arrêts par an qui sont reproduits et plus de 15 qui font l'objet d'un compte rendu. Les arrêts du Tribunal ne sont en général reproduits que lorsqu'ils sont également commentés dans le même numéro.

⁵⁹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶⁰ Seuls les résultats contenant un compte rendu directement accessible via *juris* ont été comptabilisés dans ce tableau. En raison des fonctions de recherche de *juris*, il n'est pas possible d'accéder directement à des comptes rendus dans d'autres médias ou d'obtenir des informations sur l'existence de commentaires. Il faudrait pour cela interroger *juris* au sujet de chaque arrêt du Tribunal, car c'est seulement là qu'est indiqué dans quelles revues l'arrêt est reproduit et éventuellement commenté. Cette recherche n'a pas pu être réalisée dans le temps imparti.

	2017	2018	2019	2020 ⁶¹
Commentaire accessible via <i>juris</i>	1	1	0	0

[Or. 26]

6. Résumé

Les indicateurs directement pertinents de la qualité technique de la jurisprudence du Tribunal font défaut. Le taux de pourvois et le taux de réformation dans le cadre de ces pourvois ne présentent aucune particularité ; ils ne démontrent donc pas, notamment, une qualité insuffisante de la jurisprudence.

La pratique de longue date et très majoritaire du Tribunal consistant à connaître des recours (prononcer des arrêts) dans des formations à trois juges est, en revanche, inappropriée pour une juridiction internationale, à plus forte raison une juridiction suprême. C'est une formation à cinq juges qui serait appropriée. La pratique du Tribunal montre que celui-ci le voit lui-même de cette façon et que les formations à trois juges ne sont devenues la règle, de 2008 à 2017, qu'en raison de la charge de travail démesurée. Récemment, le nombre de décisions prises par une formation à cinq juges a de nouveau augmenté. **[Or. 27]**

D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal

I. Considérations de principe

1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne

Le Tribunal a été créé en 1988 en tant que « Tribunal de première instance » ⁶². Le nom qui lui a été donné à l'époque indiquait déjà sa fonction initiale de tribunal de première instance pour la Cour : dans les affaires dans lesquelles doivent également être examinés des faits, le Tribunal devait intervenir en amont de la Cour afin de décharger cette dernière des questions de fait ⁶³. La Cour, cependant, devait rester compétente pour les questions de droit. Par conséquent, un pourvoi contre ses décisions, limité aux questions de droit, devait pouvoir être porté devant la Cour. Dans la mesure où cela devait respecter « les conditions fixées par les statuts (de la Cour) », l'avis unanimement partagé était que l'admission d'un pourvoi devant la Cour ne pouvait pas être soumise à des restrictions.

⁶¹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶² Article 168 A du traité CEE ; décision du Conseil du 24 octobre 1988 (88/591/CECA, CEE, Euratom), JOCE L 319, p. 1.

⁶³ Voir les considérants de la décision du Conseil du 24 octobre 1988, citée ci-dessus.

Les compétences du Tribunal ont été considérablement élargies par le traité de Nice du 26 février 2001. L'article 225 TCE mentionnait désormais trois catégories de compétences possibles :

- Décisions en première instance dans certains recours directs ; les dispositions applicables depuis 1988 ont donc été reprises, pour l'essentiel, dans le droit primaire ;
 - Décisions en pourvoi contre les décisions des « chambres juridictionnelles » qui pouvaient être créées en application du nouvel article 225 A TCE ; c'est sur ce fondement que (seul) le Tribunal spécialisé ⁶⁴ pour la fonction publique a été créé ;
 - Certains renvois préjudiciels, dans la mesure où le statut le prévoyait.
- [Or. 28]**

Bien que, eu égard au Tribunal de la fonction publique, le Tribunal fût désormais lui-même une instance de pourvoi, sa désignation en tant que « Tribunal de première instance » a été conservée. Son alignement sur la Cour et sa fonction d'instance créée pour décharger cette dernière se reflétaient ainsi toujours dans son nom. L'article 225 TCE l'a confirmé en prévoyant, pour chacune des trois catégories de compétences possibles, un pourvoi devant la Cour.

L'article 225 TCE a été repris à l'article 256 TFUE par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. C'est à cette occasion que le nom du Tribunal a été modifié ; il s'appelle désormais « Tribunal » et non plus « Tribunal de première instance ». Ce changement de terminologie n'a cependant rien changé au fond. Il tenait compte de la création concomitante du tribunal spécialisé pour la fonction publique qui prenait, pour ce domaine du droit, la fonction d'un tribunal de première instance. À cette exception près, le libellé de l'article 256 TFUE était identique à celui de l'article 225 TCE qui le précédait.

Au cours de la période qui s'est écoulée depuis lors, cet alignement sur la Cour est devenu discutable. Au contraire, le Tribunal, d'une part, et la Cour, d'autre part, se sont développés séparément et ont respectivement assumé des fonctions autonomes : alors que la Cour est essentiellement la « juridiction des États membres » ainsi que, de manière croissante, la Cour constitutionnelle de l'Union européenne, le Tribunal a revêtu la fonction de la juridiction administrative de l'Union, c'est-à-dire de la juridiction chargée de contrôler la légalité de l'action administrative de la Commission, des organes et agences et des autres autorités administratives de l'Union.

Cette évolution est à saluer. Elle devrait être saisie et modelée de manière volontaire. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal appellent

⁶⁴ Depuis le traité de Lisbonne, les « chambres juridictionnelles » s'appellent les « tribunaux spécialisés ».

une revalorisation et un renforcement de son rôle. Cela s'exprime déjà par sa nouvelle désignation en tant que « General Court » [Tribunal général]. L'augmentation du nombre de juges en offre l'occasion et fournit aussi le potentiel nécessaire à cette fin. **[Or. 29]**

2. Décharge de la Cour

La redéfinition des compétences et de la fonction du Tribunal entraînent aussi nécessairement la redéfinition de son rapport avec la Cour. Il semblerait évident de se saisir de cette redéfinition pour décharger la Cour. L'urgence de cette décharge s'impose (a). Suite aux réflexions menées jusqu'à présent, il est recommandé de commencer par les pourvois (b). Il conviendrait, en outre, de réfléchir à faire usage, dans une certaine mesure, de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE, d'associer le Tribunal au traitement des renvois préjudiciels (c).

a) La nécessité d'une décharge de la Cour

Comme le montre l'évolution du nombre d'affaires introduites, en particulier rapporté au nombre de juges, la décharge de la Cour est urgente.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁶⁵	2020
(13) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849	-	-
(14) dont pourvois ⁶⁶	111	215	175	147	199	-	-
(15) dont recours en manquement	57	37	31	41	57	-	-
(16) dont renvois préjudiciels	428	436	470	533	568	-	-
(17) Affaires introduits par juge	22,2	25,5	24,7	26,4	30,3	-	-
(18) Pourvois par juge	4	7,7	6,3	5,3	7,1	-	-
(19) Recours en manquement par juge	2	1,3	1,1	1,5	2	-	-
(20) Renvoi préjudiciel par juge	15,3	15,6	16,8	19,0	20,3	-	-

⁶⁵ Les statistiques de 2019 ne sont pas encore disponibles pour la Cour.

⁶⁶ Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention.

Certes, la durée des procédures devant la Cour est restée essentiellement la même en dépit de l'augmentation considérable de la charge de travail. **[Or. 30]**

Durée moyenne des procédures (en mois) dans les litiges, c'est-à-dire pour les affaires de la Cour clôturées par ordonnance ou par arrêt :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Procédures de renvoi préjudiciel	15	15,3	15	15,7	16		
Procédures urgentes (PPU)	2,2	1,9	2,7	2,9	3,1		
Procédures accélérées	3,5	5,3	4	8,1	2,2		
(2) Recours directs	20	17,6	19,3	20,3	18,8		
Procédures accélérées ⁶⁷				9			
(3) Pourvois	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Procédures accélérées ⁶⁸			10,2				

Ces résultats n'ont pu être atteints que grâce à une structuration extrêmement stricte des procédures internes de traitement et de décision de la Cour, notamment en fixant des délais rigides aux juges rapporteurs. Cette structuration revêt le caractère d'une mesure d'urgence que l'on ne connaît pas dans les autres juridictions suprêmes, ou en tout cas pas avec cette rigidité. Il semble souhaitable de prendre des mesures en vue de l'assouplissement, voire de l'abandon, de ces mesures d'urgence.

b) Limitation des pourvois

Aussi longtemps que le Tribunal était subordonné à la Cour en tant que simple juridiction d'instance inférieure, il était évident que ses décisions étaient en principe soumises au contrôle de la Cour en pourvoi. Si cet alignement sur la Cour est abandonné et que le Tribunal exerce, à côté de la Cour, des compétences propres distinctes de celles de la Cour, alors les pourvois devant la Cour ne constituent plus la règle mais une exception qui doit être motivée. Cela est également conforme au système puisque le traitement de ces pourvois est, en réalité, étranger à la fonction de la Cour car ils concernent le droit administratif de l'Union et **[Or. 31]** portent, dès lors, habituellement sur des questions juridiques

⁶⁷ Statistiquement non pertinentes, puisque seules trois demandes ont été formulées pour l'ensemble de l'année 2018, Rapport annuel 2018, p. 145.

⁶⁸ Statistiquement non pertinentes, puisque seule une demande a été formulée pour l'ensemble de l'année 2016, Rapport annuel 2018, p. 145.

différentes de celles dont la Cour est saisie dans sa fonction primaire de juridiction pour les États membres et pour les questions constitutionnelles.

Les pourvois devant la Cour contre des décisions du Tribunal ne devraient toutefois pas être complètement exclus. Il serait cependant conforme à la fonction et aux tâches du Tribunal et de la Cour de les limiter aux cas de divergence ou d'importance fondamentale pour le droit de l'Union ou pour certains États membres. Une telle limitation devrait être prévue dans le statut, ce qu'autorise l'article 256, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE. La catégorie de la divergence ou de l'importance fondamentale pour le droit de l'Union (et son développement) comprend le critère minimal indispensable pour un pourvoi devant la Cour, que l'article 256, paragraphe 2, deuxième alinéa, et paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE décrit comme un « risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union », mais elle va encore au-delà d'une manière à définir dans la future jurisprudence. La catégorie de l'importance (particulière) pour certains États membres, en revanche, vise d'éventuelles conséquences politiques ou économiques d'une grande ampleur pour certains États membres, comme cela peut parfois être le cas dans le domaine du droit des aides d'État notamment.

Si les pourvois devant la Cour n'étaient pas limités, comme c'est le cas actuellement, dans quelques cas spécifiques seulement, mais en général de la manière décrite, la Cour pourrait, dans une certaine mesure, être déchargée de ses tâches de juridiction saisie en pourvoi. Réduire ou éviter les pourvois devant la Cour ne diminuerait pas fortement sa charge de travail, mais sensiblement tout de même :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849		
(2) dont pourvois ⁶⁹	111	215	175	147	199		
(3) Proportion de (2) dans (1) en %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

[Or. 32]

c) L'association aux renvois préjudiciels

D'autre part, le Tribunal, outre sa mission primaire en tant que tribunal administratif de l'Union européenne, pourrait également reprendre une partie de la mission de la Cour. L'article 256, paragraphe 3, TFUE permet cela pour la procédure de renvoi préjudiciel. En principe, du point de vue systématique, s'y

⁶⁹ Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention, ces procédures ayant toutefois peu d'incidence (le nombre le plus important a été atteint en 2015 avec 9 affaires introduites).

oppose le fait que les renvois préjudiciels sont étrangers à la fonction du Tribunal ; l'accentuation recherchée de la différenciation fonctionnelle entre le Tribunal et la Cour serait à nouveau effacée sur ce plan. Il convient cependant d'y opposer l'argument de la nécessité d'une décharge de la Cour et que l'allègement qui vient d'être recommandé dans le domaine des pourvois est loin d'être suffisant pour ramener la charge de travail de la Cour à un niveau acceptable.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422, la Cour de justice a présenté, le 14 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 TFUE ⁷⁰. Dans ce rapport, elle a rejeté la possibilité de faire usage de la faculté prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE. La Cour de justice a motivé sa position, en substance, comme suit :

- Difficulté de circonscrire avec suffisamment de certitude les domaines juridiques appropriés pour un transfert au Tribunal
- Risque de jurisprudence divergente entre la Cour et le Tribunal
- Différences dans le mode de traitement ; le Tribunal n'est, jusqu'à présent, pas organisé pour statuer sur la base de toutes les langues de l'Union
- Les renvois devant la Cour allongeraient la procédure au lieu de la raccourcir, ce qui annulerait l'effet de décharge de la Cour et pourrait dissuader les juridictions des États membres de procéder à des renvois préjudiciels.

Il y a lieu de tenir compte de ces réserves. Elles n'excluent toutefois pas définitivement de continuer à réfléchir à décharger la Cour en ce qui concerne les renvois préjudiciels **[Or. 33]**. Les réflexions en ce sens devraient être guidées par les éléments clés suivants :

Il est juste et approprié que les juridictions nationales adressent leurs renvois préjudiciels sans exception à la Cour. Il est toutefois envisageable que la Cour, de son côté, transfère au Tribunal un tel renvoi préjudiciel. Ce mode de traitement permettrait à la Cour de prendre connaissance du renvoi préjudiciel conformément à son propre règlement de procédure et d'apprécier son importance pour le droit de l'Union.

En outre, une telle délégation au Tribunal ne serait pas aléatoire mais n'entrerait en considération que si certaines conditions sont réunies.

⁷⁰ Voir ci-dessus, note de bas de page n° 4.

- D'une part, il devrait s'agir d'un renvoi préjudiciel dans un certain domaine, précisé dans le statut. Cette condition est déjà posée par l'article 256, paragraphe 3, TFUE. Selon le concept d'une répartition et d'une attribution claires des fonctions entre le Tribunal et la Cour, sur lequel repose cette proposition, il est recommandé de ne permettre une délégation au Tribunal que dans les domaines qui constituent le cœur de l'activité du Tribunal et qui n'apparaissent que de manière marginale dans la jurisprudence de la Cour. Les domaines auxquels on peut songer à cet égard sont le droit des aides d'État, le droit de la concurrence (droit des ententes), le droit de la fonction publique et le droit des marques (propriété intellectuelle et industrielle). Les statistiques montrent l'effet possible de décharge de la Cour :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Ensemble des renvois préjudiciels	428	436	470	533	568		
(2) dont aides d'État	11	4	10	10	4		
(3) dont concurrence	8	6	12	2	4		
(4) dont fonction publique (statut des fonctionnaires)	1	0	0	0	0		
[5] dont propriété intellectuelle et industrielle	13	22	18	19	20		
[6] Somme (2) à (5)	33	32	40	31	28		
[7] Proportion de (5) par rapport à (1) en %	7,5	7,3	8,5	5,8	4,9		

[Or. 34]

- D'autre part, un transfert au Tribunal n'entre toutefois pas en considération, même dans de telles affaires, si les conditions de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE sont réunies, c'est-à-dire si la Cour estime elle-même que l'affaire appelle vraisemblablement une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Cela est sans préjudice de la possibilité du Tribunal de renvoyer l'affaire devant la Cour en raison de son importance de principe en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE. La Cour ayant déjà examiné elle-même ces conditions en l'état des connaissances au début de la procédure, le statut devrait limiter cette possibilité aux affaires dont l'importance de principe résulte d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire.

De surcroît, le statut peut donner à la Cour la compétence de réexaminer, en vertu de l'article 256, paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE, les décisions rendues par le

Tribunal sur des questions préjudicielles et d'attirer la procédure de nouveau devant elle. Cette compétence de « super-pourvoi » est étrangère au droit procédural allemand mais existe au Conseil d'État français où elle est exercée par la « troïka » (un petit panel de trois, à l'origine quatre, membres de la direction de la juridiction). Il est conseillé de procéder ici de la même manière afin de ne pas annuler à nouveau l'effet de décharge pour la Cour. Il serait par exemple envisageable d'attribuer la compétence du « super-pourvoi » au président de la Cour ou à un panel de trois juges composé de ce dernier ainsi que de deux présidents de chambre.

Du point de vue pratique, il convient encore de relever que le Tribunal doit pouvoir disposer, en tout cas pour ces renvois préjudiciels, des mêmes ressources que la Cour, notamment en ce qui concerne le service de traduction. **[Or. 35]**

II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal

Pour que le Tribunal soit en mesure d'exercer de manière satisfaisante le rôle décrit ci-dessus, à savoir les tâches et la fonction d'un tribunal administratif autonome de l'Union européenne, certaines mesures sont nécessaires afin qu'il soit pleinement reconnu comme un tribunal de l'Union par les institutions de l'Union, les États membres, les juridictions nationales ainsi que les citoyens de l'Union et que ses décisions soient acceptées en tant que décisions, en principe, définitives. Des changements dans la structure et le mode de traitement sont souhaitables à cet effet, lesquels garantissent, d'une part, le haut niveau technique constant de ses décisions et, d'autre part, une représentation plus large des différents États membres dans la formation de jugement.

1. Les juges

Les juges du Tribunal ne doivent pas seulement satisfaire aux mêmes exigences formelles (voir article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE ; article 255 TFUE), mais également, dans la pratique, aux mêmes exigences professionnelles et personnelles que les juges de la Cour.

L'on doit en outre s'assurer que les juges assument eux-mêmes l'essence de la tâche judiciaire et n'en délèguent pas des parties substantielles à des juges auxiliaires/référendaires/collaborateurs issus du monde universitaire. C'est pourquoi aucun juge ne devrait avoir plus de deux référendaires⁷¹. Le Tribunal peut, en sus, disposer d'un pool général de référendaires spécialisés pour certaines questions particulièrement compliquées (par exemple en droit des ententes ou en droit des aides d'État). **[Or. 36]**

⁷¹ Il est recommandé à cet égard de réserver respectivement un des postes de référendaire auprès d'un juge à un juge issu d'un tribunal (administratif) d'un État membre qui serait détaché auprès du Tribunal pour trois ans. De cette manière, la juridiction de l'Union serait renforcée par les juridictions spécialisées des États membres.

2. L'organisation interne de la juridiction

a) Les formations à cinq juges pour règle

Le Tribunal devrait habituellement siéger en chambre à cinq juges ; cela augmente la qualité technique et, en même temps, l'éventail représentatif des États membres dans la formation. Les affaires urgentes pourraient être tranchées par une formation de trois juges ; hormis ces cas, une simple formation à trois juges devrait être exclue à l'avenir. Un juge unique ne devrait connaître que de certaines questions accessoires qui n'ont aucune influence sur la jurisprudence au fond (clôture de la procédure, dépens, rectifications, interprétation etc.).

b) Spécialisation des chambres à la place de tribunaux spécialisés

La qualité technique devrait, de surcroît, être augmentée grâce à une plus grande spécialisation. À cet effet, les affaires dans certains domaines juridiques devraient être renvoyées devant certaines chambres ; une « attribution à tour de rôle » à un grand nombre de chambres, voire à l'ensemble d'entre elles, ne devrait plus avoir lieu. En même temps, l'on devrait veiller à ce que la composition d'une chambre reste en principe (c'est-à-dire sauf impératifs survenant en cours d'année) stable sur une période étendue d'au moins trois ans ; seule cette mesure permet d'assurer la continuité de la jurisprudence.

Les chambres spécialisées sont toutefois à l'origine de l'inquiétude des États membres d'être écartés pour plusieurs années du développement de la jurisprudence dans les domaines juridiques confiés aux chambres spécialisées dans lesquelles ne siège pas « leur » juge. Cette inquiétude ne peut pas être écartée, mais modérée. Les compétences exclusives d'une chambre dans un domaine juridique devraient, pour cette raison, être évitées ; deux chambres au minimum devraient être compétentes (en alternance) pour chaque domaine juridique. Afin d'augmenter la représentativité des États membres dans chaque domaine juridique, ces chambres ne devraient pas non plus comprendre les deux juges d'un même État membre. L'on pourrait prévoir, en outre, que le juge quittant une chambre soit remplacé par un juge d'un autre État membre qui n'était pas « représenté » auparavant dans les chambres spécialisées dans ce domaine juridique. Ce système pourrait être complété par des grandes chambres conçues comme des « chambres réunies » spécialisées dans un domaine (voir ci-dessous, sous c). **[Or. 37]**

Cette spécialisation des chambres semble également praticable. Les statistiques à long terme relatives aux affaires introduites devant le Tribunal dans diverses matières (voir ci-dessus, page 11) le montrent. Si l'on part de l'hypothèse de la

création de 10 chambres à cinq parmi les 54 juges ⁷², un flux annuel d'environ 800 affaires au total (sans les « procédures particulières ») devrait être réparti de telle sorte que chaque chambre doive traiter environ 80 affaires par an. Si ce sont toujours deux chambres au minimum qui sont compétentes pour un domaine juridique, deux chambres pourraient, par exemple, être compétentes en matière d'« aides d'État » et de « concurrence », trois à quatre chambres en matière de « propriété intellectuelle et industrielle » deux chambres en matière de « fonction publique » et pour certains « autres recours » et deux chambres en matière de « droit institutionnel » et pour les « autres recours » résiduels.

c) Des grandes chambres en tant que « chambres réunies »

Comme nous l'avons mentionné, cette proposition devrait trouver son prolongement dans un concept nouveau de grandes chambres qui s'appuie sur les « chambres réunies » propres au droit procédural français : lorsqu'une chambre souhaite s'éloigner de la jurisprudence de la ou d'une autre chambre compétente dans le même domaine juridique, ou encore si une affaire soulève une question de droit importante et non clarifiée, la chambre peut alors renvoyer l'affaire devant une grande chambre composée de 9 juges qui, à l'exception du président ou du vice-président du Tribunal siégeant comme président de la formation, siègent sans exception dans les chambres compétentes dans ce domaine juridique.

Une autre formation encore plus grande, la formation plénière au complet, ne devrait plus siéger en tant que formation de jugement. Cela comporte le risque que les membres du Tribunal ne puissent plus, alors, être tous véritablement impliqués dans chaque décision de fond. Les questions de principe qui débordent un seul domaine juridique doivent être tranchées par la Cour en pourvoi ⁷³. **[Or. 38]**

*d) Les décisions de répartition des tâches prises en formation plénière ;
autonomie interne des chambres*

La formation plénière ou un comité élu par tous les juges devrait décider de la répartition des tâches, c'est-à-dire de la création de chambres et de grandes chambres, de l'attribution de domaines juridiques à ces chambres ainsi que de la composition des chambres et des grandes chambres (y compris les questions liées à la présidence, la représentation etc.) et ce, si possible, à l'avance pour une période de trois ans.

⁷² Un nombre plus petit de chambres, qui seraient alors (avec 6 ou 7 juges) en sureffectif, serait également envisageable et faciliterait même la réaction aux variations du nombre d'affaires introduites dans chaque domaine de compétence respectif.

⁷³ Dans les demandes de décision préjudicielle : par renvoi en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE.

Il incomberait cependant à chaque chambre, en toute autonomie, de désigner les juges rapporteurs ainsi que de fixer le calendrier des audiences.

3. Questions procédurales

a) Un juge rapporteur double plutôt qu'un avocat général

La compétence ordinaire des chambres à 5 juges permet de désigner pour chaque affaire, outre un juge rapporteur, également un juge rapporteur associé afin de mettre en œuvre le « principe du double contrôle » (ou, en incluant le président de chambre, le principe du triple contrôle) au sein de la chambre. Les juges rapporteurs devraient alors pouvoir s'appuyer sur les référendaires de ces deux cabinets et, en cas de besoin, sur les référendaires spécialisés (non juristes) issus du pool.

À l'opposé, le modèle du « principe du double contrôle » proposé jusqu'alors, consistant en la désignation d'un avocat général extérieur à la chambre, n'a pas fait ses preuves. À la différence de ce qui est prévu pour la Cour, le droit primaire et le statut ne prévoient pas d'« avocats généraux seulement » pour le Tribunal ; seuls d'autres juges peuvent être chargés de la fonction d'avocat général sur une base ad hoc. Ce mélange de fonctions se heurte à diverses réserves, c'est pourquoi cette possibilité – pour autant que l'on sache – n'a été utilisée qu'une seule fois dans le passé. Ces réserves seraient renforcées par l'adoption de la proposition de spécialisation des chambres présentée dans ce document. En effet, la désignation d'un avocat général parmi **[Or. 39]** les membres d'une autre chambre également compétente dans le domaine concerné comporte le risque d'un conflit d'intérêts dans la procédure suivante, et la désignation parmi les autres juges se heurterait au manque de connaissances dans le domaine par rapport à la chambre compétente.

b) Audience de plaidoiries ; motivation explicite

Le Tribunal devrait, en principe, rendre ses décisions sur la base d'une audience de plaidoiries. Il doit accompagner ses décisions d'une motivation soignée afin d'augmenter les chances d'acceptation et de garantir la possibilité d'un débat.

III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?

Si le Tribunal était détaché de son alignement sur la Cour et conçu comme une juridiction administrative autonome, cela donnerait l'occasion de réfléchir parallèlement au système des voies de recours dans le droit de la procédure administrative de l'Union européenne. L'objectif devrait être de parvenir à la protection juridictionnelle administrative la plus complète possible. **[Or. 40]**

E. Recommandations

I. Qualification et statut des juges du Tribunal

Alors que cela n'est pas absolument nécessaire pour ce qui va suivre, il semble cependant souhaitable de prendre des mesures visant à aligner la qualification des juges du Tribunal sur celle des juges de la Cour. Une pratique de nomination ayant cet objectif pourrait y parvenir sans modification juridique. Un alignement normatif requerrait l'adaptation de l'article 254, deuxième alinéa, première phrase, TFUE à l'article 253, premier alinéa, première partie de la phrase, TFUE afin de garantir que les juges du Tribunal réunissent également les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou soient des jurisconsultes possédant des compétences notoires.

En outre, il devrait être envisagé de libérer le statut des juges du Tribunal de la subordination à la Cour et, par conséquent, de ne pas soumettre le Tribunal à la Cour mais de le placer sur un pied d'égalité. Cela concerne l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ⁷⁴ (ci-après le « statut »).

II. Avocat général

Il est proposé de supprimer l'institution (au Tribunal : par un juge) de l'avocat général sans la remplacer. Cette institution n'a pas fait ses preuves dans le passé ; si l'autre proposition de nommer obligatoirement un juge rapporteur associé aux côtés du juge rapporteur de la chambre, émise dans le présent document, était adoptée, l'éventuel besoin résiduel d'un avocat général (juge) diminuerait encore. Dès lors, les dispositions suivantes devraient être supprimées : **[Or. 41]**

- Article 49, article 53, paragraphe 3, du statut
- Article 3, paragraphes 3 et 4, articles 30 et 31 du règlement de procédure du Tribunal ⁷⁵

⁷⁴ Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole (n° 3) sur la Cour de justice de l'Union européenne (JO C 115, p. 210 et suivantes), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 (JO 2019, L 111, p. 1).

⁷⁵ Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (JO 2015, L 105, p. 1), modifié en dernier lieu le 11 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 68).

III. L'organisation interne du Tribunal

Les recommandations mettent l'accent sur l'organisation interne du Tribunal. Les propositions ont pour objectif d'augmenter la qualité des décisions et, en même temps, leur acceptabilité par les institutions de l'Union, les États membres et les citoyens de l'Union et, si possible, de les placer au même niveau que celles de la Cour. À cet effet, les mesures suivantes sont recommandées, qui ne sont pas à saisir individuellement mais dans leur ensemble, en tant que bouquet de mesures qui sont interdépendantes et se complètent les unes les autres :

- Spécialisation des chambres aussi poussée que possible dans des domaines juridiques
- À cet effet, augmentation de l'autonomie décisionnelle des chambres en ce qui concerne le juge rapporteur, le calendrier et autres mesures d'organisation de la procédure
- Chambres composées habituellement de cinq juges, dont un juge rapporteur et un juge rapporteur associé ; formations plus petites seulement à titre exceptionnel
- Grandes chambres composées de neuf juges en tant que « chambres réunies », c'est-à-dire composées, outre la présidence par le président ou le vice-président du Tribunal, de juges issus des chambres traitant habituellement du domaine spécifique
- Suppression des autres formations (encore plus grandes) en tant que formations de jugement ; concentration de la formation plénière sur les questions de la répartition des tâches ainsi que de l'administration (y compris les questions de récusation des juges)

Les modifications juridiques suivantes seraient nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures : **[Or. 42]**

1. Modifications du statut

L'article 50 du statut devrait être rédigé comme suit :

Le Tribunal siège en chambres de cinq juges. Les juges élisent parmi eux les présidents des chambres pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

La formation plénière (ou : la conférence plénière)⁷⁶ détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

⁷⁶ Il est également envisageable de prévoir un comité responsable de la répartition des tâches qui serait élu par les membres du Tribunal.

trois ans. Les modifications avant l'écoulement de trois années sont autorisées pour un motif grave, notamment le rééquilibrage d'une charge de travail inégale entre les juges ou entre les chambres.

Dans certains cas, déterminés par le règlement de procédure, la chambre peut siéger à trois juges ou à juge unique.

Le règlement de procédure peut également prévoir que le Tribunal siège en grande chambre dans les cas et les conditions qu'il précise.

À l'article 47, premier alinéa, le renvoi à l'article 17, deuxième et quatrième alinéas, devrait être supprimé. L'article 17, deuxième alinéa, prévoit que les décisions pour lesquelles une chambre à trois juges est compétente ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Cela est incompatible avec la compétence, prévue pour le Tribunal, de ces formations de jugement pour les décisions judiciaires urgentes (seulement) (articles 278 et 279 TFUE ; voir ci-dessous)⁷⁷. L'article 17, quatrième alinéa, prévoit un quorum de dix-sept juges pour les délibérations en formation plénière. Il découle de l'économie de l'article 17 que seules les décisions judiciaires sont concernées. Cependant, conformément à l'article 42 du règlement de procédure du Tribunal, la formation plénière du Tribunal n'est pas une formation de jugement et cela devrait rester ainsi à l'avenir. Si un quorum pour les décisions de la formation plénière (ou la conférence plénière) peut paraître opportun pour les questions administratives (en matière d'immunité) ou de répartition des tâches, un quorum de 17 juges sur les 54 que compte la juridiction au total n'est toutefois pas véritablement significatif (et serait en outre, même sans être fixé, sans doute régulièrement et nettement dépassé). **[Or. 43]**

En outre, l'article 53 devrait être modifié comme suit :

Le troisième alinéa est supprimé.

Les nouveaux alinéas suivants (3 et 4) sont ajoutés :

Par dérogation à l'article 34, le rôle des audiences de la chambre est arrêté par le président de la chambre. La première phrase s'applique mutatis mutandis au rôle des audiences de la grande chambre.

L'article 39 s'applique dans la mesure où le président de la chambre compétente se substitue au président du Tribunal. Lors de l'entrée en vigueur de la décision en vertu de l'article 50, deuxième alinéa, la chambre détermine qui se substitue au président de chambre.

⁷⁷ Voir également article 21, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal

Le règlement de procédure du Tribunal (dans la version du 11 juillet 2018) devrait être modifié comme suit. À cet égard, les dispositions de la première partie consacrée à l'organisation du Tribunal (articles 3 et suivants) figurent au premier plan ; nous réservons à plus tard l'examen de la question de savoir si ces modifications en entraînent d'autres en ce qui concerne les dispositions de la troisième partie consacrée à la procédure judiciaire (articles 50 et suivants) ainsi que de la quatrième et de la sixième parties.

Nous proposons de modifier complètement la rédaction de quelques dispositions et, dans certains cas, de modifier également leur place dans le système afin de faire apparaître clairement les réflexions qui sous-tendent le concept défendu dans le présent document.

a) Le président et le vice-président du Tribunal

L'article 10, paragraphe 4, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est impair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président du Tribunal. L'article 19 est applicable.

L'article 11, paragraphe 3, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le vice-président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est pair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le président du Tribunal. L'article 19 est applicable.
[Or. 44]

b) Le président de chambre

L'article 18 devrait être libellé comme suit :

Les juges élisent immédiatement après l'élection du vice-président prévue à l'article 9 les présidents de chambre pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

En cas de cessation du mandat d'un président de chambre avant le terme normal de ses fonctions, il est procédé à son remplacement pour la période restant à courir.

Les noms des présidents de chambre sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

À l'article 20, les renvois aux articles 10 et 11 peuvent être supprimés.

c) Constitution, composition et compétences des formations de jugement

Les articles 13 à 15 doivent être complètement réécrits. En même temps, les dispositions de l'article 25, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, ainsi que de l'article 27 devraient être nettement simplifiées en substance et intégrées [dans les articles 13 à 15]. L'article 17 peut être supprimé.

Article 13

Le Tribunal statue en chambre ou en grande chambre.

La chambre statue en formation de cinq juges. Les affaires peuvent être jugées par trois juges ou par un juge unique de la chambre compétente dans les conditions déterminées par l'article 29.

La grande chambre statue en formation de neuf juges. Les compétences de la grande chambre sont déterminées à l'article 28.

Article 14

La chambre est composée du président de la chambre et d'au moins ⁷⁸ quatre autres juges. Le président de la chambre la préside. **[Or. 45]**

La conférence plénière du Tribunal décide, sur proposition du président du Tribunal, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période :

- a) de la formation des chambres,
- b) de l'affectation des juges aux chambres,
- c) du remplacement, dans les cas où, suite à un empêchement, le nombre prévu de juges n'est pas atteint ⁷⁹, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques ⁸⁰; (aussi peu que possible, mais au moins)

⁷⁸ La conférence plénière devrait être libre, en cas de besoin, de doter une chambre de juges en « surnombre », de lui attribuer donc plus que quatre juges siégeants seulement. Cela ne modifie évidemment rien à l'affectation par décision en vertu de l'article 13, paragraphe 2.

⁷⁹ Cette disposition remplace l'article 17, qui devrait être supprimé.

deux chambres sont compétentes pour chaque domaine juridique, en alternance après introduction des affaires ; les affaires connexes doivent être attribuées à la même chambre ⁸¹.

La décision ne peut être modifiée avant l'écoulement de trois années que pour motif grave.

Les décisions prises sur le fondement du présent article sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 14 bis

Sur proposition de son président, la chambre adopte, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période, les règles déterminant les juges appelés à participer au jugement de l'affaire en vertu de l'article 13, paragraphe 2 ⁸².

À cet égard, la chambre peut aussi adopter les règles relatives à la désignation du juge rapporteur et du juge rapporteur associé dans une affaire ⁸³.

Sans préjudice de l'article 20, la chambre décide des remplacements au sein de la chambre.

Article 15

La grande chambre est composée du président ou du vice-président du Tribunal et de huit autres juges. Le président ou le vice-président du Tribunal la préside. **[Or. 46]**

La grande chambre siège à la demande d'une chambre en vertu de l'article 28. La composent, outre le président ou le vice-président du Tribunal :

- a) le président de la chambre à l'origine de la demande ;

⁸⁰ Cette disposition reprend l'article 25 et lui apporte des précisions en ce sens que le critère d'attribution est le rattachement d'une affaire à un domaine juridique (ou « domaine technique spécial »).

⁸¹ Cette disposition reprend l'article 27, paragraphe 2.

⁸² Cette disposition reprend l'article 26, paragraphe 3.

⁸³ Cette disposition remplace l'article 26, paragraphe 2, et l'article 27, paragraphe 1, et transfère la compétence pour la désignation du juge rapporteur aux chambres respectives.

- b) le président présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, d'une autre chambre compétente pour le domaine concerné ;
- c) six autres juges issus des chambres compétentes pour le domaine concerné, à l'exception de leurs présidents, selon les critères suivants :
 - 1. le juge rapporteur de la chambre à l'origine de la demande ;
 - 2. les juges présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, parmi les chambres compétentes pour le domaine concerné, et qui ne sont pas encore représentés dans la grande chambre ;
 - 3. les autres juges parmi tous ceux des chambres compétentes pour le domaine concerné, jusqu'à ce que le nombre de juges requis pour former la grande chambre soit réuni, et ce par ordre successif des juges présentant la plus grande ancienneté en vertu de l'article 8, par chambre à tour de rôle, le premier tour excluant la chambre à l'origine de la demande.

Le président du Tribunal constate la formation et la composition de la grande chambre immédiatement après la demande. La décision de demande de réunion de la grande chambre et la constatation du président du Tribunal sont publiées au Journal officiel.

d) Formations spéciales : grande chambre, chambre à trois juges, juge unique

L'article 28 devrait être réécrit comme suit :

Article 28

Lorsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une chambre peut demander le renvoi de l'affaire devant la grande chambre. Lorsque le juge rapporteur propose de s'écarter de la jurisprudence de la Cour sur une question de droit déterminante pour la décision, le renvoi de l'affaire devant la grande chambre est alors obligatoire.

Aucune autre disposition n'est nécessaire au sujet de la grande chambre (voir ci-dessus, article 15). **[Or. 47]**

L'article 29 ne devrait pas seulement réglementer le renvoi devant un juge unique, mais également le renvoi devant une formation à trois juges. La nouvelle rédaction devrait obéir à deux principes :

- La formation à trois juges, tout comme le juge unique, sont des formations issues de la même chambre (voir ci-dessus, article 13, paragraphe 2, deuxième phrase). Si les conditions pour le renvoi devant les formations plus petites ne résultent pas déjà de l'article 29, elles sont alors à déterminer par la chambre elle-même, et ce de manière générale et en avance (voir ci-dessus, article 14 bis, paragraphe 1).
- La chambre devrait décider, en principe, en formation de cinq juges ; la formation plus petite doit rester une exception stricte. Les éléments plaident en faveur de la compétence d'une formation à trois juges pour les décisions urgentes, pour autant qu'un degré d'urgence particulièrement élevé ne requière pas exceptionnellement la décision d'un juge unique, qui ne peut alors être que le président de la chambre. L'éventail des procédures de l'article 29, paragraphe 3, semble également se prêter à un traitement en formation à trois juges, mais pas, en revanche, à un traitement par un juge unique (voir également article 29, paragraphe 3). Le juge rapporteur ne devrait être compétent en tant que juge unique que pour des décisions accessoires telles que les clôtures de procédure après retrait du recours ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer, les dépens, le cas échéant également les rectifications ou les interprétations.

e) Empêchement, remplacement, quorum

Les articles 17, 23 et 24 devraient être supprimés. Les dispositions portent sur trois aspects :

- Est concernée, d'une part, la question du remplacement des juges empêchés. L'article 20 s'applique au remplacement d'un président de chambre. Le remplacement d'autres juges empêchés devrait être déterminé par les chambres respectives en vertu de l'article 14 bis pour autant que cela puisse être réglé au sein de la chambre, c'est-à-dire pour autant qu'il n'y ait pas besoin de recourir à des juges externes à la chambre. Dans le cas d'un remplacement inter-chambres, la formation plénière devrait établir les règles nécessaires à cette fin dans la décision prévue par l'article 14, paragraphe 2. Ce système s'avère dans l'ensemble flexible et facile à mettre en œuvre. **[Or. 48]**
- Les articles 23 et 24, eux, portent sur la question du quorum. Ils fixent à cet égard un nombre minimal de juges pour que les délibérations soient valables. Cela devrait être limité au cas de l'article 21, paragraphe 2, à savoir un empêchement survenant entre l'audience de plaidoiries et les délibérations. À l'exception de ce cas particulier, le nombre de juges siégeant dans une formation à cinq ou à neuf juges de la chambre ou de la grande chambre ne saurait être inférieur à cinq et neuf respectivement si l'on veut maintenir la qualité et l'autorité souhaitées de la jurisprudence. En même temps, devrait être mis en évidence le fait que cette règle ne vaut pas dans les procédures écrites et donc dans toutes les procédures dans

lesquelles les chambres siègent en formation à trois juge ou par juge unique.

- Enfin, l'article 24, paragraphe 3, traite du problème de l'échec d'une procédure car le nombre de juges non empêchés est inférieur au quorum. Cette disposition devrait être révisée et durcie en ce sens que la règle doit devenir obligatoire.

Dans l'ensemble, il est ainsi recommandé de remplacer les articles 22 à 24 par la disposition suivante :

Article 22

Si, à la suite d'un empêchement survenant après la tenue d'une audience de plaidoiries, les juges sont en nombre pair, le juge le moins ancien au sens de l'article 8 participe aux délibérations sans droit de vote, sauf s'il s'agit du président ou du juge rapporteur. Dans ce dernier cas, c'est le juge qui le précède immédiatement dans le rang d'ancienneté ⁸⁴ qui participe aux délibérations sans droit de vote.

Si, à la suite d'empêchements, ce ne sont pas au moins quatre juges qui participent aux délibérations de la chambre, dont trois avec droit de vote, et au moins sept juges avec [droit de vote] qui participent aux délibérations et à la décision de la grande chambre, une nouvelle audience de plaidoiries est organisée.

Les dispositions des articles 25 à 27 devraient être condensées et, pour des raisons d'ordre systématique, être placées plus avant dans le [règlement de procédure] ; leur contenu devrait être repris dans les nouveaux articles 14 et 14 bis (voir ci-dessus). Il ne reste alors en place que l'article 26, paragraphe 1, qui doit alors évidemment renvoyer à l'article 14. **[Or. 49]**

IV. Les pourvois

Les mesures qui suivent visent également à considérer les décisions du Tribunal, en règle générale, comme définitives. Cela permet de faire du pourvoi devant la Cour une exception qui doit être motivée et de décharger ainsi la Cour.

Par conséquent, un nouveau paragraphe 1 bis devrait être inséré à l'article 56 du statut :

Le pourvoi doit être autorisé par la Cour. Il n'est autorisé entièrement ou partiellement conformément aux modalités détaillées prévues dans le règlement de procédure que si :

⁸⁴ Cela devrait plutôt être le juge qui le suit immédiatement dans le rang d'ancienneté !?

- a) le pourvoi soulève une question significative pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union,
- b) l'affaire revêt une importance particulière pour un ou plusieurs États membres ou
- c) la décision du Tribunal repose sur une erreur de procédure portant atteinte aux intérêts de la partie qui forme le pourvoi.

La décision d'autoriser ou de ne pas autoriser le pourvoi doit être motivée et publiée.

Dès lors, l'article 58 [...] du statut peut être supprimé.

Tout tend en outre à supprimer l'article 57, deuxième alinéa, ainsi que la référence à cette disposition à l'article 57, troisième alinéa, du statut (pourvoi contre les mesures prises dans le cadre d'un référé). Un appel interne à la juridiction, devant la chambre à cinq juges au complet, devrait être envisagé à la place. **[Or. 50]**

V. La compétence du Tribunal pour les renvois préjudiciels

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il conviendrait de réfléchir encore une fois à la possibilité de décharger la Cour de certains renvois préjudiciels. À cet égard, il pourrait être suggéré d'introduire dans le statut un nouvel article 54 bis (ou un nouvel article après l'article 23) :

La Cour peut confier au Tribunal les demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des traités ou encore sur l'interprétation ou la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union en matière d'aides d'État, de droit des ententes, de droit de la fonction publique ou de droit de la propriété intellectuelle et industrielle, pour autant que l'affaire n'appelle pas de décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Si le Tribunal, à la suite d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire, parvient à la conclusion que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour décision.

La décision du Tribunal relative à la demande de décision préjudicielle est examinée par la Cour si le président de la Cour (ou : le président de la Cour et les deux présidents de chambre les plus haut placés dans l'ordre protocolaire) constate (ou : constatent à la majorité) dans un délai de... semaines qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Leipzig, le 27 février 2020

(sé)

Klaus Rennert

DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL

Luis María Díez-Picazo Giménez

Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

Madrid, 15 de marzo de 2020

SUMARIO

I. Introducción

II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.

B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2105 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar

pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.



TRIBUNAL GENERAL
DE
LA UNIÓN EUROPEA

Luxemburgo, 20 de octubre de 2020

El Tribunal General responde favorablemente a la posibilidad que se le ofrece de presentar sus observaciones sobre el proyecto de informe previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento 2015/2422.

En lo esencial, el Tribunal General respalda las conclusiones del proyecto de informe y hace suyas las perspectivas de evolución esbozadas. Comparte el diagnóstico emitido por el Tribunal de Justicia y desea aplaudir el esfuerzo de análisis desplegado, en particular en las partes que se refieren a las medidas dirigidas a promover la eficiencia del órgano jurisdiccional y a la evaluación de los efectos de la reforma. Comparte asimismo la apreciación de que dicho análisis se hace difícil debido, por una parte, a la brevedad del período de aplicación considerado y, por otra, a la inestabilidad de la composición del órgano jurisdiccional desde 2016. Además, el proyecto de informe observa acertadamente que la crisis sanitaria ligada a la pandemia de COVID-19 influye necesariamente en los resultados obtenidos en 2020.

A día de hoy, el Tribunal General ha podido realizar importantes progresos, especialmente en términos de duración del procedimiento y de remisión más frecuente a formaciones jurisdiccionales ampliadas, pero se encuentra todavía en una fase transitoria, intentando explotar más aún el potencial de la reforma decidida por el legislador. La mayoría de las perspectivas de evolución propuestas en el proyecto de informe pueden contribuir favorablemente a esta evolución. A este respecto, debe subrayarse que algunas líneas de reflexión se hacen eco de numerosas medidas recientemente adoptadas y que merecen, en efecto, profundizarse. Las demás líneas serán objeto de debate en breve.

Entre las líneas de reflexión relativas a la «racionalización de la atribución de los asuntos», el Tribunal General desea subrayar que la especialización parcial de las Salas, en sí misma, no le parece necesariamente contradictoria con el mantenimiento del perfil generalista del juez del Tribunal General de la Unión. Por otra parte, la especialización no le es en absoluto ajena, pues, además de las especializaciones establecidas en 2019 para el Derecho de la función pública y el Derecho de propiedad intelectual, la atribución de un gran número de asuntos mediante el criterio de la conexión le ha permitido, desde hace muchos años, aplicar una especialización temporal y flexible de la tramitación de ciertos litigios. Por experiencia, la especialización puede sin duda mejorar la calidad, la coherencia y la celeridad de las resoluciones judiciales, pero no todas las materias se prestan a ella. Como se preconiza en el proyecto de informe, el Tribunal General extraerá las primeras enseñanzas de la especialización formal aplicada en septiembre de 2019, al tiempo que desarrolla las herramientas necesarias de gestión de la carga de trabajo de los jueces, antes de valorar la oportunidad de crear nuevos ámbitos de especialización en las Salas.

Naturalmente, el eje de evolución relativo al «desarrollo de mecanismos de fomento de la coherencia de la jurisprudencia» ha merecido toda su atención. Su política de remisión a formaciones ampliadas, en particular a la Gran Sala, así como la constitución de una Sala intermedia, han sido objeto de reflexiones desde el verano de 2018. A la vista, por ejemplo, de los 125 asuntos remitidos a formaciones de 5 Jueces en 2020 (frente a menos de 10 por año de media en el período 2010-2015 que precedió a la reforma), debe señalarse que la remisión a tales formaciones se ha convertido en una tendencia de fondo en el Tribunal General, cuyo pleno potencial no se ha alcanzado todavía. Esta evolución puede reforzar la autoridad de las resoluciones del Tribunal General, así como una mayor representación de los diversos sistemas jurídicos en el seno de sus formaciones jurisdiccionales. Con la perspectiva de una posible evolución de la arquitectura jurisdiccional de la Unión, el Tribunal General profundizará en particular su reflexión sobre el tema de la Sala intermedia, extrayendo enseñanzas de la finalización de la última fase de la reforma y de la experiencia de la especialización parcial establecida en septiembre de 2019.

El tercer eje de las perspectivas de evolución, relativo a la «gestión temprana, activa y fluida del procedimiento», presenta numerosas propuestas que ya están siendo examinadas o serán objeto de un examen pormenorizado en los próximos meses. Las propuestas relativas, en particular, a la instrucción proactiva de los asuntos en una fase temprana y la gestión de los asuntos suspendidos ocupan un lugar prioritario. Otra prioridad para el Tribunal General, esta no abordada en el proyecto de informe, será la de finalizar, con el impulso de su Vicepresidente, una reflexión que está en curso sobre la legibilidad y la extensión de sus sentencias. Este ejercicio tendrá por objeto concentrar más el razonamiento del Tribunal General en los puntos clave del litigio con el fin de dar una mejor respuesta a las expectativas del justiciable.

En este contexto, el Tribunal General subraya que la toma en consideración efectiva de la naturaleza de los litigios planteados ante él, a saber, recursos directos que suponen en especial la comprobación definitiva de hechos que revisten con frecuencia una gran complejidad, será una garantía de éxito de cualquier medida que se aplique. En particular, no puede subestimarse el papel crucial de la vista oral. A este respecto, debe recordarse que el Derecho primario confiere al Tribunal General una misión específica, consistente en ofrecer a los justiciables una tutela judicial efectiva contra los actos de las instituciones. El Tribunal General seguirá actuando de la mejor manera posible para cumplir con este cometido sin dilación. No obstante, debe seguir estando siempre al servicio y a la escucha de las partes. Son ellas las que, dentro de los límites fijados por el Reglamento de Procedimiento, deciden someter sus litigios al Tribunal General y las que, a fin de cuentas, determinan su contenido.

El Tribunal General subraya asimismo que, desde 2015, se encuentra en una fase de reestructuración y, por lo tanto, de inestabilidad que le obliga a revisar continuamente su modo de funcionamiento. Pese a esta situación, el Tribunal General ha podido solucionar su retraso judicial. No obstante, es importante que pueda vivir de nuevo un período de calma y serenidad para concentrarse en la tramitación de los asuntos y cumplir la función que el justiciable espera de él.

El Tribunal General actuará con determinación para alcanzar los objetivos que el legislador y nuestra institución se han fijado. La Unión Europea es una unión basada en el imperio de la ley. Es pues primordial que nuestra institución pueda garantizar su cumplimiento, tanto a corto como a largo plazo. Por lo tanto, el Tribunal General procurará estar en disposición de acompañar al Tribunal de Justicia cuando llegue el momento de redefinir las respectivas funciones de ambos órganos jurisdiccionales, como se señala en el último párrafo del proyecto de informe.
