



Tribunal de Justicia
de
la Unión Europea

Informe presentado con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Introducción

El 16 de diciembre de 2015, el legislador de la Unión Europea llevó a cabo una importante reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión, al decidir duplicar, en tres fases sucesivas, el número de jueces del Tribunal General y al decidir transferir a este último, el 1 de septiembre de 2016, la competencia para resolver en primera instancia los litigios entre la Unión y sus agentes, competencia que hasta ese momento correspondía al Tribunal de la Función Pública. Como se indica en el considerando quinto del Reglamento 2015/2422,¹ el recurrir a la posibilidad de aumentar el número de jueces del Tribunal General, prevista por los Tratados, se consideró una medida apropiada para reducir, en un breve plazo, tanto el número de asuntos pendientes como la duración excesiva de los procedimientos seguidos ante dicho Tribunal. Al proceder de esta manera, el Parlamento Europeo y el Consejo calibraron adecuadamente los retos relacionados con el incremento constante del número de asuntos sometidos a los Tribunales de la Unión y con la complejidad cada vez mayor de tales asuntos, dotando al Tribunal General de los medios necesarios para la eficaz administración de la justicia.

Ha sido voluntad del legislador garantizar un seguimiento efectivo de la referida reforma y de sus efectos, tanto en el ámbito presupuestario como en los planos organizativo, estructural y del procedimiento. Con tal fin, se pidió al Tribunal de Justicia que presentara

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 L 341 de 24 de diciembre de 2015, p. 14).

dos informes dirigidos al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión: un primer informe (a entregar a más tardar el 26 de diciembre de 2017) sobre las posibles modificaciones en el reparto de competencias en materia de cuestiones prejudiciales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General; un segundo informe (a entregar tres años más tarde) sobre el funcionamiento del Tribunal General y, en particular, sobre la eficiencia de este órgano jurisdiccional, la necesidad y la eficacia de la duplicación del número de jueces y el uso y la eficacia de los recursos asignados, así como sobre la posible creación de Salas especializadas o sobre otros cambios estructurales.²

El presente documento tiene por objeto dar respuesta al primero de los informes solicitados. Se trata de examinar el conjunto de los parámetros que deben tenerse en cuenta en toda reflexión relativa a la eventual transferencia al Tribunal General de una competencia prejudicial parcial, no sin antes recordar el marco jurídico y el contexto en el que se inscribe tal reflexión.

Marco jurídico y contexto

Según ha reiterado en numerosas ocasiones el Tribunal de Justicia, tanto en su jurisprudencia como en las comunicaciones que mantiene regularmente con los tribunales de los Estados miembros, la remisión prejudicial es la «piedra angular» del sistema jurisdiccional de la Unión.³ Constituye el instrumento que permite garantizar la interpretación y la aplicación uniformes del Derecho de la Unión a través de la remisión por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de cuestiones relacionadas con la interpretación de ese Derecho o con la validez de los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión.⁴ Aunque los órganos jurisdiccionales nacionales hicieron al principio un uso relativamente limitado de la remisión prejudicial, la situación se ha modificado radicalmente en los últimos tiempos: los tribunales nacionales ya no tienen ningún reparo en plantear al Tribunal de Justicia peticiones de decisión prejudicial, cada vez en mayor número y sobre las más variadas materias.⁵

² Véase, a este respecto, el artículo 3 del Reglamento citado, que precisa que los informes vendrán acompañados, cuando proceda, de peticiones legislativas para modificar el Estatuto.

³ Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 176.

⁴ En los propios documentos redactados a la atención de los tribunales nacionales se resalta también esta finalidad, que se hace expresa ya desde el primer apartado de las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO C 439 de 25 de noviembre de 2016).

⁵ Véanse, a este respecto, las estadísticas judiciales publicadas en los informes anuales de las actividades de la institución, así como el cuadro que figura en anexo al presente informe y que versa sobre los nuevos asuntos

Enunciada como principio en el artículo 19, apartado 3, letra b), del Tratado de la Unión Europea y formulada de manera explícita en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la competencia prejudicial la ejerce exclusivamente en la actualidad el Tribunal de Justicia.

La posibilidad de atribuir determinados asuntos prejudiciales al Tribunal General no es nueva. Evocada ya hace cerca de veinte años, tanto en el contexto de un significativo incremento de la carga de trabajo de los dos Tribunales que coincidió con el inicio de la tercera fase de la Unión económica y monetaria y con la reciente entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, como en el marco de la preparación de una ampliación comunitaria sin precedentes, la mencionada posibilidad figuraba de manera expresa, en los documentos y contribuciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General dirigidos a la Conferencia Intergubernamental, como una de las claves posibles para evitar la saturación de la actividad judicial, junto con medidas tales como la de transferir al Tribunal General nuevas categorías de recursos directos, crear Salas jurisdiccionales o establecer determinados límites o condiciones para poder interponer recurso de casación.⁶ Esta posibilidad ha tenido un eco formal en los textos legales, puesto que, a tenor del artículo 256, apartado 3, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «el Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto».⁷ Así pues, si resultara necesario, la modificación de este último texto legal permitiría atribuir al Tribunal General una competencia prejudicial parcial.

Sin embargo, la posibilidad examinada no ha sido utilizada hasta la fecha. En efecto, en los años posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Niza —1 de febrero de 2003— se consideró prioritario crear el Tribunal de la Función Pública y atribuir al Tribunal General todos los recursos de anulación y por omisión que hasta ese momento eran competencia del Tribunal de Justicia, con excepción de algunas categorías de recursos de carácter interinstitucional y de los recursos interpuestos por los Estados miembros contra los actos del legislador de la Unión. Los procedimientos prejudiciales siguieron siendo competencia

iniciados en el curso de los diez primeros meses del año 2017. De un total de 628 nuevos asuntos, no menos de 455 eran asuntos prejudiciales, lo que representa más del 72 % del total de los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia a lo largo del mencionado período. Desde hace varios años, las cuestiones prejudiciales representan entre los dos tercios y las tres cuartas partes del total de los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia.

⁶ Véase, a este respecto, el documento de reflexión sobre «El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea», transmitido al Consejo en mayo de 1999, así como la contribución dirigida a la Conferencia Intergubernamental por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General un año más tarde (abril de 2000).

⁷ Véase el artículo 225 CE, reproducido, sin ninguna modificación que no sea terminológica, en el actual artículo 256 TFUE, apartado 3.

exclusiva del Tribunal de Justicia, que desde entonces ha adoptado varias modificaciones importantes de su Reglamento de Procedimiento —así como diversas medidas de organización interna— que han tenido efectos significativos tanto sobre el número de asuntos concluidos por dicho Tribunal como sobre la duración media de la tramitación de los asuntos, que constituía una de las mayores preocupaciones que originaron las reflexiones mencionadas más arriba relativas al futuro de la arquitectura jurisdiccional de la Unión.

La petición del legislador objeto del presente informe se inscribe en un contexto radicalmente diferente del existente a comienzos de los años 2000. Mientras que la duración media de la sustanciación de los asuntos prejudiciales era de 25,5 meses en 2003, pasó a ser de 15 meses en 2016, lo que, habida cuenta de los condicionamientos procedimentales y lingüísticos aplicables a esta categoría de asuntos, constituye sin duda una duración que se aproxima bastante al mínimo absoluto. Este acortamiento de la duración de los procedimientos se produjo en paralelo con un incremento muy significativo del número de peticiones de decisión prejudicial planteadas al Tribunal de Justicia, incremento más que proporcional al aumento del número de Estados miembros (y de jueces del Tribunal de Justicia). De este modo, mientras que en el año 2003 los tribunales de los quince Estados que constituían a la sazón la Unión Europea plantearon al Tribunal de Justicia 210 peticiones de decisión prejudicial, en 2016 los tribunales de los veintiocho Estados miembros plantearon no menos de 470 de estas peticiones, es decir, más del doble del número de cuestiones prejudiciales planteadas trece años antes y no menos de los dos tercios de la totalidad de los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia en el curso del año. Esta tendencia al alza, que puede confirmarse leyendo las estadísticas judiciales más recientes⁸ y que con toda probabilidad persistirá en el tiempo debido a la intensificación de la actividad del legislador de la Unión y habida cuenta, entre otros factores, de la creación de la Fiscalía Europea,⁹ hace ineludible una reflexión en profundidad sobre el modo óptimo de tratar esta categoría de asuntos y puede incitar a plantearse de nuevo la oportunidad de transferir parcialmente la competencia prejudicial al Tribunal General.

Ventajas e inconvenientes de atribuir al Tribunal General determinados procedimientos prejudiciales

A primera vista, y desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, es obvio que transferir al Tribunal General la competencia para conocer de cuestiones prejudiciales en materias específicas determinadas por el Estatuto sólo podría tener como resultado aligerar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia. Cabe concebir que esta transferencia de competencia no

⁸ Véanse las cifras que figuran en anexo al presente informe.

⁹ Véase, a este respecto, el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283, p. 1).

afectará a la capacidad del Tribunal General para tramitar sus propios asuntos, puesto que este último Tribunal va a pasar a disponer a partir de ahora de efectivos que no sólo le permitirán absorber el *stock* de los asuntos pendientes, sino también sustanciar en condiciones idóneas la totalidad de los asuntos que le sean sometidos.¹⁰

No obstante, conviene tener en cuenta que la reforma de la arquitectura jurisdiccional sigue su curso y no ha producido aún todos sus efectos, en un contexto marcado —también en el caso del Tribunal General— por un incremento importante del número de asuntos iniciados y pendientes.¹¹ Por otra parte, la transferencia de competencia que se proyecta no está exenta de inconvenientes.

La primera cuestión que suscita transferir al Tribunal General una parte de los procedimientos prejudiciales estriba en determinar qué «materias específicas» atribuirle. A primera vista, la tarea parece relativamente sencilla, puesto que consiste en identificar materias técnicas que estén más bien próximas a los litigios de que conoce el Tribunal General, que hayan dado lugar a una jurisprudencia antigua y constante y que supongan para el Tribunal de Justicia una cantidad «masiva» de litigios. A este respecto, cabe pensar en las cuestiones aduaneras o arancelarias o en las materias relativas a la seguridad social o a la fiscalidad indirecta. De este modo, el Tribunal de Justicia se concentraría en materias que cabe considerar «esenciales», tales como la ciudadanía de la Unión, el espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el mercado interior o la integración económica y monetaria.

Pero la realidad es mucho más compleja. Las peticiones de decisión prejudicial pueden versar a la vez sobre materias técnicas y sobre la interpretación de disposiciones fundamentales de los Tratados o de un acto legislativo. En este sentido, puede ocurrir que peticiones de decisión prejudicial aparentemente anodinas o técnicas susciten cuestiones de principio o de naturaleza transversal, relacionadas con el autor de la petición de decisión prejudicial o con su objeto, que requieran una decisión de principio que sólo puede adoptar el Tribunal de Justicia.¹² Así pues, transferir, incluso parcialmente, la competencia

¹⁰ En el momento en que se redactaron estas líneas, el Tribunal General contaba, en efecto, con 46 jueces. Aún estaba pendiente el nombramiento de un juez en virtud de la primera fase de la reforma de la arquitectura jurisdiccional votada en 2015, mientras que la tercera fase de dicha reforma había de suponer añadir otros nueve jueces el 1 de septiembre de 2019, para que culminara en 56 el número total de jueces del Tribunal General (número que, no obstante, habría de reducirse a 54 en caso de que el Reino Unido abandonara la Unión Europea).

¹¹ En el transcurso de los diez primeros meses de este año, se han iniciado ante el Tribunal General no menos de 799 nuevos asuntos y el número de asuntos pendientes ante este Tribunal ascendía a 1535 a fecha de 31 de octubre de 2017.

¹² Así sucede, por ejemplo, en el caso de numerosas remisiones prejudiciales efectuadas en el ámbito de la fiscalidad. No es raro que peticiones de decisión prejudicial relacionadas con la interpretación de disposiciones

prejudicial al Tribunal General requeriría prever medidas concretas de aplicación del artículo 256, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de evitar el riesgo de un enfoque divergente en la sustanciación de tales cuestiones prejudiciales, riesgo que pondría en entredicho la seguridad jurídica y la confianza que los tribunales nacionales y los justiciables depositan en la institución.

El mencionado riesgo de divergencia puede atribuirse también al hecho de que el Tribunal General se organizó, desde su origen, para sustanciar recursos directos, interpuestos por personas físicas o jurídicas, por los Estados miembros o por las instituciones de la Unión, y no para resolver cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales. Ahora bien, el modo de tramitar ambas categorías de asuntos difiere fundamentalmente, puesto que los procedimientos prejudiciales se caracterizan, entre otros extremos, por la implicación de un gran número de intervenientes y por el empleo de todas las lenguas oficiales en el curso del procedimiento. Además, la autoridad de las sentencias que dicta el Tribunal de Justicia en materia prejudicial radica principalmente en el hecho de que cada asunto es examinado por la totalidad de los jueces y abogados generales antes de ser asignado a una Sala adaptada a la dificultad del asunto.

Es cierto que los autores del Tratado han previsto algunas garantías. En primer lugar, el artículo 256, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la posibilidad de que el Tribunal General se inhiba de un asunto del que conoce cuando considere que tal asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho de la Unión. En segundo lugar, la misma disposición también prevé un procedimiento de «reexamen», consistente en la posibilidad de que el Tribunal de Justicia reexamine las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto. No obstante lo cual, no puede soslayarse que existen determinadas dificultades.

En efecto, la remisión de un asunto al Tribunal de Justicia podría producirse en una fase relativamente avanzada del procedimiento ante el Tribunal General, en el momento en el que el asunto revelara toda su complejidad —o su dimensión constitucional—, de manera que la duración del procedimiento experimentaría un alargamiento significativo debido al examen sucesivo del asunto por dos tribunales distintos. Tal alargamiento del procedimiento podría tener como consecuencia que los tribunales nacionales se lo pensaran mucho antes

concretas de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11 de diciembre de 2006, p. 1), o de la Directiva 77/388/CEE, derogada por la anterior, contengan cuestiones referentes a conceptos tan fundamentales como el concepto de abuso de Derecho. A título de ejemplo, cabe mencionar el asunto [Åkerberg Fransson](#) (C-617/10, EU:C:2013:105), que constituía en su origen un asunto relativo al impuesto sobre el valor añadido, pero que obligó al Tribunal de Justicia a dictar una sentencia de principio sobre el ámbito de aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

de acudir al Tribunal General, incluso cuando se encontraran ante un verdadero problema de interpretación o de validez del Derecho de la Unión. Pues bien, la duración previsible del procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia constituye para el juez nacional un dato esencial, en la medida en que el procedimiento prejudicial se engarza en el procedimiento nacional.

El reexamen por el Tribunal de Justicia de las eventuales sentencias prejudiciales del Tribunal General tampoco resulta idóneo para evitar los inconvenientes de una transferencia de la competencia prejudicial. A pesar de las mejoras que el nuevo Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia —que entró en vigor el 1 de noviembre de 2012— ha introducido en el desarrollo del procedimiento de reexamen, procede recordar que su incoación está sujeta a requisitos bastante restrictivos, puesto que sólo puede aplicarse este procedimiento de reexamen, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de «riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión». Así pues, el procedimiento de reexamen no ofrece un remedio eficaz para posibles enfoques divergentes de jurisprudencia entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, a no ser que se desvirtuara por completo la función de dicho procedimiento y se reexaminaran todas las resoluciones dictadas por el Tribunal General en materia prejudicial —pero tal planteamiento privaría entonces de todo efecto a los potenciales beneficios de una transferencia parcial de la competencia prejudicial al Tribunal General, tanto en términos de aligerar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia como en términos de eficacia y de duración de la tramitación de las peticiones de decisión prejudicial—.¹³

Conclusión

Aunque estos diferentes interrogantes pueden sin duda encontrar respuesta, conviene hacer constar que lo que está en juego es fundamental y que el establecimiento de mecanismos adecuados para hacer posible que la remisión prejudicial conserve su papel de «piedra angular» del sistema jurisdiccional de la Unión es una operación extremadamente delicada.

En un momento en que las peticiones de decisión prejudicial planteadas al Tribunal de Justicia son tramitadas con celeridad y cuando el diálogo con los tribunales de los Estados miembros no ha sido nunca tan intenso como en la actualidad, no resulta oportuno transferir al Tribunal General competencias relacionadas con las peticiones de decisión prejudicial, máxime en un contexto como el actual, marcado por un incremento del número

¹³ Es esencial tener presente que las resoluciones dictadas en materia prejudicial tienen una autoridad de cosa interpretada, que rebasa el ámbito del litigio que dio lugar a que se planteara una cuestión prejudicial al juez de la Unión.

de asuntos sometidos al Tribunal General y por la necesidad de éste de reorganizarse y adaptar sus métodos de trabajo.

En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia estima que no procede, en este momento, proponer una modificación de su Estatuto con vistas a que una parte de la competencia que ejerce en materia prejudicial se transfiera al Tribunal General.

Conviene no obstante ser muy claro sobre un punto esencial: lo que acaba de afirmarse en ningún caso podrá entenderse como una posición definitiva sobre la cuestión del reparto de la competencia prejudicial entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. El Tribunal de Justicia estima, sin embargo, que no puede concebirse una transferencia parcial de la competencia prejudicial al Tribunal General antes de haber adoptado otras medidas.

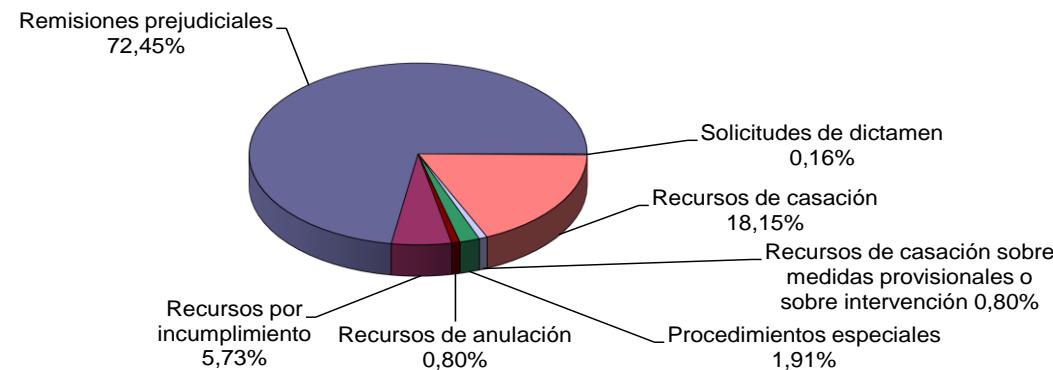
En efecto, por una parte, el Tribunal de Justicia sigue observando con atención la evolución del número de peticiones de decisión prejudicial y el tiempo que se requiere para su tramitación. No puede excluirse la posibilidad de una ulterior transferencia de la competencia en materia prejudicial, en determinadas materias específicas, si el número de las peticiones de decisión prejudicial planteadas al Tribunal de Justicia se incrementara y su complejidad se intensificara hasta el punto de hacerlo necesario en aras de la recta administración de la justicia. En tal supuesto, sería necesario proceder a una modificación de las normas de procedimiento del Tribunal General a fin de prever modos de tramitar los asuntos que se adapten a la naturaleza y al carácter específico de las remisiones prejudiciales y con vistas a evitar, en la medida de lo posible, el mencionado riesgo de divergencias de jurisprudencia.

Por otra parte, el contexto en el que se inscribe la reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea ha incitado al Tribunal de Justicia y al Tribunal General a pasar revista a todas las competencias que ejercen en la actualidad con vistas a examinar si, con independencia de una eventual modificación en el reparto de las competencias en materia de cuestiones prejudiciales, cabría introducir otras modificaciones en tal reparto, concretamente en lo que atañe a la tramitación de los recursos directos, y, en el caso del Tribunal de Justicia, en la sustanciación de los recursos de casación. Las reflexiones que se han hecho sobre estas cuestiones están muy adelantadas y conducirán probablemente a que en 2018 se formulen propuestas que tendrán seguramente como resultado tanto la modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como la modificación de los Reglamentos de Procedimiento de ambos Tribunales.

Documento adjunto: Síntesis de los nuevos asuntos presentados en el Tribunal de Justicia en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2017

Asuntos planteados — Tipo de recurso (2017)

del 1/1/2017 al 31/10/2017



Tipo de recurso	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	Total
Remisiones prejudiciales	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Recursos de anulación			1	1		1			1		5
Recursos por incumplimiento			2	3	4	3	6	6	4	4	36
Recursos de casación	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Recursos de casación sobre medidas provisionales o sobre intervención					2			1		2	5
Subtotal	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Solicitudes de dictamen									1		1
Procedimientos especiales			1	2			4	3	2		12
Subtotal		1	2			4	3	2	1		13
Total	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628