



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

**Doble grado en Derecho y en Administración y
Dirección de Empresas**

**La independencia judicial y la
responsabilidad de los Estados Miembros
por incumplimiento del Derecho de la Unión.**

Presentado por:

Andrea de Castro Arco

Tutelado por:

María Begoña Vidal Fernández

Valladolid, 14 de junio de 2025

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA INSTITUCIONAL. LÍMITES.....	8
3. VEHÍCULO PROCESAL: LAS CUESTIONES PREJUDICIALES ANTE EL TJUE.....	15
3.1 La interpretación y la apreciación de validez.....	18
3.2 Requisitos de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.....	20
3.3 Tramitación y efectos de las cuestiones prejudiciales.....	24
3.3.1 Procedimiento.....	26
3.3.2 Sentencia.....	27
4. ESTADO DE DERECHO E INDEPENDENCIA JUDICIAL	29
4.1 El Estado de Derecho.....	30
4.2 La independencia judicial	36
5. LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LA JURISPRUDENCIA INTERVENCIONISTA DEL TJUE: LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN.....	44
5.1 Consecuencias sobre el ordenamiento jurídico.....	45
5.2 La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho de la Unión Europea	47
5.3 Breve referencia al incumplimiento de plantear la cuestión prejudicial..	51
6. CONCLUSIONES.....	53
7. BIBLIOGRAFÍA.....	56
8. JURISPRUDENCIA	59
9. NORMATIVA	62

Para mamá, que creyó en mí como nadie lo ha hecho, me escuchó cantar el temario y nunca desistió: para papá, que me escuchó reír y llorar en todo este proceso; y para Ro, que fue mi pilar fundamental.

Gracias,

“Obana significa familia, y familia significa que nadie se queda atrás ni es olvidado”.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ASJP Associação Sindical dos Juízes Portugueses

CDFUE Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CE Comunidad Europea

CE/78 Constitución Española

CEE Comunidad Económica Europea

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEDH Convenio Europeo de Derechos Humanos

ETJUE Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

RPTJ Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TCE Tratado de la Comunidad Europea

TUE Tratado de la Unión Europea

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TG Tribunal General

TJCE Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN.

El fundamento de las competencias de la Unión reside en la voluntad de los Estados de ceder éstas por medio de los Tratados de adhesión. Los Estados miembros, al adherirse a la Unión Europea (en adelante UE) han realizado una cesión irreversible del ejercicio de ciertas competencias soberanas. Por ello, las competencias de la Unión son derivadas. En ningún caso puede decirse que las competencias de la UE sean originarias o propias, ya que estas son originariamente de sus Estados miembros, de manera que la Unión no puede ejercer competencias que no le hayan sido atribuidas por los Estados, siempre de manera expresa y, concretamente, en los Tratados de adhesión.

Los Estados, con su adhesión, no pierden su soberanía originaria y previa a la Unión, pues la UE no es sino una unión de Estados soberanos. De esta forma, los Estados miembros conservan su configuración nacional, tanto en un plano político como jurídico, reconocida por la Unión, con base jurídica en el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea¹ (en adelante TUE), donde se enuncia por escrito desde 1992² el principio de respeto a la identidad nacional.

Derivado del principio de respeto a la identidad nacional surge un principio rector de las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros: el principio de autonomía institucional. Conforme a lo recogido en el artículo 4.2 del TUE citado con anterioridad, todo Estado miembro es libre para establecer sus estructuras políticas y constitucionales, decidiendo en cualquier caso a qué órganos corresponde y qué procedimientos se van a seguir para aplicar el Derecho de la Unión.

Sin embargo, el principio de autonomía institucional no es absoluto. Ya se estableció en la Sentencia del Tribunal de Justicia Costa/Enel³ dispone que “los Estados miembros han constituido «[...] una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias [...]», por lo que la transferencia efectuada por los Estados «implica, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos”.

¹ “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.”

² El Tratado de la Unión Europea se firmó en Maastricht en presencia del presidente del Parlamento Europeo, Egon Klepsch. Conforme a dicho Tratado, la Unión Europea se creó sobre las bases de las Comunidades Europeas (primer pilar), con dos ámbitos de cooperación adicionales (segundo y tercer pilar): el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, C-6-64, apdo. 10, ECLI:EU:C:1964:66.

Para el ejercicio de esas relaciones entre la Unión y los Estados miembros se decide dotar a la Unión Europea de instituciones propias que permiten el desarrollo de sus funciones y el ejercicio de esas competencias cedidas voluntariamente por los Estados. Entre estas instituciones se instaura un Tribunal propio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (initialmente “de las Comunidades Europeas”), que garantiza la aplicación efectiva y homogénea de la legislación de la Unión y evita interpretaciones divergentes, con la colaboración de los jueces nacionales que, según el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴ (en adelante TFUE), pueden –a veces están obligados- dirigirse al Tribunal de Justicia para solicitarle que interprete una cuestión del Derecho de la Unión, o declare la validez o invalidez de una norma de Derecho derivado. Entre las cuestiones jurídicas últimamente más interpretadas por el TJUE se encuentra la de la independencia judicial como esencia de la conceptualización de órgano jurisdiccional, que será específicamente tratada en el presente trabajo.

Además, los Tratados constitutivos de la Unión prevén que las instituciones de la Unión Europea adopten reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones, con la finalidad de que estas normas sean aplicadas y, en su caso, desarrolladas por los Estados, para garantizar dos principios: la primacía del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos jurídicos nacionales y su efecto directo cuando proceda. La primacía es un principio que hoy no admite discusión, es la condición existencial del Derecho de la Unión como un ordenamiento jurídico autónomo, a través de la cual podemos entender la naturaleza de la Unión como organización supranacional, y los caracteres del proceso de integración. Si se admitiese que cada Estado miembro pudiera, conforme a sus intereses, derogar o modificar el Derecho de la UE, este no existiría. El efecto directo es una condición tan importante y necesaria como la primacía, pero relativa a la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. La eficacia directa consiste en que, una vez que el artículo 288 del TFUE establece la vinculatoriedad de los reglamentos y las directivas, y que la directiva

⁴ “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:
a) sobre la interpretación de los Tratados;
b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantea una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.

Cuando se plantea una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.”

obliga al Estado a su trasposición, tenemos que garantizar que estas reglas europeas se aplican sin intermediación⁵, directamente, creando derechos y obligaciones directamente alegables o exigibles ante los tribunales nacionales.

Por ello, el Tribunal reconoció en su famosa sentencia Francovich y Bonifaci⁶ de 1991 la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por la vulneración del Derecho de la Unión, estableciéndolo estrechamente relacionado con los principios de primacía y eficacia directa⁷. El Tribunal de Justicia de la UE ha declarado que el principio de la responsabilidad del Estado por violación del derecho de la Unión es inherente al Tratado⁸. Su fundamento se encuentra en el artículo 4.3 del TUE: la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de los tratados⁹.

⁵ En las Directivas, al tener que ser implementadas, ya no son directas, hay mediación.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

⁷ Apdo. 33: “Hay que señalar que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro.”

⁸ Entre otras, sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2020, C-118/08, ECLI:EU:C:2010:39.

⁹ Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

2. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA INSTITUCIONAL. LÍMITES.

Cuando los Estados miembros se adhirieron a la Unión tuvieron que respetar el contenido del que actualmente constituye el artículo 49 del TUE. Este artículo establece que para ser miembro de la Unión se ha de ser Estado europeo y respetarse los valores recogidos en el artículo 2 del TUE¹⁰. Ahora bien, como bien es sabido, el respeto a estos valores es también una condición de permanencia, pues, en caso contrario, puede procederse a la suspensión de derechos a través de diferentes vías.

Sin embargo, el compromiso con estos valores se coordina con el principio de identidad nacional de los Estados miembros y de sus funciones esenciales, esto es, la Unión y sus instituciones respetarán en todo caso las estructuras políticas y constitucionales de los Estados.

Este límite se formula en el artículo 4.2 del TUE que se enuncia como “la Unión respetará (...), así como su identidad nacional”. Este principio implica, de un lado, que los Estados tienen derecho soberano a “salir” de la Unión y, de otro lado, que la UE (y sus instituciones) debe respetar la organización interna. La UE no deja de ser una creación de varios Estados miembros que implica tres elementos. En primer lugar, el respeto a la identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales, constitucionales y políticas de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. En segundo lugar, el respeto de las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. Y, por último, se respetará la seguridad nacional, que seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

De hecho, el principio de respeto a la identidad de los Estados miembros se remarca en el artículo 72 del TFUE, relativo al ámbito del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Según este precepto, en cualquier caso, en todo lo que se refiere a las operaciones internas de orden público, la UE no tiene ninguna competencia y quedan excluidas del control por el TJUE. Es una competencia exclusiva nacional.

¹⁰ Aunque inicialmente no se encontraron expresamente en los Tratados fundacionales, siempre han sido requisitos de admisibilidad para la adhesión de los Estados candidatos. Fueron fijados en 1993 en Copenhague y, desde entonces, son conocidos como los Criterios de Copenhague, completados en otro Consejo Europeo posterior celebrado en Madrid en 1995. Se pueden sintetizar en dos: criterio económico o economía de mercado, por un lado, y, por otro, criterio político o Estado de Derecho.

En definitiva, la Unión Europea no exige ninguna estructura organizativa ni funcional de los Estados, sino que dentro del respeto a los valores del artículo 2 del TUE, pueden adoptar aquella estructura que encaje con su autoorganización.

Esta reflexión lleva a hablar del eje vertebrador del apartado: el principio de autonomía institucional. La suerte de este principio es consecuencia de una extensa jurisprudencial del Tribunal, sin que este principio se encuentre recogido como norma escrita.

Es, por tanto, una construcción jurisprudencial (aunque también doctrinal¹¹) asentada sobre la base del efecto directo del Derecho europeo que comienza con la sentencia de 9 de marzo de 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal* (asunto 106/77)¹². En ella, en primer lugar, se dispone que “las normas de Derecho comunitario deben surtir plenamente efecto, de una manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de la fecha de su entrada en vigor y durante todo el período de su validez”¹³; y, como consecuencia de ello, en segundo lugar, en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, “las disposiciones del Tratado y los actos de las Instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, no solamente hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición de la legislación nacional existente que sea contraria los mismos, sino también —en tanto que dichas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros-, impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas comunitarias”¹⁴. En otras palabras, la aplicación plena y uniforme de las normas comunitarias en los Estados miembros procede desde el momento de entrada en vigor y durante toda su vigencia, de modo que, de acuerdo con el principio de primacía, en caso de contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión, las primeras se vuelven inaplicables en virtud de las segundas.

El principio de autonomía institucional (o procedural, como se explicará más adelante) guarda una importante relación con la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión. En realidad, más que de una relación, en sentido positivo,

¹¹ Moreno Molina, J.A., “Los principios generales del Derecho”, en L. Ortega Álvarez (Dir.) y J.A. Moreno Molina (Coor.), *Derecho comunitario europeo*, Ed. Lex Nova, Madrid 2007, p. 70.

¹² Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

¹³ Apdo. 14.

¹⁴ Apdo. 17.

debemos hablar de la “otra cara de la moneda” de la autonomía institucional. Esta es, la responsabilidad por falta de aplicación del Derecho de la Unión ante la propia Unión Europea, pero también frente a los particulares lesionados¹⁵. Los Estados miembros no podrán invocar en ningún caso sus disposiciones constitucionales para justificar la inobservancia del Derecho de la Unión. Y esta responsabilidad alcanza, no solo autoridades nacionales como el Gobierno o el Parlamento de los países, sino también a los órganos judiciales y a los entes subestatales.

Ya en fechas tempranas, el Tribunal de Justicia¹⁶ dispuso que las normas nacionales que aplican el Derecho europeo están sometidas a las limitaciones y a los requisitos de ejecución establecidos por la normativa comunitaria.

Será en los años 90 cuando se asiente esta jurisprudencia afirmando dos puntos. De un lado, que son las autoridades de los Estados miembros quienes garantizan, en su ámbito competencial, la observancia de las normas del Derecho de la Unión. Y, de otro lado, que no incumbe a la Comisión pronunciarse sobre el reparto de competencias establecido por las normas institucionales de cada Estado miembro ni “sobre las obligaciones que pueden incumbir a las autoridades de la República Federal y de los Länder, respectivamente. La Comisión sólo puede controlar si el conjunto de medidas de vigilancia y de control establecido con arreglo al ordenamiento jurídico nacional es lo suficientemente eficaz como para permitir una correcta aplicación de las disposiciones comunitarias”¹⁷.

Y, más recientemente, el TJUE ha declarado que cuando las normas de la Unión otorgan competencias a los Estados miembros o asumen éstos obligaciones en virtud del Derecho de la Unión, su distribución o ejercicio depende únicamente del sistema jurídico de cada Estado, del mismo modo que si no existen normas de la Unión específicas, son los Estados quienes establecen los órganos y los procedimientos para la aplicación del Derecho comunitario. De manera que corresponde a los Estados miembros, en virtud del párrafo segundo del artículo 4.3 del TUE¹⁸, la ejecución de las disposiciones comunitarias.

¹⁵ Vid. especialmente la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci, en los asuntos acumulados C-6/90 y 9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1960, Humblet c. Estado belga, C-6/60, ECLI:EU:C:1960:48.

¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1990, Alemania c. Comisión, C-8/88, apdo. 13, ECLI:EU:1990:241.

¹⁸ “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.”

El principio de autonomía institucional articula, por tanto, las relaciones entre las normas de los Estados miembros y las normas de la Unión y, más en concreto, en las relaciones entre los distintos ordenamientos jurídicos, es decir, entre los sistemas normativos del derecho interno de los Estados miembros y el Derecho de la Unión, asegurándose, en todo caso, la primacía y aplicación efectiva de este último.

Este principio se proclama con un claro límite: corresponde al Tribunal de Justicia, única y exclusivamente, la función de aclarar que son los Estados quienes deben proceder a la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión. Y, por ello, la validez de las normas nacionales depende de su conformidad y armonía con las normas europeas por ellas ejecutadas o aplicadas.

Consecuencia de lo dicho es que los Estados miembros gozan de autonomía, no solo organizacional, sino también procedural y procesal. De ahí que al principio de autonomía institucional se le conozca en ocasiones como principio de autonomía procedural (o procesal). La aplicación y ejecución del Derecho de la Unión corresponde a los Estados, de manera que son libres para organizarse y establecer los procedimientos para hacerlo, garantizando la efectividad y eficacia objetiva de las normas.

La autonomía, por tanto, tiene una doble manifestación. La UE no podrá inmiscuirse ni en la estructura estatal ni en el funcionamiento ordinamental interno, lo que pone de relieve la libertad de organización de sus competencias y procedimientos. Esta autonomía afectará, como ya se ha dicho, a todos los poderes públicos, incluido el poder judicial.

Hoy el principio de autonomía institucional se ha convertido en uno de los pilares de la construcción e integración europea. Sin embargo, debido a su doble contenido y a su complejo sentido y alcance, ni siquiera el Tribunal está satisfecho con la elaboración jurisprudencial¹⁹. Seguramente el eje de esta incomodidad sea que no está proclamado como una norma escrita lo que provoca una extraña inseguridad jurídica. Y digo extraña porque este principio viene a asegurar, como ya se ha mencionado, que la ejecución del Derecho de la Unión le corresponde en exclusiva al Derecho nacional, y es su compromiso y, en concreto, es compromiso de los Estados garantizar la eficacia del Derecho de la

¹⁹ Parejo Alfonso, L.J., “El principio de la autonomía institucional y procedural de los Estados miembros” (2011). En Beneyto, J. M. (dir.), Maillo González-Orús, J. (coord.) y Becerril Atienza, B. (coord.) (2011) *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea. Tomo IV, Las fuentes y principios del derecho de la Unión Europea.*” Aranzadi, págs. 565-600.

Unión en cuanto obligación derivada del principio de cooperación legal consagrado en el artículo 4.3 del TUE.

En realidad, puede afirmarse, tal y como decía Dubouis²⁰, que la esencia última del principio de autonomía institucional es que son los propios Estados miembros quienes establecen los criterios para autoorganizarse y cumplir con su obligación de ejecución del Derecho de la Unión. Esta perspectiva implica ciertas diferencias en cada Estado, donde será importante la estructura institucional, sobre todo si es federal o descentralizada como en el caso de Alemania o España. De hecho, nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado que la ejecución del Derecho de la UE corresponde a aquella instancia interna que tenga atribuida (en el Derecho interno) la competencia material sobre la que versa la normativa europea (Sentencias TC 252/1988, de 20 de diciembre, y 28/1991, de 14 de febrero)²¹. Por su parte, la doctrina francesa²² habla de administración indirecta admitiendo los límites de la libertad del principio, ya que de otro modo habría controles continuos de la UE a los Estados lo que pondría en riesgo los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que obligan a que el legislador europeo elija siempre la vía menos restrictiva y, con ello, más respetuosa de la autonomía estatal.

La jurisprudencia relativa a la autonomía estatal y procedural de los Estados miembros muestra que hay unos límites o contrapartidas claros. De un lado, y de acuerdo con los principios de equivalencia y efectividad, los procedimientos administrativos y judiciales diseñados por el propio Estado para ejecutar las normas europeas deben ser efectivos para la aplicación del Derecho de la Unión Europea y en ningún caso pueden ser más gravosos que los procedimientos elegidos por éste para ejecutar el derecho interno.

Los principios de equivalencia y efectividad están estrechamente vinculados al principio de autonomía institucional de los Estados (y al principio de cooperación leal como se verá posteriormente) en el sentido que son los ordenamientos nacionales los encargados de establecer los órganos judiciales competentes y de garantizar los recursos judiciales destinados a la salvaguarda de los derechos reconocidos por la Unión. Es aquí donde surgen los límites, puesto que esa autonomía procesal exige un trato no menos

²⁰ Dubois, L., *Droit institutionnel de L'Union Européenne*, Ed. LexisNexis, Paris 2005, especialmente págs. 357, 359 y 368.

²¹ Citada por Parejo Alfonso, L.J., “El principio de la autonomía institucional y procedural de los Estados miembros” (2011). En Beneyto, J. M. (dir.), Maillo González-Orús, J. (coord..) y Becerril Atienza, B. (coord.) (2011) *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea. Tomo IV, Las fuentes y principios del derecho de la Unión Europea.* Aranzadi, págs. 565-600.

²² Dubois, L. *Droit institutionnel de L'Union Européenne*, Ed. LexisNexis, Paris 2005, especialmente págs. 357, 359 y 368.

favorable que los recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni que hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)²³.

De otro lado, surge la responsabilidad de los Estados miembros por la no aplicación o la incorrecta aplicación de derecho de la UE.

Estos límites han sido reconocidos por sentencias de gran calibre como son las sentencias Rewe, Francovich y Bonifaci y Brasserie du Pêcheur. En la primera se recoge, en palabras del Tribunal, que,

“a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos en vía jurisdiccional que hayan de procurar la salvaguarda de los derechos que en favor de los justiciables genera el efecto directo del Derecho comunitario, quedando claro que estas normas no pueden ser menos favorables que las correspondientes a recursos similares de carácter interno”²⁴.

En la segunda, que,

“las condiciones, de fondo y de forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización”²⁵.

Por su parte, también en palabras del Tribunal, en la tercera,

“los requisitos fijados por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no podrán ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización”²⁶.

A su vez, deben mencionarse como límites, no menos importantes, la primacía del Derecho de la UE e, íntimamente relacionado, el deber de cooperación leal del artículo 4.3

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006, Rosamarie Kapferer c. Schlank & Schick GmbH, C-234/04, apdo. 22, ECLI:EU:C:2006:178.

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1976, Rewe, C-33/76, apdo. 5, ECLI:EU:C:1976:188.

²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros c. República Italiana, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du Pêcheur c. Bundesrepublik Deutschland y The Queen c. Secretary of State for Transport, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

del TUE. En el primer caso, porque el Derecho nacido de la UE, como fuente autónoma, prima sobre las normas nacionales en el sentido que estas últimas no pueden oponerse, cualquiera que sea su naturaleza, a las normas comunitarias desde el momento de su entrada en vigor²⁷. Y, en el segundo caso, porque deben respetarse las competencias exclusivas de la Unión, sin perjuicio de las competencias que se reservan los Estados y, como consecuencia, éstos deben abstenerse de tomar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines de los Tratados; lo cual lleva a una obligación de abstención para no perjudicar los objetivos de los Estados. En este último caso, el Tribunal se pronuncia de la siguiente manera:

“Las autoridades nacionales procederán [...] siguiendo las reglas de forma y de fondo de su Derecho nacional [...] entendiéndose [...] que esta regla debe conciliarse con la necesidad de una aplicación uniforme, [de forma que] la aplicación del Derecho nacional no debe afectar al alcance ni a la eficacia del Derecho Comunitario²⁸.”

²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Costa/ENEL de 15 de julio de 1964, C-6/64, apdo. 19, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1982, Fromme, C-54/81, ECLI:EU:C:1982:142; y asuntos acumulados C-146, 192 y 193/81, ECLI:EU:C:1982:146, donde cita Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, asuntos acumulados 205 a 215/82, apdo. 17, ECLI:EU:C:1983:233.

3. VEHÍCULO PROCESAL: LAS CUESTIONES PREJUDICIALES ANTE EL TJUE.

Actualmente podemos afirmar que la cuestión prejudicial “es un mecanismo fundamental del Derecho de la Unión Europea, que tiene por objeto proporcionar a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros los medios para que la interpretación y la aplicación de este Derecho sean uniformes en la Unión”²⁹.

El artículo 19.3 b) del TUE regula la cuestión prejudicial en un sentido amplio³⁰.

Son los artículos 267 y 275 del TFUE los que establecen expresamente el contenido de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia. Por una parte, le corresponderá, a través de la cuestión prejudicial, la interpretación de los Tratados y del Derecho derivado y, por otra parte, el examen de la validez de los actos de las Instituciones. Apunte importante es que, según el artículo 275 del TFUE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

La cuestión prejudicial fue recogida por primera vez en el artículo 41 de Tratado de París, por el cual se constituía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA en adelante). En este artículo se preveía que “sólo el Tribunal será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los acuerdos de la Comisión y del Consejo, en caso de que se cuestione tal validez en un litigio ante un Tribunal nacional.” Tal y como se observa, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, solo se alude a la apreciación de validez, y no a la interpretación del propio Tratado de París.

Años más tarde, en 1957, mediante los Tratados de Roma por los que se creaban la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) se establecería un sistema de remisión judicial³¹. En ambos tratados se ampliaba ya a la función de interpretación de los actos de los organismos de sendas comunidades del Tribunal de Justicia.

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 se añadió que el Tribunal de Justicia sería competente, no solo para la interpretación y validez de los actos

²⁹ Comisión Europea. (2012). *Resolución del Parlamento Europeo sobre la remisión prejudicial en la Unión Europea (CELEX: 32012H1106(01)).* EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1106%2801%29&from=ES>

³⁰ “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados: b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones.”

³¹ Artículo 177 del Tratado de las CEE y artículo 150 del Tratado del Euratom.

adoptados por las Instituciones, en ese momento, de la Comunidad Europea (CE), sino también de los actos adoptados por el Banco Central Europeo (BCE).

La gran novedad del Tratado de Ámsterdam, en vigor en 1999, es la introducción del artículo 73 P en el Tratado de la CE³². Dispuso que el TJUE sería competente para conocer de las cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Título III bis del Tratado de la CE (visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas), así como de la validez e interpretación de los actos que adoptaran las instituciones de la CE en dicho ámbito, estableciendo que no solo los órganos jurisdiccionales cuyas resoluciones no fueran susceptibles de ulterior recurso podían plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE³³, sino que también se facultaba a los Estados miembros, Comisión y Consejo a solicitar al TJUE que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación del Título III bis o de actos de las instituciones de la CE basados en el mismo.

Es el Tratado de Lisboa, en vigor en 2009, el que introduce una novedad en el último párrafo del artículo 267 del TFUE “Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.” La aplicación y desarrollo de este nuevo “procedimiento prejudicial urgente” se recoge en los artículos 23 bis del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (ETJUE) y 107 a 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (RPTJ).

La última modificación sobre la cuestión prejudicial, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2024, afecta a la distribución de la competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales. Desde entonces, se atribuye al Tribunal General (TG) competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales en materia de IVA, impuestos especiales,

³² “1. El artículo 177 será de aplicación al presente título en las siguientes circunstancias y condiciones: cuando una cuestión sobre la interpretación del presente título o sobre la validez o la interpretación de actos de las instituciones comunitarias basados en el presente título se plantee en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano pedirá al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

2. El Tribunal de Justicia no tendrá en ningún caso competencia alguna sobre las medidas o decisiones adoptadas con arreglo al punto 1 del artículo 73 J relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior.

3. El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrá solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación del presente título o de actos de las instituciones comunitarias basadas en el presente título. El fallo emitido por el Tribunal de Justicia en respuesta a tal petición no se aplicará a sentencias de órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que tengan fuerza de cosa juzgada.”

³³ Sobre este tema, Gil Pecharromán, J. (2017). *Historia de la integración europea*. Editorial UNED.

código aduanero, clasificación arancelaria de mercancías en la nomenclatura combinada, la compensación y la asistencia a los pasajeros y el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Esta reforma, según parte de la doctrina, se justifica por la reforma del año 2015 que ampliaba el número de jueces del TG dando lugar a un aumento considerable de recursos humanos para poder asumir su carga de trabajo e incluso aumentarla³⁴.

Las cuestiones prejudiciales son el pilar de las competencias que se atribuyen al Tribunal de Justicia puesto que posibilitan la cooperación prejudicial entre los sistemas jurisdiccionales de los Estados miembros y el sistema jurisdiccional de la Unión. Pero esto no es todo. La cuestión prejudicial se ha convertido en la primordial vía de control por el Tribunal de Justicia de la compatibilidad de los derechos nacionales con el Derecho de la Unión, y ello no solo porque la aplicación del Derecho de la UE se confía tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros, sino porque permiten una aclaración uniforme y desarrollo progresivo del Derecho de la Unión.

Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Informe Anual sobre Estadísticas relativas a la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia, para el año 2024 el 62,28% de los procedimientos ante este Tribunal fueron relativos a la cuestión prejudicial³⁵.

Además, la contribución del mecanismo prejudicial al desarrollo del Derecho de la Unión es indudable en estos momentos. Recordando a Pierre Pescatore,³⁶ “sentencias tan importantes para la evolución del mismo como Van Gend & Loos, sobre el efecto directo del derecho comunitario; Costa c. Enel, sobre su primacía; Simmenthal, sobre el efecto del derecho comunitario al nivel constitucional; Internationale Handelsgesellschaft y Hauer, sobre la protección de los derechos fundamentales; Rewe (llamada Cassis de Dijon), sobre la libre comercialización de las mercancías, derivan todas de procedimiento del [antiguo] art. 177 del Tratado CEE”³⁷.

La naturaleza jurídica de la cuestión prejudicial es, sin duda, procesal, y permite a los órganos judiciales de los Estados miembros aplicar el Derecho de la Unión de manera uniforme. Y, de hecho, la principal finalidad del Derecho de la UE al introducir este

³⁴ Martín y Pérez de Nanclares, J. (2024). “La nueva competencia del Tribunal General en materia prejudicial: la hora de pasar de las musas al teatro. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, págs. 49-88. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.03>

³⁵ Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice (2024). Disponible en: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/en/

³⁶ Juez del TJUE y autor de la obra *Los Principios Generales del Derecho como fuente del Derecho Comunitario* (1988).

³⁷ Pierre Pescatore, “Las cuestiones prejudiciales: artículo 177 del Tratado CEE” (1993), en Rodríguez Iglesias G.C. y Liñán Nogueras, D.J. (dirs.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas y CGPJ, Madrid, págs. 532-533.

mecanismo fue y es garantizar que las autoridades nacionales lo aplican de manera uniforme de acuerdo con los Tratados y la normativa comunitaria. Por eso, el artículo 267 del TFUE establece que el TJUE tiene competencia para pronunciarse prejudicialmente, es decir, antes de que el tribunal nacional dicte sentencia, sobre las dudas que se le plantean a un órgano jurisdiccional nacional sea sobre la interpretación de los Tratados o sobre la interpretación o validez de un acto en sí mismo.

En síntesis, la cuestión prejudicial permite al órgano jurisdiccional nacional que está conociendo de un litigio en su ámbito de atribución de jurisdicción y donde se requiere la aplicación de una norma europea, el reenvío al TJUE de la cuestión solicitando una interpretación o la determinación de la validez de la norma europea aplicable con la finalidad de resolver su litigio tras la respuesta del Tribunal.

3.1 La interpretación y la apreciación de validez.

Como se ha mencionado anteriormente, una de las funciones que cumple la cuestión prejudicial es la de facilitar la interpretación por el TJUE tanto de las normas de Derecho originario como de las normas de Derecho derivado, sean típicas o atípicas, pero en todo caso, vinculantes. Además, también son objeto de interpretación las sentencias del Tribunal de Justicia, las normas de Derecho no escrito de la Unión y los tratados internacionales de los que es parte la Unión como organización internacional.

Por otra parte, con este reenvío se lleva a cabo también la función de control de la legalidad de la actuación de las instituciones europeas, consistente en que el TJUE se pronuncia sobre la validez y legalidad de un acto normativo de la UE, que el juez remitente va a aplicar en el litigio pendiente del que está conociendo. En este caso, a diferencia de la función de interpretación, solo son objeto de apreciación de validez los actos de las Instituciones, el derecho derivado.

Comenzando por la función de interpretación, no existe una obligación, en principio, de someter al Tribunal cuestiones de prejudicialidad siempre que se aplica el Derecho de la Unión. De hecho, siempre que la jurisprudencia del TJUE aporte suficientes indicaciones, no será necesario su planteamiento. En principio, “suscitándose en el litigio, y siendo necesaria para su resolución, una cuestión de interpretación o de validez del derecho de la Unión Europea, están obligados a dirigirse a título prejudicial al Tribunal de

Justicia”³⁸, aquellos órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, salvo, según la doctrina del acto aclarado, cuando ya exista jurisprudencia en la materia y las eventuales diferencias de contexto no planteen dudas reales sobre la posibilidad de aplicar al caso de autos la jurisprudencia existente o, de acuerdo con la doctrina del acto claro, cuando la manera correcta de interpretar la norma jurídica de que se trate sea de todo punto evidente³⁹.

En este caso, es en la sentencia Cilfit y otros⁴⁰, donde el Tribunal establece una serie de condiciones por las que no es necesario, por parte del juez de última instancia, preguntar al supremo juez europeo sobre la interpretación del Derecho de la Unión. En primer lugar, cuando la cuestión ya ha sido objeto de una cuestión prejudicial anterior materialmente idéntica; en segundo lugar, cuando el objeto de la cuestión prejudicial ya está siendo objeto de estudio ante el TJUE; y, por último, cuando la correcta aplicación del derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la manera de resolver la cuestión planteada.

En cambio, los Tratados obligan al órgano jurisdiccional nacional a plantear la cuestión prejudicial incluso cuando todavía quede el recurso ante el Tribunal Constitucional por una violación de los derechos y de las libertades garantizadas por la Constitución nacional o por un convenio internacional⁴¹.

Tal y como establece el TJUE en sus Recomendaciones⁴², los artículos 19.3 letra b) del TUE y 267 del TFUE permiten observar con claridad y sin que quepa duda alguna que es el TJUE la institución competente para interpretar el Derecho de la UE. Pero no solo eso, el artículo 256.3 del TFUE añade una aclaración a mayores importante: solo es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre el Derecho de la Unión, no para examinar la validez ni valorar la conveniencia de las medidas adoptadas por los Estados miembros, ni tampoco para aplicar el Derecho de la Unión a hechos concretos de un litigio principal nacional.

³⁸ Huelin Martínez de Velasco, J. (2014). “La cuestión prejudicial europea. Facultad/obligación de plantearla.” En *European Inklings - La cuestión prejudicial europea* (pp. 44-60). IVAP. Disponible en: https://www.euskadi.eus/web01-a2liburu/es/contenidos/informacion/biblioteca_central/es_9528/indices/218824.pdf

³⁹ TJUE: Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, 2012/C 338/01. Disponible en: C_2012338ES.01000101.xml

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, Sri CILFIT c. Ministero della sanità y Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 2013, Križan y otros, C-416/10, apdo. 72, ECLI:EU:C:2013:8.

⁴² TJUE: Recomendaciones ... cit.

En segundo lugar, la cuestión prejudicial de validez también tiene su fundamento legal en los artículos 19.3 b) del TUE y 267 del TFUE que otorgan esta competencia al TJUE.

Es importante en este tipo de cuestión aclarar qué se entiende por “validez”. El TJUE, en su sentencia de 18 de febrero de 1964⁴³, entendió el concepto de validez del artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE en adelante) (hoy artículo 267 del TFUE) como sinónimo de legalidad del artículo 173 del TCE (hoy artículo 263 del TFUE). En el asunto se debatía si la validez solo afectaba a la legalidad externa y no a la interna de los actos. El Tribunal de Justicia asumió el control, por vía prejudicial, además de la regularidad formal de los actos, su legalidad intrínseca o material⁴⁴, lo que supuso reconocer los términos validez y legalidad como idénticos. La diferencia entre la cuestión prejudicial y el recurso de anulación es que el primero es un control por vía incidental, con ocasión de la aplicación de esa norma surge la duda de su legalidad; mientras que el segundo es por vía principal, se impugna esa norma directamente, en abstracto, sin que sea aplicada.

En realidad, cuando se somete al TJUE una cuestión prejudicial de validez, se está solicitando por un órgano jurisdiccional nacional que el Tribunal que se pronuncie sobre la conformidad de los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismo europeos a los Tratados y al Derecho originario, pero también su conformidad con los principios generales del Derecho y a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) cuando dichos actos son la base de un acto interno. De hecho, la cuestión prejudicial de apreciación de validez tiene una amplia implicación en la seguridad jurídica, de forma que el Derecho de la Unión permite, en caso de una objeción sobre la validez de la disposición de Derecho de la Unión, que el órgano jurisdiccional nacional acuerde la suspensión provisional de la ejecución del acto nacional basado en el reglamento cuya validez se cuestiona⁴⁵.

3.2 Requisitos de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

Cuando al Tribunal de Justicia se le remite una cuestión prejudicial, este inicia el procedimiento adoptando una decisión sobre la admisibilidad de las mismas. Concretamente verifica que el órgano remitente es un “órgano jurisdiccional” a los efectos

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1964, asuntos acumulados 73/63 y 74/63, ECLI:EU:1964:8.

⁴⁴ Soca Torres, I. (2016). *La cuestión prejudicial europea: planteamiento y competencia del Tribunal de Justicia*. Bosch, pág. 76.

⁴⁵ Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D. J. (coaut.). (2024). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (11^a ed.), pág. 771. Tecnos.

del artículo 267 del TFUE, y que la cuestión que se reenvía es relevante para resolver el asunto principal, es decir, la necesidad de una resolución del TJUE.

Solamente un órgano jurisdiccional puede remitir al TJUE una cuestión prejudicial. El concepto de órgano jurisdiccional no aparece en ninguna norma escrita, pero el Tribunal de Justicia de la UE ha ido elaborando, a golpe de jurisprudencia, un concepto propio de órgano jurisdiccional nacional, como órgano legitimado para plantear cuestiones prejudiciales. Estos criterios para considerar a un órgano nacional como órgano jurisdiccional se asentaron en la Sentencia Vaassen Göbbels⁴⁶ donde se entendió órgano jurisdiccional como órgano legal, de carácter permanente, que garantiza el principio de contradicción, jurisdicción obligatoria y que tiene como función principal la aplicación de normas jurídicas

Sin embargo, estos requisitos deben combinarse, y se combinan, con la exigencia de la independencia judicial. Será a partir de la sentencia Corbiau⁴⁷, de 30 de marzo de 1993, cuando se comienza a definir su alcance. Pero, es en la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses⁴⁸ (ASJP en adelante) donde se establece que las decisiones del órgano jurisdiccional han de ser tomadas con libertad sin que exista ninguna injerencia externa.

Por un lado, y a efectos de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia se preguntó, desde temprano, qué era un órgano jurisdiccional. Según el artículo 267 del TFUE todos los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para plantear la cuestión prejudicial.

Por otro lado, en relación con la “pertinencia” o “relevancia” de la cuestión que se plantea, según el propio TJUE “los órganos jurisdiccionales contemplados en el párrafo 3 (del artículo 267 del TFUE) gozan de la misma facultad de apreciación que cualesquiera otros órganos jurisdiccionales nacionales en lo relativo a si es necesaria una decisión sobre una cuestión de Derecho comunitario para poder emitir su fallo. Estos órganos jurisdiccionales no están, en consecuencia, obligados a plantear una cuestión de interpretación de Derecho comunitario suscitada ante ellos si la cuestión no es pertinente, es decir, en los casos en que la respuesta a dicha cuestión, cualquiera que ésta fuera, no podría tener influencia alguna en la solución del litigio”⁴⁹.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966, C-61/65, apdos. 1-14. ECLI:EU:C:1966:39.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de marzo de 1993, C-24/92, apdos. 14-17. ECLI:EU:C:1993:118.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, C-64/16, apdo.44. ECLI:EU:C:2018:117.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, Cilfit, C-283/81, apdo. 10. ECLI:EU:C:1982:335.

Esta cuestión, que parece clara, fue, en realidad, un problema para el Tribunal de Justicia. Comenzó a observar que cada Estado miembro otorgaba la potestad jurisdiccional a órganos determinados de acuerdo con sus costumbres y también en función de la organización interna. Así, cuando se trataba de Estados descentralizados, aparecían una pluralidad de jurisdicciones, o advirtió la existencia de entidades o sujetos que sin ser judiciales sí ejercían funciones jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales⁵⁰. Existían tantas diferencias entre los sistemas judiciales de los Estados miembros que el Tribunal de Justicia vio la necesidad de definir el concepto europeo de un órgano como jurisdiccional.

Con ello, Tribunal ha hecho una labor delimitadora. El TJUE al referirse a esta cuestión en la fase de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales se refiere al “conjunto de elementos” que debe reunir todo órgano para ser considerado órgano jurisdiccional: “conforme ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de “órgano jurisdiccional”, en el sentido del artículo 267 TFUE, (...) debe tener en cuenta un conjunto de elementos, (...).”⁵¹

En la sentencia Vaassen-Göbbels, el Tribunal de Justicia comienza a desarrollar el concepto de “órgano jurisdiccional”. En esta sentencia se planteaba la posibilidad de si el Consejo de Apelación en materia de Seguridad Social de los Países Bajos podía ser considerado o no órgano jurisdiccional a los efectos del buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial del mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE⁵².

En esta sentencia se establecen los cinco requisitos para que el órgano sea considerado como jurisdiccional: origen legal, carácter permanente e independiente, garantía del principio de contradicción, jurisdicción obligatoria y tener como función principal la aplicación de normas jurídicas.

En primer lugar, el origen legal hace referencia a que el órgano haya sido establecido o creado por ley. No tendrá tal consideración si ha sido creado por una norma de rango inferior a la ley, es decir, si no procede del poder legislativo ejerciendo la potestad legislativa.

⁵⁰ Soca Torres, I. (2016). *La cuestión prejudicial europea: planteamiento y competencia del Tribunal de Justicia*. Bosch, pág. 117.

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 junio de 2014, C-377/13, apdo. 23, ECLI:EU:C:2014:1754.

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966, C-61/65, ECLI:EU:C:1966:39.

En segundo lugar, su carácter permanente, aunque el Tribunal no ha establecido ninguna definición ni ha conceptualizado el término “permanente”, se entiende por tal un órgano que no haya sido creado de forma provisional, sino con vocación de estabilidad.

En tercer lugar, el principio de contradicción se refiere a que el procedimiento se desarrolla con participación de partes contrapuestas, con igualdad de armas procesales, es decir, para alegar y para probar los hechos alegados.

En cuarto lugar, que goce de una jurisdicción obligatoria en tanto que las partes demandadas están obligadas a acudir a él y no a otro en defensa de sus derechos, y que sus decisiones sean vinculantes.

Y, por último, en cuanto a la aplicación de normas jurídicas, se entiende por tal la resolución de controversias sobre la base a normas de derecho mediante un examen y valoración con argumentos jurídicos. Por ejemplo, en la Sentencia Wilson se entendió que la Comisión alemana de Control sí cumplía con este requisito puesto que “está obligada a aplicar las disposiciones relativas a la adjudicación de los contratos públicos, tal como están contenidas en las Directivas comunitarias y en los reglamentos alemanes de adaptación de los Derechos nacionales a dichas Directivas. Además, en el artículo 3 del Reglamento relativo al Procedimiento de Control de los Contratos Públicos, (...), se mencionan determinadas exigencias procedimentales generales, como la obligación de oír a las partes, de pronunciarse por mayoría absoluta de los votos y de motivar las resoluciones”⁵³.

En cuanto al requisito de independencia del órgano jurisdiccional nacional, que en este momento se tratará como un requisito de admisibilidad⁵⁴, en realidad, este concepto no se estableció hasta la sentencia Pierre Corbiau⁵⁵, ya que, hasta este momento, se entendía que se incluía en el principio de contradicción. En este caso, el Tribunal de Justicia vinculó la independencia a la imparcialidad estableciendo que “por su propia esencia, sólo puede designar a una autoridad que tenga la cualidad de tercero en relación con la que adoptó la decisión que constituye el objeto del recurso”⁵⁶. Será en la ASJP donde el TJUE sostenga una interpretación, sobre la base de la afirmación del Estado de Derecho como valor proclamado en el artículo 2 del TUE de los artículos 19 del TUE y 47 de la CDFUE, de la independencia judicial como garantía en:

⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1997, C-54/96, apdo. 33, ECLI:EU:C:1997:413.

⁵⁴ Vid. infra pág. 27 sobre la independencia judicial en relación con el Estado de Derecho.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de marzo de 1993, C-24/92, ECLI:EU:C:1993:118.

⁵⁶ Apdo. 15.

“A efectos de garantizar la tutela judicial efectiva, resulta primordial preservar la independencia de tal órgano, como así lo confirma el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, precepto que, entre las exigencias vinculadas al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, menciona el acceso a un juez «independiente»”⁵⁷.

“La garantía de independencia, que es inherente a la misión de juzgar (...), no sólo se impone, en el ámbito de la Unión, en lo que respecta a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y a los jueces del Tribunal General (*artículo 19 TUE, apartado 2, párrafo tercero*), sino que también obliga, en el ámbito de los Estados miembros, en lo que respecta a los jueces y tribunales nacionales.”⁵⁸

3.3 Tramitación y efectos de las cuestiones prejudiciales.

El planteamiento de la cuestión prejudicial, como ya se ha mencionado, no es una obligación, salvo cuando trata de un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones no son susceptibles de recurso (siempre que no exista ya jurisprudencia, plantea dudas reales o la cuestión no esté siendo objeto de estudio). Todo órgano jurisdiccional nacional puede plantear una cuestión prejudicial cuando concurren tres situaciones: cuando se requiera la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la UE; cuando la cuestión surja durante un asunto pendiente de resolución; y en caso de que el Juez nacional necesite, como condicionante de su fallo, que el Tribunal de Justicia se pronuncie con carácter previo.

El trámite comienza con la decisión del órgano jurisdiccional nacional de plantear al TJUE la cuestión prejudicial, con independencia de que haya sido solicitado o no por las partes del litigio. Si ha sido solicitado corresponde al juez decidir, después de oír a las partes litigantes y al Ministerio Fiscal.

Es al artículo 23 ETJUE, por un lado, al que tenemos que referirnos para conocer la tramitación de la cuestión prejudicial. Este artículo expone que en los casos a que se refiere el artículo 267 del TFUE, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia será notificada a este último por dicho órgano jurisdiccional.

Y, por otro lado, al Título III del RPTJ, artículos 93 a 118. En el procedimiento, que es gratuito y no hay pronunciamiento por parte del TJUE de las costas prejudiciales a las partes del litigio, no rige el principio de contradicción, lo que no obsta para que, en el

⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, C-64/16, apdo.41, ECLI:EU:C:2018:117.

⁵⁸ Apdo. 42.

plazo de dos meses desde la notificación del órgano nacional de su decisión de someter el asunto al Tribunal, las partes, los Estados miembros, la Comisión, la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona tengan derecho a presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas. También podrán presentar observaciones los Estados parte en el Acuerdo EEE que no sean Estados miembros y del Órgano de Vigilancia de la AELC. Además, el hecho de no haber participado en la fase escrita del procedimiento no impedirá participar en la fase oral del mismo.

Son, por tanto, los órganos jurisdiccionales quienes tienen que apreciar la pertinencia y necesidad del planteamiento de la cuestión prejudicial, y es el TJUE el que está obligado a responder, creando así un cuerpo doctrinal, a golpe de sentencia.

Será el Secretario del Tribunal de Justicia quien notifique la remisión del órgano jurisdiccional nacional a los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros, y al Órgano de Vigilancia de la AELC, previsto por dicho Acuerdo (artículo 23 párrafo segundo del ETJUE).

El auto de remisión debe incluir, además del escrito de petición y las preguntas formuladas, el concreto objeto del litigio y los elementos fácticos, las disposiciones y la jurisprudencia nacionales que son aplicables al asunto, la relación entre éstas y la normativa de la UE y las razones por las que el Tribunal nacional eleva la cuestión⁵⁹. Según el propio TJUE en sus Recomendaciones: “La experiencia demuestra que una decena de páginas suelen bastar para exponer adecuadamente el contexto jurídico y fáctico de una petición de decisión prejudicial, así como los motivos que fundamentan su planteamiento ante el Tribunal de Justicia.”⁶⁰. Además, se requiere la traducción de dicha petición de prejudicialidad en las lenguas oficiales de la UE.

Una vez que se eleva la cuestión al TJUE, el Tribunal nacional puede seguir adoptando medidas cautelares y tiene la obligación de reenviar cualquier noticia o situación

⁵⁹ Artículo 94 del Reglamento del Procedimiento del Tribunal de Justicia (RPTJ) “Junto al texto de las preguntas formuladas al Tribunal con carácter prejudicial, la petición de decisión prejudicial contendrá: a) una exposición concisa del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, según se hayan constatado por el órgano jurisdiccional remitente, o al me nos una exposición de los datos fácticos en que se basan las cuestiones; b) el texto de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables al asunto y, en su caso, la jurisprudencia nacional pertinente; c) la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.”

⁶⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, C/2024/6008, apdo. 14. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:202406008>

que pueda afectar a la decisión prejudicial. Además, tal y como dispone el artículo 100.1 del RPTJ, “la retirada de la petición de la decisión prejudicial podrá ser tenida en cuenta hasta la notificación de la fecha de pronunciamiento de la sentencia a los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto”.

Tras lo expuesto, resulta conveniente hacer tres apuntes procesales: el órgano jurisdiccional remitente debe informar al TJUE de la admisión de una nueva parte en el litigio principal ya sometido a un procedimiento pendiente, a la que se le transmitirán las actuaciones y escritos procesales, previstos en el artículo 23 del ETJUE; en cuanto a la representación de las partes, ante el Tribunal de Justicia es obligatoria la representación mediante letrado; y, sobre la asistencia jurídica gratuita, aunque el procedimiento ante el Tribunal de Justicia es gratuito, la parte o las partes que carezcan de los recursos económicos suficientes, podrán solicitar en cualquier momento la asistencia jurídica gratuita para los gastos ocasionados por el litigio.

3.3.1 Procedimiento.

El procedimiento puede dividirse en dos partes.⁶¹ Una fase escrita que incluye los escritos de alegaciones o de las observaciones presentadas, así como su lectura. Dentro de esta fase escrita podemos hablar de la posibilidad del TJUE de solicitar aclaraciones y documentos adicionales. El Tribunal de Justicia en este punto puede decidir la celebración de una vista para una mejor compresión del asunto, pero también las partes o los interesados contemplados en el artículo 23 del ETJUE pueden solicitar la misma mediante un escrito motivado.

Además, una fase oral que, a su vez, consiste en dos actuaciones esenciales. Por un lado, la audiencia de las partes o los interesados del artículo 23 del ETJUE y, por otro lado, la presentación de las conclusiones del Abogado General.

Finalizadas ambas fases, se informa a las partes y a los interesados de la fecha de pronunciamiento de la resolución en audiencia pública. Este pronunciamiento puede ser mediante una sentencia o un auto motivado.

Resueltas las cuestiones planteadas, o inadmitidas en su caso, el asunto vuelve al órgano jurisdiccional nacional remitente, que reanudará el litigio y lo resolverá de acuerdo con la respuesta obtenida del Tribunal de Justicia.

⁶¹ Para conocer en detalle todo el procedimiento, vid. arts. 20 a 46 ETJUE.

Junto a este procedimiento que puede calificarse de ordinario, está previsto que por razones de urgencia o necesidad, pueda tramitarse la cuestión a través de un *procedimiento prejudicial acelerado* o de un *procedimiento prejudicial de urgencia*.

El *procedimiento prejudicial acelerado* se recoge en los artículos 105 y 106 del RPTJ. Establecen que, de oficio o a instancia del órgano jurisdiccional remitente, se puede tramitar a través de un procedimiento acelerado un asunto prejudicial que exija su resolución en un breve plazo, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General.

La tramitación por el *procedimiento prejudicial acelerado* es excepcional. El órgano nacional remitente de la cuestión prejudicial debe acreditar la existencia de esa circunstancia excepcional y solo el Tribunal de Justicia decidirá sobre su aplicación. El artículo 105 del Reglamento dispone que una decisión prejudicial podrá tramitarse por el procedimiento acelerado cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.

En un plazo de 15 días, los interesados podrán realizar alegaciones u observaciones escritas, que serán comunicadas a todos los interesados del artículo 23 ETJUE.

El *procedimiento prejudicial de urgencia* se recoge en los artículos 107 a 115 del RPTJ. Del mismo modo que en el caso anterior, se solicitará a instancia del órgano jurisdiccional remitente o de oficio el propio TJUE, pero en este caso, la cuestión prejudicial debe versar sobre materias del Título V de la tercera parte del TFUE. Se aplica exclusivamente en materias relacionadas con la cooperación judicial en materia penal, la cooperación policial, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia civil o penal y en asilo, inmigración y control de fronteras. En caso de que el procedimiento de urgencia haya sido solicitado por el órgano nacional debe acreditar las razones que justifiquen la urgencia y deberá indicar la respuesta que él propone a las cuestiones prejudiciales. Si, en caso contrario, la pertinencia de este procedimiento es apreciada a instancia de oficio, el Presidente del Tribunal de Justicia se dirige a la Sala para que examine la necesidad de acudir al procedimiento de urgencia de acuerdo con las circunstancias de hecho y de Derecho en que se base. En este caso, se limita el número de partes autorizadas a presentar observaciones escritas e, incluso, puede suspenderse la fase escrita.

3.3.2 Sentencia.

La sentencia que dicta el Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión produce efectos de cosa juzgada y es vinculante para el juez nacional. Además, produce efectos generales, en cuanto la interpretación dada

vincula a lo establecido en dicha sentencia, a todos los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros que vayan a conocer de un litigio en el que también se plantee el objeto de la cuestión, pudiendo solicitar un nuevo pronunciamiento de la cuestión sobre la base de nuevos argumentos⁶², con la finalidad de provocar un cambio en la jurisprudencia del TJUE. Este efecto vinculante se produce también en relación con la fundamentación jurídica del pronunciamiento. Ahora bien, el Tribunal de Justicia no resuelve el litigio principal, que lo hará el Juez nacional aplicando lo declarado en la sentencia del TJUE.

En caso de que se trate de un pronunciamiento sobre la validez de un acto normativo de la Unión, el Tribunal de Justicia puede llegar a dos conclusiones que tendrán alcance general en cualquier caso. Por un lado, resolver no hay motivos de invalidez y, por tanto, el acto sospechoso es válido. Por otro lado, declarar el acto contrario al Derecho de la Unión y, en consecuencia, inválido. En este último caso el juez remitente no podrá aplicar el acto al litigio principal y todos los órganos jurisdiccionales deberán acatarlo.

Estos efectos, tanto en las sentencias prejudiciales de interpretación como en las de validez, se producen *ex tunc*, siendo posible limitar por parte del TJUE los efectos retroactivos⁶³.

⁶² Artículo 104. 2 del RPTJ “Corresponderá a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si la decisión prejudicial les ofrece información suficiente o si les parece necesario someter al Tribunal una nueva petición de decisión prejudicial.”

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1995, C-415/93, apdo. 142, ECLI:EU:C:1995:293.

4. ESTADO DE DERECHO E INDEPENDENCIA JUDICIAL.

La Comisión Europea en el año 2019 emitió una Comunicación para reforzar el Estado de Derecho como valor común de todos los Estados miembros. En esta Comunicación declaró que “El Estado de Derecho engloba, entre otros principios, el de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica, que prohíbe el ejercicio arbitrario del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales y control judicial efectivo, lo que incluye la protección de los derechos fundamentales; de separación de poderes; y de igualdad ante la ley. Estos principios han sido reconocidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.”⁶⁴

En esta Comunicación se observa la relación entre el Estado de Derecho y la independencia judicial, siendo esta última uno de los contenidos del propio Estado de Derecho. Y es que la independencia judicial, en cuanto presupuesto esencial de la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 47 de la CDFUE, es uno de los ejes vertebradores del principio del Estado de Derecho.

El artículo 19 del TUE concreta que son los jueces nacionales y el TJUE quienes tienen que garantizar la aplicación del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros, así como la tutela jurisdiccional de los derechos de los particulares cuando se aplica el ordenamiento de la Unión. Para cumplir con esta obligación, se establece un control jurisdiccional intrínseco al Estado de Derecho: la garantía de la independencia de los órganos jurisdiccionales, recogida en el artículo 47 de la CDFUE⁶⁵ que menciona la independencia como uno de los requisitos del derecho fundamental a la tutela judicial. Además, en tanto que la cuestión prejudicial tiene que plantearse por un juez independiente, no sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo⁶⁶, se asegura la cooperación entre los Estados

⁶⁴ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas. COM (2019) 163. Bruselas, 2019, I. Introducción.

⁶⁵ “Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.”

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia ASJP, de 27 de febrero de 2018, C-64/16, apdo. 44, ECLI:EU:C:2018:117.

miembros. Y es que es esa garantía del Estado de Derecho la base de la confianza que hace posible la cooperación entre los Estados miembros.

El TJUE, en su célebre sentencia ASJP sobre la reducción puntual de las retribuciones percibidas por los miembros del Tribunal de Cuentas portugués, establece que: “A efectos de garantizar la tutela judicial efectiva, resulta primordial preservar la independencia de tal órgano, como así lo confirma el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, precepto que, entre las exigencias vinculadas al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, menciona el acceso a un juez «independiente».”⁶⁷, estableciendo la independencia judicial como exigencia mínima para cumplir la tutela judicial efectiva, como uno de los principios del denominado en inglés “rule of law”.

4.1 El Estado de Derecho.

El artículo 2 del TUE dispone: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

El Estado de Derecho es, por tanto, uno de los valores comunes a todos los Estados miembros y, por eso, la pieza clave en la construcción europea.

Sin embargo, este es un concepto que da lugar a confusión puesto que tiene un valor universal. Por un lado, en el ámbito internacional, a nivel de la Organización de Naciones Unidas (ONU en adelante), este concepto se recoge ligado a la situación internacional de la posguerra, y fue el Consejo de Seguridad de la ONU quien utilizó por primera vez la expresión “Estado de Derecho” en un párrafo de la resolución 1040 de 1996, donde se expresa su apoyo a los esfuerzos realizados por el secretario general para promover la “reconciliación nacional, la democracia la seguridad y el Estado de derecho en Burundi”⁶⁸. No obstante, este no es el concepto de Estado de Derecho que puede dar lugar a confusión, sino el término utilizado por Henry Kissinger⁶⁹ que se identifica con la seguridad internacional, la democracia, los derechos humanos, la reducción de las intervenciones militares, el combate a la corrupción y la garantía de las inversiones

⁶⁷ Apdo. 41.

⁶⁸ González Martín, N. (2012). “El Estado de derecho internacional. Una aproximación cartográfica a su definición”. *Estado de Derecho Internacional*, págs. 35-78.

⁶⁹ Kissinger, H., “La diplomacia”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994-2004, págs. 831-835.

extranjeras. Pero, por otro lado, el Estado de Derecho en Europa, a pesar de renacer también tras la Gran Guerra, se desarrolla ligado a la construcción e integración europea. Es en este sentido en el que se expresa en el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949⁷⁰ por el que se crea el Consejo de Europa, uno de los garantes de los valores democráticos, entre los que se incluyó y se incluye el Estado de Derecho. De manera paralela, en el surgimiento de la Comunidad Económica Europea, hoy la Unión Europea, no fue necesario incorporar este concepto, ya que la integración tenía un contenido más bien económico. No sería hasta el Tratado de Maastricht de 1992 cuando se incluya en el Preámbulo la referencia al Estado de Derecho.

A día de hoy, el Tratado de la Unión Europea sigue recogiendo de manera explícita el Estado de Derecho como uno de los valores del ya mencionado artículo 2 del TUE, pero también como uno de los principios de la construcción europea y condicionante para la adhesión y permanencia en la Unión. De hecho, esta construcción implica una cooperación entre los Estados miembros que, a su vez, requiere la existencia de una confianza mutua que solo se consigue y perdura por la existencia de principios comunes básicos, entre ellos, el Estado de Derecho.

Inicialmente, los valores del artículo 2 del TUE no se recogían expresamente en los Tratados fundacionales. No obstante, siempre han sido requisitos de admisibilidad para la adhesión de los Estados candidatos. La exigencia del respeto a estos valores fue fijada en 1993 en el Consejo Europeo celebrado en la ciudad Copenhague y, desde entonces, son conocidos como los Criterios de Copenhague, completados en otro Consejo Europeo posterior celebrado en Madrid en 1995. Se pueden sintetizar en dos criterios: el económico o economía de mercado, y el político o Estado de Derecho.

En el Consejo Europeo celebrado en la ciudad danesa se aceptó que los Países de Europa Central y Oriental (PECO's) se integrarían tan pronto como pudieran cumplir las condiciones que la UE exigía. Estas condiciones se pueden dividir en cuatro: dotación de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los Derechos Humanos y la protección y el respeto de las minorías; una economía de mercado que funcione; capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la UE; y capacidad para responder a las obligaciones que surjan del acervo comunitario, así como los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

⁷⁰ Puede consultarse aquí: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-5972>. (Consulta el 13 de marzo de 2025).

Por su parte, la razón del respeto al Estado de Derecho como requisito para la permanencia en la Unión se basa en la confianza mutua anteriormente mencionada: sin este respeto, los mecanismos de cooperación entre las autoridades se resienten de manera grave⁷¹. Por ello, a lo largo de la construcción europea han ido surgiendo mecanismos de protección del Estado de Derecho que permiten reaccionar a amenazas o violaciones del mismo y así sancionar violación potencial o efectiva de los valores del actual artículo del 2 TUE.

Uno de estos mecanismos está recogido en el artículo 7 del TUE. Este artículo fue introducido en dos etapas. En un primer momento, en el Tratado de Ámsterdam de 1997, se incluyó como un simple procedimiento sancionador disuasorio, debido a la entrada de los Estados de Europa Central y Oriental con un historial de violaciones sistémicas de derechos humanos por los poderes públicos y con unas estructuras democráticas y estatales frágiles⁷². Así, en este primer momento, se introdujo para constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores del artículo 2 del TUE (actualmente artículo 7.2 del TUE). Sin embargo, en el Tratado de Niza de 2001, en vistas de lo ocurrido en Austria, donde no había una violación “grave” y “persistente”, sino un claro riesgo “claro”, se añadió el actual apartado primero, que otorga, en principio, una verdadera protección al permitir constatar la existencia de un riesgo claro de violación.

El funcionamiento de este instrumento involucra al Consejo Europeo, el Consejo, el Parlamento y la Comisión. En el caso del artículo 7.1 del TUE, relativo a la constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave, el procedimiento se inicia por una propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros o, en su caso, a propuesta del Parlamento o de la Comisión, donde el Consejo y el Parlamento son quienes deben constatar la existencia de dicho riesgo, siendo el Consejo por mayoría de cuatro quintos el que adopte la decisión, previa aprobación del Parlamento por mayoría de dos tercios de sus miembros.

Por su parte, el artículo 7.2 del TUE funciona de forma diferente. Es el Consejo Europeo, por unanimidad, y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, quien constata dicha violación. Al igual que en el apartado anterior, su decisión debe contar con la aprobación del Parlamento.

⁷¹ A. Magen (2016). “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, págs. 1-12, DOI: 10.1111/jcmes.12400, consultado el 14 de marzo de 2025, págs. 4-5.

⁷² Fonseca Morillo, F. J. (2024). *El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera*. Conferencia de entrada en Real Academia Europea de Doctores.

Una vez que se constata la violación por parte del Consejo Europeo, es el Consejo el que decide por mayoría cualificada la suspensión de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo.”⁷³

Este procedimiento, que sobre el papel parece impecable, en realidad, y en palabras de la propia Comisión, “no está pensado para hacer frente a situaciones individuales o casos aislados de violación de los derechos fundamentales o errores judiciales”⁷⁴.

Y es que desde el año 2009, en varios de los Estados de Europa del Este se está produciendo una crisis del Estado de Derecho que ha preocupado, en especial, a la Comisión como “guardiana de los Tratados”.

Por ello, en el año 2014 se diseñó un procedimiento para poder abrir un diálogo político previo a la puesta en marcha del artículo 7 del TUE que permite realizar una primera evaluación y recomendaciones al Estado que amenazaba al Estado de Derecho. Este procedimiento es el denominado Marco del Estado de Derecho⁷⁵, cuy objetivo es buscar una solución directa con el fin de prevenir la constatación de un riesgo claro del Estado de Derecho.

Este nuevo mecanismo se divide en tres fases: en primer lugar, una evaluación preliminar por parte de la Comisión en base a datos o a peticiones de los Estados miembros o el Parlamento. En segundo lugar, si la Comisión observa una posible amenaza, hay un diálogo entre la Comisión y el Estado. Sobre el diálogo mantenido, la Comisión redactará un informe con los cambios pertinentes y otorgándole la posibilidad de responder. En tercer lugar, si el Estado no responde y no hay cambios, de forma que continúa esa violación, se llevan a cabo unas recomendaciones formales a cumplir en un plazo. Si no se cumplen estas recomendaciones, la Comisión puede solicitar la activación del artículo 7 del TUE⁷⁶.

En el año 2016 se iniciaron conversaciones con Polonia al amparo del Marco del Estado de Derecho, realizando recomendaciones formales que fueron completamente ignoradas. Estas recomendaciones incluían cambios en la normativa sobre el nombramiento y mandato de los jueces y en la presidencia del Tribunal constitucional, la

⁷³ Artículo 7.3 de TUE.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es_ip_14_237 , pág. 2.

⁷⁵ Comunicación COM (2014) 158 final de 27 de marzo de 2014: *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*.

⁷⁶ Louis, J. V. (2021). “Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union.” *Cahiers de droit européen*, 57(1), págs. 3–20.

destitución de jueces, garantizar la independencia de los jueces o la abolición del procedimiento de recursos extraordinarios⁷⁷, entre otros aspectos.

La adopción de ciertas leyes por parte del Gobierno polaco puso de relieve el riesgo claro de violación grave, lo que en muchas ocasiones reflejó un ataque sistémico a los valores de la UE⁷⁸. Esta constatación se expresó por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 25 de julio de 2018⁷⁹, en relación con una orden europea de detención y entrega que debía cumplir Irlanda en favor de Polonia que, en realidad, suponía una solicitud de evaluación de Estado de Derecho actual en Polonia.

Sin embargo, el mecanismo del Marco del Estado de Derecho no es el único instrumento del que se ha dotado la Unión para garantizar el respeto de los valores del artículo 2 del TUE. Tal y como explica Fonseca Morillo⁸⁰, estos instrumentos pueden dividirse en instrumentos de promoción, de prevención y de respuesta o reacción.

En el caso de los instrumentos de promoción, encontramos varios programas. En primer lugar, el *Apoyo a la sociedad civil, redes y proyectos* que tiene la finalidad de promover los valores del artículo 2 del TUE entre la sociedad civil y se incluye en el *Marco Financiero Pluriannual 2021-2027*⁸¹ dentro de la rúbrica 2 “Cohesión, Resiliencia y Valores”. En segundo lugar, los *Mecanismo de Cooperación y Verificación* destinados a Rumanía y Bulgaria⁸² para controlar sus reformas judiciales y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. En tercer lugar, el *Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales de 2017 a 2020*⁸³.

En cuanto a los instrumentos de prevención, encontramos tres instrumentos.

⁷⁷ Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520

⁷⁸ Mangas Martín, A. (2018). “Polonia en el punto de mira: ¿Solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?”, *Revista General de Derecho Europeo*, (44), págs. 1-12.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586.

⁸⁰ (2024) El Estado de Derecho ... cit.

⁸¹ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eu-multiannual-financial-framework-2021-2027.html?fromSummary=06>

⁸² Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (2006/929/CE) y Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (2006/928/CE).

⁸³ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/structural-reform-support-programme.html#:~:text=El%20programa%20de%20apoyo%20a,los%20sectores%20econ%C3%B3mico%20y%20social>.

En primer lugar, el *Semestre Europeo*⁸⁴. Éste analiza la situación económica y se realizan recomendaciones. Se divide en cuatro etapas, comenzando por un *Informe Anual de Crecimiento* y la *Alerta de Desequilibrios Macroeconómicos* entre noviembre y diciembre; de enero a abril los Estados miembros presentan sus planes de reforma y sus presupuestos; de mayo a julio la Comisión emite recomendaciones; y en el segundo semestre del año los gobiernos comienzan a atender las recomendaciones.

En segundo lugar, el *European Justice Scoreboard*⁸⁵. Desde el 2014, la Comisión efectúa una encuesta anual analizando los datos que tiene en materia de percepciones sobre la justicia por parte de los propios jueces o de organizaciones legales, utilizando datos y estadísticas del Consejo de Europa, redes nacionales, oficinas estadísticas y se mandan encuestas y se valora la independencia de la justicia de los Estados, dándoles una nota". Además, se hacen estadísticas comparadas.

En tercer lugar, el *Mecanismo anual del Estado de Derecho*⁸⁶ en el que la Comisión comienza un ciclo anual cada octubre/noviembre de cada año, lanzando un sondeo dirigido a operadores judiciales, medios de comunicación, administraciones nacionales, sociedad civil, en cuanto a cómo funciona el Estado de Derecho en su país. La Comisión analiza en este informe: la imparcialidad de la justicia; las medidas nacionales anticorrupción; las garantías de una auténtica prensa libre; y los equilibrios entre las diferentes instituciones del Estado.

Por último, los instrumentos de reacción son, de un lado, el mencionado *Marco del Estado de Derecho*⁸⁷ y, de otro lado, el control jurisdiccional de las infracciones del Estado de Derecho y el *Mecanismo de Condicionalidad Presupuestaria*⁸⁸.

Del primer instrumento ya se ha hablado supra.⁸⁹ En relación con el control jurisdiccional, nos referimos a la posibilidad de la Comisión de incoar ante el TJUE un procedimiento de infracción en virtud del artículo 258 y 259 del TFUE. Estos artículos vienen a defender, frente a un inminente peligro, los valores de la Unión, cuyo respeto le

⁸⁴ Disponible en: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_es

⁸⁵ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

⁸⁶ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/annual-rule-law-cycle_es#:~:text=of%20law%20dialogues,%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20mecanismo%20del%20Estado%20de%20Derecho%3F,sobre%20el%20Estado%20de%20Derecho.

⁸⁷ COM (2014) 158 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1&format=PDF

⁸⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

⁸⁹ Vid. *supra* págs. 32 y 33.

incumbe *a los Estados miembros* en virtud de los Tratados. Supone la actuación del TJUE ante una infracción de una disposición específica, sustantiva, de la normativa de la propia UE⁹⁰. La Comisión emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido al Estado la posibilidad de presentar sus obligaciones, y en caso de no cumplir con el dictamen en el plazo fijado por la Comisión, esta podrá recurrir al TJUE.

En segundo lugar, al mismo tiempo que la UE adoptaba el instrumento *Next Generation EU*, adoptó el Reglamento 2020/2092 con una base jurídica financiera (artículo 322 del TFUE) mediante el cual introducía el Mecanismo de Condicionalidad Presupuestaria. Este Reglamento introduce un mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE, permitiendo a la Comisión suspender o reducir la financiación a un Estado miembro cuando no se garantice el respeto del Estado de Derecho, particularmente en lo que concierne a la independencia del poder judicial y la tutela efectiva de los intereses financieros de la Unión. Este Reglamento se aprobó en diciembre de 2020 con la oposición de Polonia y Hungría, y esta última impugnó la validez del Reglamento, alegando que se había producido desviación de poder al utilizar una base jurídica financiera para imponer una condicionalidad política, que, en su opinión debería articularse a través del artículo 7 del TUE. Efectivamente, tuvimos que esperar a febrero del 2022⁹¹ para que el TJUE declarase válido este reglamento,

“el Reglamento impugnado especifica la naturaleza y el alcance de las medidas que pueden adoptarse, concede a la Comisión y al Consejo la facultad para centrarse en acciones distintas de las afectadas por la vulneración de un principio del Estado de Derecho solamente en tanto en cuanto resulte necesario para garantizar la protección del presupuesto de la Unión en su totalidad y de sus intereses financieros, y de que esta facultad está estrictamente delimitada (...) por el principio de proporcionalidad, no puede considerarse que el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento viole los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.”⁹²

4.2 La independencia judicial.

La consecuencia del respeto al Estado de Derecho erigido como valor común y principio básico de todos los Estados miembros, es la exigencia de la existencia de un

⁹⁰ Mangas Martín, A. (2018). “Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?”, en *Revista General de Derecho Europeo*, 2018, núm. 44, enero, págs. 1-12.

⁹¹ Sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo, ECLI:EU:C:2022:97.

⁹² Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Hungría c. Parlamento y Consejo, C-156/21, apdo. 345, ECLI:EU:C:2022:97.

poder judicial independiente como garantía esencial para la viabilidad de la integración europea y para la correcta aplicación del Derecho de la Unión.

Son muchos los textos de diferentes dimensiones y alcance geográfico los que recogen la independencia judicial como una de las garantías del respeto del Estado de Derecho.

Así, en el plano nacional, la Constitución Española (CE en adelante) en su artículo 117.1 recoge que los jueces y magistrados han de ser “independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.” Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, la independencia judicial no solo tiene reflejo en varias normas escritas como son el artículo 47 de la CDFUE: “(...) Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída (...) por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. (...)” y el artículo 19, apartado primero, del TUE: “Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.”, y según es interpretado en reiterada jurisprudencia del TJUE, sobre todo desde el año 2018 con la sentencia ASJP, donde se enfatizó que garantizar la independencia judicial es la base de la garantía de la tutela judicial efectiva⁹³. También podemos mencionar en el plano internacional el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, (...).”

Tradicionalmente el TJUE había considerado que la existencia de las vías efectivas de recurso era suficiente para garantizar la primacía y la eficacia del Derecho de la Unión, sin tener en cuenta la necesidad de protección de la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales. De hecho, no había entrado a considerar la posibilidad de que los poderes ejecutivo y legislativo racionales se inmiscuyesen en el judicial, y se había limitado a controlar que el órgano nacional remitente de la cuestión prejudicial cumpliera con el principio de independencia únicamente cuando este órgano no era un órgano jurisdiccional.

Recientemente se ha producido un “asalto a la independencia judicial” no solo en Portugal, sino también en países como Hungría y Polonia, y su tratamiento como supuesto de incumplimiento del Derecho de la Unión ha permitido al TJUE controlar y detallar las

⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, C-64/16, apdo. 41, ECLI:EU:C:2018:117.

garantías de la independencia judicial en la UE⁹⁴. Pero, además, esta cuestión ha sido recientemente tratada por nuestros órganos judiciales nacionales. La Audiencia Provincial de Sevilla⁹⁵ y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid⁹⁶ han protagonizado una discusión sobre el alcance del principio de primacía del Derecho de la Unión y la posición del Tribunal Constitucional español⁹⁷. En concreto, un debate que gira entorno al necesario respeto al Derecho de la Unión, pero también a la autonomía procesal de los Estados miembros.

La independencia judicial debe observarse desde dos puntos de vista. Por un lado, supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones⁹⁸. Y, por otro lado, la denominada imparcialidad subjetiva consistente en el respeto del principio de objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la interpretación y aplicación estricta de la norma jurídica⁹⁹.

A la luz de lo expuesto, las garantías de independencia e imparcialidad exigen normas sobre la composición del órgano jurisdiccional, así como al nombramiento (modo de designación), a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, y la protección frente a las presiones (incluyendo los mecanismos de la responsabilidad disciplinaria), que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y a la neutralidad con respecto a los intereses en litigio¹⁰⁰.

⁹⁴ Krzywon, A. (2020). “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, págs. 85-117. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.03>

⁹⁵ Véase Fernández Rozas, J.C. (2025): “El 18 de marzo la Audiencia Provincial de Sevilla otorgó un plazo de diez días a las partes del caso ERE para que presenten alegaciones sobre la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), con base en los arts. 2 y 19 TUE. La Sala cuestiona si el Tribunal Constitucional se ha extralimitado en sus funciones, invadiendo competencias propias de los tribunales ordinarios, al reinterpretar los delitos de prevaricación y malversación y revisar la valoración probatoria realizada por la Audiencia y el Tribunal Supremo.”

⁹⁶ Sentencia del TSJ de Madrid de 22 de octubre de 2021, CP 1^a, 66/2021, ECLI:ES:TSJM:2021:9028.

⁹⁷ Fernández Rozas, J.C. (2025). “Las cuestiones preliminares planteadas por los tribunales ordinarios objetando la doctrina del Tribunal Constitucional: riesgos y consecuencias”. En *La Ley Unión Europea*, Nº. 135.

⁹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas, C-64/16, apdo. 63, ECLI:EU:C:2018:117.

⁹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18, apdo. 65, ECLI:EU:C:2018:586.

¹⁰⁰ Apdo. 66.

Estas exigencias han sido definidas por el Tribunal de Justicia a golpe de sentencia creando una doctrina jurisprudencial novedosa.

Será con la denominada sentencia A.K.¹⁰¹, relativa a la independencia de la Cámara Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia, cuando el Tribunal de Justicia establezca las bases del procedimiento del nombramiento de los jueces conforme con el Estado de Derecho. El Tribunal de Justicia deja claro que la injerencia política en el nombramiento de los jueces hace que la independencia judicial se vea comprometida, de manera que la discrecionalidad del poder ejecutivo o del poder legislativo en los nombramientos de los órganos jurisdiccionales nacionales puede dañar y daña la imparcialidad del sistema judicial¹⁰².

El papel del Consejo del Poder Judicial es clave para garantizar la independencia judicial, pero este también se verá comprometido si sus miembros no gozan de la independencia suficiente para ejercer sus funciones. Para evaluar su independencia, el Tribunal de Justicia ha establecido unas características que debe reunir este órgano: ausencia de influencia de los poderes legislativo y ejecutivo en el ejercicio de sus funciones; debe ejercer, por sí solo, la selección, el nombramiento y la promoción de los jueces; los Consejos deben estar compuestos por una mayoría de jueces elegidos de entre estos, donde el procedimiento se desarrolle de manera objetiva y transparente; deben evitarse las renovaciones sucesivas tras cambios en el orden político¹⁰³.

Estas características son las herramientas que el Tribunal pone a disposición de los Estados miembros para demostrar que cumplen las exigencias del Estado de Derecho, teniendo en cuenta las diferencias y particularidades de las organizaciones judiciales nacionales, y que son a su vez parámetros de evaluación para que el Tribunal de Justicia pueda observar si el nombramiento de un órgano judicial cumple con estos estándares.

En lo que se refiere a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, se debe mencionar la Sentencia Comisión/Polonia de 2019¹⁰⁴ que tiene por objeto la regulación polaca sobre la jubilación de los jueces y la prorroga de sus funciones. En este caso, la Comisión reprochó a Polonia haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 del TUE, apartado primero, pues

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros, C-585/18, ECLI:EU:C:2019:982.

¹⁰² Apdos. 121-124.

¹⁰³ Vid. especialmente asuntos de 24 de junio de C-619/18 y de 19 de noviembre de 2019 C-585/18.

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia, C-619/18, ECLI:EU:2019:531.

la nueva Ley del Tribunal Supremo previó la reducción de la edad de jubilación de los jueces en ejercicio del Tribunal Supremo, nombrados antes del 3 de abril de 2018, fecha de entrada en vigor de esa ley. La Comisión, en una segunda imputación, reprochó a Polonia haber incumplido dichas obligaciones al atribuir al Presidente de la República, mediante la referida Ley, la facultad discrecional para conceder dos prórrogas, de tres años cada una, del mandato de los jueces del Tribunal Supremo una vez alcanzada la nueva edad de jubilación.¹⁰⁵

En esta sentencia el TJUE recuerda la importancia del principio de inamovilidad que rige también en tanto los jueces, que no han alcanzado su edad de jubilación permanezcan en el ejercicio de sus funciones, evitando cualquier impresión de que el acortamiento de su actividad se debe, en realidad, a las actividades desarrolladas por estos durante el ejercicio de sus funciones¹⁰⁶. Aunque no tiene carácter absoluto, este principio solo puede ser objeto de excepciones cuando existan motivos legítimos e imperiosos que lo justifiquen recogidas legalmente y siempre que se respete el principio de proporcionalidad. Así, se admite de manera general que los jueces puedan ser cesados si no reúnen las condiciones de aptitud para continuar en el ejercicio de sus funciones por motivo de incapacidad o de falta grave, observando los procedimientos establecidos al efecto.¹⁰⁷

En lo que se refiere a la prórroga de las funciones, el Tribunal de Justicia indicó que la circunstancia de que un órgano como el Presidente de la República tenga atribuida la facultad para decidir si concede o no una prórroga ciertamente no basta, por sí sola, para concluir que se ha violado dicho principio. No obstante, es importante asegurarse de que las condiciones en que se ejerce esta facultad y las normas de procedimiento que rigen la adopción de tales decisiones impidan que se susciten dudas legítimas en el ánimo de los justiciables¹⁰⁸.

En este caso concreto el Tribunal de Justicia consideró que la prórroga quedaba sujeta a una decisión del Presidente de la República de carácter discrecional, por cuanto su adopción no está en sí sometida a ningún criterio objetivo y verificable¹⁰⁹.

En lo que se refiere a la responsabilidad disciplinaria, el TJUE se ha pronunciado sobre ello en relación con las continuas violaciones en la independencia judicial de la República de Polonia. En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021,

¹⁰⁵ Apdo. 26.

¹⁰⁶ Apdo. 78.

¹⁰⁷ Apdo. 76.

¹⁰⁸ Apdo. 111.

¹⁰⁹ Apdo. 114.

dictada en un recurso de incumplimiento por la Comisión Europea apoyada por diversos Estados miembros en el que se denuncia el incumplimiento de Polonia de los artículos 19 del TUE y 267 del TFUE al conferir un nuevo régimen disciplinario a los jueces del Tribunal Supremo polaco y a los jueces ordinarios de Polonia¹¹⁰, el TJUE declara que la República de Polonia expone a los jueces nacionales a un procedimiento disciplinario por haber decidido plantear una cuestión prejudicial al TJUE, lo que es un derecho y, en ocasiones, una obligación¹¹¹. En palabras del propio TJUE, la mera perspectiva de poder ser sometido, en su caso, a un procedimiento disciplinario por haber efectuado tal remisión o haber decidido mantenerla después de haberla realizado puede suponer que los jueces nacionales no puedan ejercer de manera efectiva la facultad y las funciones mencionadas en el apartado anterior¹¹².

Por último, y en lo que se refiere a la remuneración, el TJUE aborda la cuestión en la Sentencia ASJP, donde el Tribunal dispone que el hecho de que *los jueces* perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial¹¹³. En esta sentencia el Tribunal de Justicia declara en su fallo que “el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial no se opone a que se apliquen a los miembros del Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas, Portugal) medidas generales de reducción salarial como las controvertidas en el litigio principal, vinculadas a exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo y a un programa de ayuda financiera de la Unión Europea”. Ahora bien, la reducción salarial de los jueces puede encontrar justificación siempre y cuando no se utilice como medio de presión política.

La jurisprudencia del TJUE ha desarrollado también la denominada presunción de independencia de los órganos jurisdiccionales en la sentencia Getin Noble Bank¹¹⁴, en el que se pone en entredicho la independencia del órgano jurisdiccional remitente de una cuestión prejudicial. El TJUE admitió que, “en la medida en que una petición de decisión prejudicial emane de un órgano jurisdiccional nacional, debe presumirse que cumple las

¹¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Comisión Europea c. República de Polonia, C-791/19, apdos. 30-44, ECLI:EU:C:2021:596.

¹¹¹ Apdo. 234.

¹¹² Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia, C-619/18, apdo. 58, ECLI:EU:2019:531.

¹¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas, C-64/16, apdo.45. ECLI:EU:C:2018:117.

¹¹⁴ Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 29 de marzo de 2022, DM, EN y BN c. Getin Noble Bank S. A C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

exigencias recordadas en el apartado 66¹¹⁵ de esta sentencia, con independencia de su concreta composición”¹¹⁶. Esta presunción es una *presunción iuris tantum*, de manera que, tal y como expone el Tribunal de Justicia, podrá desvirtuarse cuando una resolución judicial firme dictada por un órgano jurisdiccional nacional o internacional lleve a considerar que el juez que constituye el órgano jurisdiccional remitente no tiene la condición de juez independiente, imparcial y establecido previamente por la ley¹¹⁷.

En el asunto L.G. y CNPJ, se analizó la posible falta de independencia tanto del juez persona como del órgano. Por un lado, se constató que la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos del Tribunal Supremo de Polonia no tiene la condición de un “tribunal establecido por ley” en el sentido del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH en adelante), cuyo objetivo es preservar el poder judicial de toda influencia externa irregular (...), y engloba el respeto de las normas nacionales que rigen el nombramiento de los jueces¹¹⁸. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH en adelante) llegó a esta conclusión tras analizar si la irregularidad en el nombramiento de los jueces revestía de gravedad suficiente para vulnerar los principios fundamentales de supremacía de la ley y de separación de poderes¹¹⁹. Por otro lado, en la Sentencia de 2 de marzo de 2021, el Tribunal de Justicia consideró que el órgano remitente de la cuestión prejudicial no era un verdadero órgano jurisdiccional¹²⁰:

“Con arreglo a reiterada jurisprudencia, las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el Derecho de la Unión postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su

¹¹⁵ Apdo. 66 “según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para dilucidar si el organismo remitente tiene la condición de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE, cuestión que depende únicamente del Derecho de la Unión, y por tanto para apreciar si la petición de decisión prejudicial es admisible, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta un conjunto de factores, como son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas, así como su independencia.”

¹¹⁶ Apdo. 69.

¹¹⁷ Apdo. 72.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de diciembre de 2023, L. G. c. Krajowa Rada Sądownictwa, C-718/21, apdo. 47, ECLI:EU:C:2023:1015.

¹¹⁹ Vidal Fernández, B. (2025). “Independencia judicial y proceso penal europeo: el derecho a un juez independiente y su incidencia en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Estudios Europeos* 85, págs. 221-252.

¹²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2021, Sądownictwa y otros, C-824/18, apdo. 117, ECLI:EU:C:2021:153.

neutralidad con respecto a los intereses en litigio (sentencia A. K. y otros, apartado 123 y jurisprudencia citada).”

5. LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LA JURISPRUDENCIA INTERVENCIONISTA DEL TJUE: LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN.

El principio de responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión es uno de los principios rectores de las relaciones entre el ordenamiento jurídico nacional y el ordenamiento de la Unión. No estamos hablando de la responsabilidad de los Estados miembros frente a las Instituciones de la Unión por incumplimiento de las obligaciones que asumen en virtud de su condición de miembros, sino de la responsabilidad que surge frente a los particulares por no cumplir con estas mismas obligaciones. La diferencia es importante, ya que mientras la primera cuestión se resuelve directamente por la vía del artículo 258 del TFUE a través de un procedimiento de infracción iniciado por la Comisión que puede finalizar con un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, la segunda se resuelve, en primer lugar, internamente en los propios Estados mediante los procedimientos establecidos por ellos mismos, y si no se respeta el Derecho de la Unión puede indirectamente llegar al Tribunal de Justicia.

Este principio, que es entendido por las Instituciones de la Unión Europea como uno de los principios jurídicos básicos que regula la relación entre los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales y de la UE, tiene una doble dimensión. Por ello, de un lado, supone la pieza central de las relaciones entre los ordenamientos, ya que este principio permite afirmar la primacía y el efecto directo del Derecho de la Unión en tanto el efecto directo garantiza la efectividad del principio de primacía de este Derecho. Y, de otro lado, permite la cooperación entre los tribunales nacionales como aquellos órganos jurisdiccionales encargados de aplicar y salvaguardar el Derecho de la Unión y prever las vías de recurso para su efectividad. Se trata así no únicamente de un principio rector de las relaciones entre ordenamientos jurídicos, sino también de un principio central para asegurar el cumplimiento de las exigencias del Estado de Derecho a través del particular sistema de protección jurisdiccional de la Unión¹²¹.

Este principio permite a los particulares y a las instituciones de la Unión Europea afrontar los riesgos que se “esconden tras los cambios estructurales en el funcionamiento

¹²¹ Rodríguez Iglesias, G. C. (2006). “La responsabilité de la Communauté et des États membres comme élément d'une structure administrative conforme aux exigences de l'État de Droit.” En J. Iliopoulos-Srangas et H. Bauer (eds.). *Die neue Europäische Union - the new European Union - La nouvelle Union Européenne*, págs. 237-254). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

de los sistemas jurisdiccionales nacionales”¹²². Las sentencias del TJUE que atañen a la República Polaca están siendo el motor de estos cambios. Las cuestiones prejudiciales planteadas están sacando a la luz muchas consecuencias que afectan a los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia común¹²³.

5.1 Consecuencias sobre el ordenamiento jurídico.

El poliédrico artículo 4.3 del TUE establece la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados. Este artículo ha servido de base al Tribunal de Justicia para dar respuesta a una pregunta “¿cómo garantizar en la práctica el resultado deseado por los Estados al adherirse a la Unión, esto es, que las Instituciones puedan adoptar autónomamente actos jurídicos, los cuales puedan tener alcance general y obliguen al Estado en cuanto a resultados, sea efectivo? Esto se consigue a través de los principios de primacía del Derecho de la Unión y del principio de efecto directo. ¿Cómo se resuelven los problemas de incompatibilidad constitucional?”. El Tribunal se ha respondido, por medio de su jurisprudencia. Los Estados, al ceder competencias, esperan que la Unión Europea, como organización supranacional, desarrolle estas competencias mediante el poder autónomo que se otorga a sus Instituciones para adoptar reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones.

El principio de primacía se sostiene, fundamentalmente, en la propia naturaleza y características de la Unión, resultado de una cesión irreversible de competencias por los Estados miembros en favor de la UE que fundamenta la obligatoriedad de las normas de Derecho derivado que se adopten. Además, la cooperación leal obliga a los Estados a abstenerse de adoptar toda medida susceptible de poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados, lo que supone también que los Tratados y el Derecho derivado se apliquen sin discriminación basada en la nacionalidad de los particulares. Dicha naturaleza afecta claramente a los Estados miembros: existe un deber de exclusión o no aplicación de la norma interna incompatible con la norma de la Unión. Esto implica con carácter general que, teniendo el Derecho europeo primacía sobre el Derecho nacional, toda disposición contraria de Derecho interno es, por este hecho, inaplicable.

¹²² Vidal Fernández, B. (2025). “Independencia judicial y proceso penal europeo: el derecho a un juez independiente y su incidencia en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Estudios Europeos* 85, pág. 249.

¹²³ Idem. Pág. 247.

El principio de primacía fue puesto en cuestión por el Tribunal Constitucional alemán¹²⁴, a instancias de grupos políticos. En su sentencia dispuso que, de acuerdo con su Constitución, el Parlamento alemán no podría ratificar el acuerdo Next Generation UE porque el endeudamiento común lo prohibía la Constitución alemana.

En el caso concreto de España, por medio del artículo 93 de la CE¹²⁵, ha decidido ceder el ejercicio de competencias soberanas a la Unión Europea. Con carácter general, son las propias constituciones las que aceptan limitar su soberanía en esta cesión irreversible.

Por su parte, la eficacia directa deriva de la obligatoriedad de los reglamentos y las directivas y de la obligación de los Estados miembros de garantizar que estas reglas europeas se aplican sin intermediación y de manera directa.

Este concepto tiene dos caras. Por un lado, la aplicación directa y, por otro lado, el efecto directo. Los reglamentos o las decisiones son obligatorias y directamente aplicables a los Estados miembros sin necesidad de su trasposición, mientras que para la aplicación de las directivas, se requiere su trasposición, para lo cual, se establece un plazo de ejecución y desarrollo. Pues bien, en caso de incumplimiento de dicho plazo o que la disposición no haya sido bien ejecutada, siendo ésta clara, precisa e incondicional, creará obligaciones a favor de los particulares y generará derechos que se incorporan en su ordenamiento jurídico, de manera que los particulares podrán invocar antes las instancias nacionales esa directiva de la Unión, *instando su aplicación frente al Estado o frente a otros particulares*¹²⁶. Esto es el efecto directo.

Como consecuencia de lo dicho, los jueces nacionales se convierten en garantes del cumplimiento del Derecho de la Unión y gozan de la facultad (y de la obligación) de inaplicar leyes nacionales que se opongan al ordenamiento jurídico europeo y de la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia, por dudas en la interpretación y sobre la validez de la normativa de Derecho derivado de la Unión. Si bien la finalidad es garantizar una aplicación uniforme desde el momento de entrada en vigor de las normas, también supone una limitación a la autonomía de los Estados.

¹²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania, 2 BvR 859/151 de 5 de mayo de 2020.

¹²⁵ Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

¹²⁶ Martínez Caballero, J. (2021). “Directivas comunitarias (efectos).” *Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 20, págs. 334-347.

5.2 La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho de la Unión Europea.

Han sido varias las sentencias que han asentado el principio de responsabilidad del Estado colocándole en una posición de principio inherente al Derecho de la Unión Europea y, con ello, indisponible por parte de los Estados. La responsabilidad puede ser consecuencia de una actuación vulneradora de los poderes del Estado: del legislativo, del ejecutivo y también del judicial.

Cuando la aplicación de los principios de primacía y de aplicación directa falla y el juez nacional lleva a cabo una interpretación o aplicación errónea de las normas europeas, sin plantear la cuestión prejudicial, y causa con ello un perjuicio al justiciable, surge la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez.

La primera vez que el TJUE se pronunció sobre esta cuestión fue en la Sentencia Francovich¹²⁷. Esta sentencia es consecuencia de un incumplimiento por parte del Estado italiano por no desarrollar o incorporar al ordenamiento jurídico interno una Directiva que, en este caso, se podía haber aplicado en beneficio de los particulares.

Francovich era un trabajador de una empresa que había entrado en suspensión de pagos. El Sr. Francovich no había recibido su salario y acudió a los tribunales italianos en defensa de sus derechos, apoyándose en una Directiva de la entonces CEE, que recogía la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empleador.

Esta sentencia se centra básicamente en la responsabilidad del Estado por no cumplir con los plazos de implementación de esa directiva, haciendo imposible su aplicación por no reunir esta norma, lo que ya se establece en esta sentencia, los requisitos de incondicionalidad y precisión. Ahora bien, el propio TJUE estableció que: “Si bien el Derecho comunitario impone el principio de la responsabilidad del Estado, los requisitos necesarios para que dicha responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado.”¹²⁸

Así, el propio Tribunal establece los requisitos necesarios para generar, en favor de los particulares, un derecho a indemnización basado directamente en el Derecho llamado entonces comunitario¹²⁹:

¹²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6 y 9/90, Francovich y Bonifaci, ECLI:EU:C:1991:428.

¹²⁸ Apdo. 38.

¹²⁹ Apdo. 41.

1. que “el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares;
2. *que* el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva;
3. que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.¹³⁰,

El Tribunal de Justicia en esta sentencia no solo sienta los requisitos para que surja la responsabilidad patrimonial del Estado, sino que hace referencia al marco o procedimiento al que se debe acudir para el ejercicio efectivo de la acción de indemnización frente al Estado. Es el Estado el que debe reparar las consecuencias del perjuicio causado en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión. En efecto, en ausencia de una normativa europea, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la plena protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario¹³¹.

Al respecto, el TJUE realiza una prevención basada en los principios de equivalencia y efectividad: las condiciones, de fondo y de forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización¹³².

Resumidamente, la sentencia Francovich, sin perjuicio de ser una sentencia limitada al ámbito de las Directivas, es la primera que concreta este principio y lo hace remarcando tres aspectos:

1. El principio de responsabilidad del Estado es inherente al Derecho de la Unión y debe incluirse en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados.

¹³⁰ Apdo. 40.

¹³¹ Apdo. 42.

¹³² Apdo. 43.

2. El principio de responsabilidad debe facilitarse y no obstaculizarse por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.
3. La obtención del resarcimiento se produce en el Estado, pero en paridad de condiciones con las reclamaciones internas y articulando una vía que lo permita fehacientemente¹³³.

Con esta resolución, por primera vez salta la alarma en relación con el respeto de la autonomía procedural de los Estados miembros en tanto que es el Derecho de la Unión el que asegura a los justiciables la vía indemnizatoria, y se sientan además las bases materiales para el establecimiento de unos requisitos suficientes para dar lugar a tal responsabilidad¹³⁴.

Años más tarde, en 1996, el Tribunal de Justicia vuelve a pronunciarse sobre esta cuestión en la Sentencia Brasserie du Pêcheur¹³⁵, donde responde a una cuestión prejudicial sobre la interpretación del principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le sean imputables. En este caso, la empresa de cerveza francesa, Brasserie du Pêcheur, demanda al Estado alemán, por considerar que se vulneraba la libre circulación de mercancías, por no haber podido acceder al mercado alemán, por una normativa que limitaba la composición de los productos de la cerveza en su mercado.

En esta sentencia se declara que el principio de la responsabilidad estatal se va a aplicar a todos los supuestos en los que se produce una violación del Derecho de la Unión por un Estado miembro, superando los límites de la sentencia Francovich que se pronunciaba únicamente respecto de las Directivas: “los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho comunitario no deben, a falta de justificación específica, diferir de los que rigen la responsabilidad de la Comunidad en circunstancias comparables. En efecto, la protección de los derechos que los particulares deducen del Derecho comunitario no puede variar en función de la naturaleza nacional o comunitaria de la autoridad que origina el daño”¹³⁶.

¹³³ Parejo Alfonso, L.J., “El principio de la autonomía institucional y procedural de los Estados miembros” (2011). En Beneyto, J. M. (dir.), Maillo González-Orús, J. (coord.) y Becerril Atienza, B. (coord.) (2011) *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea. Tomo IV, Las fuentes y principios del derecho de la Unión Europea.*” Aranzadi, págs. 565-600.

¹³⁴ Iglesias Sánchez, S. (2023). *La construcción jurisprudencial del principio de responsabilidad del Estado desde la autonomía procesal y sus límites (equivalencia y efectividad): un modelo agotado tras la sentencia Comisión/España (C-278/20).*

¹³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

¹³⁶ Apdo. 42.

La afirmación que realiza el TJUE en esta sentencia, relativa a la protección de los derechos de los particulares que protege el Derecho de la Unión, permite la incorporación del requisito *violación suficientemente caracterizada*.

Así, el propio Tribunal considera que una violación es suficientemente caracterizada cuando¹³⁷:

1. “Se ha dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado.
2. Se trate de una sentencia prejudicial.
3. Exista jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido.”

Será el juez nacional quien considere si se produce una violación suficientemente caracterizada, teniendo en cuenta la relación de causalidad entre la infracción y el daño y acudiendo a los siguientes límites¹³⁸:

- El grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada;
- La amplitud del margen de apreciación: habría violación suficientemente caracterizada cuando el funcionario no disponga de ningún margen de apreciación o sea muy reducido. La existencia y amplitud del margen de apreciación se determina en relación con el Derecho de la UE.
- El carácter intencional o involuntario de un eventual error de Derecho;
- Su carácter excusable o inexcusable;
- La circunstancia de que las actitudes adoptadas por alguna institución, hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho de la Unión.
- La mera infracción puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada¹³⁹;
- La obligación de reparar no puede supeditarse a un requisito basado en el concepto de culpa, que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario¹⁴⁰.

¹³⁷ Apdo. 57.

¹³⁸ Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D. J. (coaut.). (2024). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (11^a ed.), Tecnos, pág. 715.

¹³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, C-424/97, apdo. 38, ECLI:EU:C:2000:357.

¹⁴⁰ Apdo. 39.

Además, los Estados, cuando se produce esta violación suficientemente caracterizada, no pueden imponer requisitos suplementarios para reparar los daños causados a los particulares.

Por último, esta sentencia establece que “la reparación de los daños causados a particulares por violaciones del Derecho comunitario debe ser adecuada al perjuicio sufrido, de forma que permita garantizar una tutela efectiva de sus derechos”¹⁴¹.

Se sientan de nuevo los principios de efectividad y equivalencia pues, aunque corresponde a los Estados establecer las vías de indemnización, estas en ningún caso serán menos favorables ni más complicadas que las que se soliciten en relación con el Derecho estatal.

5.3 Breve referencia al incumplimiento de plantear la cuestión prejudicial.

En ocasiones, los órganos jurisdiccionales nacionales ignoran los sistemas de fuentes y los controles normativos del Derecho de la Unión, vulnerando sus obligaciones asumidas con la Unión, y surgiendo la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez.

Será en la sentencia Köbler¹⁴² donde el Tribunal de Justicia establezca la omisión del planteamiento de una cuestión prejudicial como violación suficientemente grave del Derecho de la Unión, surgiendo así la obligación de indemnizar a los perjudicados. En esta sentencia se analiza como objeto de la cuestión la responsabilidad de los Estados miembros cuando la infracción proviene de sus órganos jurisdiccionales.

Lo que se planteaba era una situación paradójica: el juez nacional, juez ordinario que aplica y conoce el Derecho de la Unión, decide resolver un litigio sin plantear una cuestión prejudicial en un caso en el que estaba obligado.

En el caso Köbler el Tribunal de Justicia dispone que una violación del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada cuando la resolución de que se trate se haya dictado con un desconocimiento manifiesto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia¹⁴³, es decir, la no observancia del deber de plantear la cuestión prejudicial es uno de los parámetros a tomar en consideración para valorar si se ha producido una violación suficientemente caracterizada.

¹⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, apdo. 82, ECLI:EU:C:1996:79.

¹⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:207.

¹⁴³ Apdo. 56.

Aunque en este caso el Tribunal entendió que no se había producido un incumplimiento manifiesto del Derecho de la Unión, recalca cuál es la posición de los órganos jurisdiccionales que resuelven en última instancia: un órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia constituye por definición el último órgano ante el cual los particulares pueden alegar los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico comunitario. Dado que una violación de estos derechos por una resolución que ha adquirido firmeza de un órgano jurisdiccional de ese tipo normalmente ya no puede ser rectificada, no se puede privar a los particulares de la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado con el fin de obtener por dicha vía una protección jurídica de sus derechos¹⁴⁴.

Frente a estas consideraciones se suele oponer una objeción: la independencia judicial. Se ha entendido en ocasiones que la declaración de responsabilidad patrimonial por actuaciones y omisiones de los jueces y tribunales nacionales, como lo son las cuestiones prejudiciales, afectan negativamente a la independencia judicial. El Tribunal de Justicia consigue solventar esta crítica en esta misma sentencia: “Por lo que atañe a la independencia del juez, se ha de precisar que el principio de responsabilidad examinado no se refiere a la responsabilidad personal del juez sino a la del Estado. Pues bien, no parece que la posibilidad de exigir, en determinadas condiciones, la responsabilidad del Estado por las resoluciones judiciales contrarias al Derecho comunitario suponga riesgos particulares para la independencia de un órgano jurisdiccional que resuelva en última instancia.”¹⁴⁵ En definitiva, estamos hablando de una responsabilidad que recae en el Estado, en ningún caso sobre la persona del Juez, concretamente por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

¹⁴⁴ Apdo. 34.

¹⁴⁵ Apdo. 42.

6. CONCLUSIONES.

1. Los Estados miembros cuando decidieron, voluntariamente, adherirse a la Unión Europea, lo hicieron respetando los valores ahora recogidos en el artículo 2 del TUE a cambio del respeto, por las instituciones de la Unión, a sus competencias para adoptar aquella estructura que mejor encajara con su autoorganización. Este respeto es lo que se denomina principio de autonomía institucional consagrado en el artículo 4.2 del TUE que garantiza la facultad de los Estados miembros de organizar sus estructuras internas de acuerdo con su identidad nacional.

2. No obstante, esta autonomía institucional cuenta con unos límites que permiten a su vez garantizar que los Estados miembros no obstaculicen la aplicación plena del Derecho de la Unión: los límites de primacía y efecto directo, y los principios de equivalencia y efectividad. Estos límites han sido objeto de confrontación entre algunos Estados miembros y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y ha dado lugar a la denominada responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión.

Los distintos ordenamientos jurídicos se relacionan con el ordenamiento de la Unión de modo que, este último, prima y tiene una aplicación directa sobre el derecho interno de los Estados, en tanto que el Derecho de la Unión limitará e, incluso, restringirá la aplicación del Derecho de los Estados miembros cuando las normas internas resulten incompatibles con el Derecho de la Unión.

3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como máximo garante de la interpretación y aplicación de los Tratados de la Unión, resolverá las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales y que se recogen en el artículo 19.3 b) del TUE.

Estas cuestiones prejudiciales se plantean por los órganos jurisdiccionales nacionales ante una duda de interpretación o de validez de una norma jurídica de la Unión aplicable en el caso concreto en el curso de un procedimiento pendiente, donde la resolución del TJUE es imprescindible para resolver sobre el fondo del asunto.

4. En la actualidad, se está lesionando el derecho (y la obligación) de los jueces nacionales de plantear una cuestión prejudicial cuando se detecta una posible colisión entre el Derecho de la Unión y los ordenamientos nacionales. No se está hablando aquí de la puesta en peligro de la independencia judicial por la República de Polonia o la de Hungría, sino del reciente suceso ocurrido en la Audiencia Provincial de Sevilla y en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Ambos órganos han cuestionado la compatibilidad entre la

jurisprudencia del Tribunal Constitución y las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión en cuanto al margen de actuación del juez ordinario a la hora de aplicar la jurisprudencia constitucional que vulnera o puede vulnerar el ordenamiento jurídico de la Unión. La cuestión radica en determinar hasta qué punto los jueces nacionales pueden, o deben, separarse del criterio constitucional interno cuando este colisiona con obligaciones derivadas del Derecho de la Unión¹⁴⁶.

5. De la jurisprudencia del TJUE deriva la condición de juez ordinario del Derecho de la Unión de los jueces nacionales como aquel que debe asegurar la primacía, la unidad y la efectividad del ordenamiento europeo, de manera que una eventual violación del Derecho de la Unión requiere cooperación entre ambos sistemas jurídicos que permita, a través del diálogo, el correcto funcionamiento de las funciones y el cumplimiento de las obligaciones.

6. La garantía del Estado de Derecho se recoge no solo en el artículo 2 del TUE, sino también en el artículo 47 de la CDFUE. A raíz de las crisis institucionales de Polonia y Hungría, surge la necesidad de garantizar un poder judicial libre de injerencias del poder ejecutivo y legislativo como condición *sine qua non* para el funcionamiento efectivo del Derecho de la Unión. El Estado de Derecho ha preocupado a las instituciones de la Unión desde el nacimiento de esta organización internacional. Para su garantía y respeto se han articulado una serie de “armas” con las que cuentan las instituciones para impedir violaciones o posibles violaciones del Estado de Derecho. Entre otros mecanismos, destaca el artículo 7 del TUE que permite actuar al Consejo en caso de una violación grave de un Estado miembro de cualquiera de los valores del artículo 2 del TUE, pero también permite al Consejo Europeo constatar la existencia de una violación grave y persistente.

7. Pero no solo eso, sino que la garantía del Estado de Derecho exige la independencia del poder judicial. La importancia de esta independencia no solo se plasma en que se recoge tanto en textos nacionales como de la Unión e internacionales, sino también porque es uno de los requisitos de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

8. El artículo 4.3 del TUE obliga a la Unión y a los Estados miembros a respetar y a asistirse mutuamente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados. Sin embargo, el correcto cumplimiento de las obligaciones ha requerido una intervención del TJUE para garantizar la primacía y el efecto directo del Derecho de la Unión.

¹⁴⁶ Fernández Rozas, J.C. (2025). “Las cuestiones preliminares planteadas por los tribunales ordinarios objetando la doctrina del Tribunal Constitucional: riesgos y consecuencias”. En *La Ley Unión Europea*, N°. 135, págs. 1-6.

Ahora bien, dicha intervención no se configura como una extralimitación de sus competencias, sino como una garantía al justiciable y a la interpretación y aplicación correcta del Derecho de la Unión.

9. El hilo conductor de esta intervención es el principio de responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. El TJUE pretende la protección de los derechos de los particulares protegidos por el Derecho de la Unión cuando se produce una violación suficientemente caracterizada, esto es, cuando existe una sentencia prejudicial en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado y exista jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido.

10. Además, dicha intervención puede producirse por una infracción que proviene de los órganos jurisdiccionales nacionales cuando están obligados a plantear una cuestión prejudicial e incumplen con su obligación. En este supuesto, vuelve a surgir dicha responsabilidad, que en ningún caso recae sobre la persona del juez, sino sobre el Estado, que será quien, en última instancia, otorgue una protección jurídica a los derechos de los ciudadanos.

7. BIBLIOGRAFÍA.

Libros y revistas:

Cobreros Mendazona, E. (2002), “Las sentencias prospectivas en las cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho comunitario”. *Revista Española de Derecho Europeo*, 4, págs. 631-647.

Cobreros Mendazona, E. (2020), *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

Dubois, L. (2005). *Droit institutionnel de L'Union Européenne*, Ed. LexisNexis, Paris.

Fernández Rozas, J.C. (2025). “Las cuestiones preliminares planteadas por los tribunales ordinarios objetando la doctrina del Tribunal Constitucional: riesgos y consecuencias”. En *La Ley Unión Europea*, N°. 135.

Fernández, C. (2021). “A New Kid on the Block: How Will Competition Law Get along with the DMA?”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 12, N.º 4, págs. 271-272.

Fonseca Morillo, F. J. (2024). *El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera*. Discurso de entrada en la Real Academia Europea de Doctores.

García-Valdecasas Dorrego, M.J. (2022), “Estado de Derecho e independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE: la consagración de la identidad constitucional europea”. *Revista Española de Derecho Europeo*, 82, págs. 19-76.

Gil Pecharromán, J (2017). *Historia de la integración europea*. Editorial UNED.

González Martín, N. (2012), “El Estado de derecho internacional. Una aproximación cartográfica a su definición.” En Becerra Ramírez, M. (coord.) y González Martín, N. *Estado de Derecho Internacional*, págs. 35–78.

Huelin Martínez de Velasco, J. (2014), “La cuestión prejudicial europea. Facultad/obligación de plantearla.” En *European Inkling - La cuestión prejudicial europea*, págs. 44-60. Disponible en: https://www.euskadi.eus/web01-a2liburu/es/contenidos/informacion/biblioteca_central/es_9528/indices/218824.pdf

Iglesias Sánchez, S. (2022), “La independencia judicial como principio constitucional en la UE: Los límites del control por el Tribunal de Justicia de la UE”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, pág. 50, 487–516.

Kissinger, H. A. (2010), *Diplomacia*. Ediciones B.

Kokott, J. (2024), *Conclusiones de la abogada general Sra. Juliane Kokott presentadas el 11 de enero de 2024. Asunto C-48/22 P Google LLC, Alphabet, Inc. Contra Comisión Europea*. ECLI:EU:C:2024:14.

Krzywon, A. (2020), “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, págs. 85-117. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc.redc.119.03>

Louis, J. V. (2021), “Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union.” *Cabiers de droit européen*, 57(1), págs. 3–20.

Magen, A. (2016), “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, págs. 1-12, DOI: [10.1111/jcms.12400](https://doi.org/10.1111/jcms.12400). (Consulta: 14 de marzo de 2025).

Mangas Martín, A. (2018), “Polonia en el punto de mira: ¿Solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?”, *Revista General de Derecho Europeo*, (44), págs. 1–12.

Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D.J. (2024), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. 11 ª edición Tecnos.

Martín Rodríguez, P. J. (2021), *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete.

Martínez Caballero, J. (2021), “Directivas comunitarias (efectos).” *Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 20, págs. 334-347.

Moreno Molina, J.A. (2007), “Los principios generales del Derecho”, en L. Ortega Álvarez (dir.) y J.A. Moreno Molina (coord.), *Derecho comunitario europeo*, Ed. Lex Nova, Madrid, págs. 676-697.

Parejo Alfonso, L.J. (2011), “El principio de la autonomía institucional y procedural de los Estados miembros”. En Beneyto, J. M. (dir.), Maillo González-Orús, J. (coord..) y Becerril Atienza, B. (coord.). *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea. Tomo IV, Las fuentes y principios del derecho de la Unión Europea.*” Aranzadi, págs. 565-600.

Pescatore, P. (1993) “Las cuestiones prejudiciales: artículo 177 del Tratado CEE”, en Rodríguez Iglesias G.C. y Liñán Nogueras, D.J. (dirs.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas y CGPJ, Madrid, págs. 532-533.

Rodríguez Iglesias, G. C. (2006). “La responsabilité de la Communauté et des États membres comme élément d'une structure administrative conforme aux exigences de l'État de Droit.” En J. Iliopoulos-Srangas et H. Bauer (eds.). *Die neue Europäische Union - the new European Union - La nouvelle Union Européenne*, Berlin: Berlinner Wissenschfats-Verlag, págs. 237-254.

Rodríguez Rodrigo, J. (2019). “La responsabilidad extracontractual por ilícitos antitrust en Europa. Comentario del auto del juzgado de lo mercantil de Madrid, de 23 mayo 2018”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. Vol. 11, N.º 1, págs. 889-903.

Sarmiento Ramírez-Escudero, D. (2024). *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Marcial Pons.

Soca Torres, I. (2016). *La cuestión prejudicial europea: planteamiento y competencia del Tribunal de Justicia*. Bosch.

Truyol y Serra, A. (2000). *La integración europea*, Tecnos, Madrid.

Ulloa Rubio, I. (2022). “La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de Derecho: Un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial.” En *La Ley Unión Europea*, Núm. 104, págs. 0-3.

Vidal Fernández, B. (2025). “Independencia judicial y proceso penal europeo: el derecho a un juez independiente y su incidencia en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Estudios Europeos*, 85, págs. 221-252.

Webgrafía:

Comisión Europea. (2012). *Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (CELEX: 32012H1106(01))*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1106%2801%29&from=ES>

Comisión Europea (2014). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*. COM (2014) 158 final.

Bruselas. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN)

Comisión Europea (2016). *Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland* [en línea]. 1 junio, 2016 [Consulta: 12 de marzo de 2025]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2015

Comisión Europea (2017). *Recomendación de la Comisión por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.* Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32018H0103>

Comisión Europea (2017). *Propuesta de decisión del consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia* [en línea]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>

Comisión europea (2019). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo. Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas.* COM (2019) 163 final. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163>

Criterios de adhesión (criterios de Copenhague) [en línea]. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2024). *Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales*, C/2024/6008. Disponible en:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202406008

8. JURISPRUDENCIA.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1960, C-6/60, ECLI:EU:C:1960:48.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, C-6-64, ECLI:EU:C:1964:66.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1964, asuntos acumulados C-73 y 74-63, ECLI:EU:C:1964:8.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966, C-61/65, ECLI:EU:C:1966:39.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1976, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1982, C-54/81, ECLI:EU:C:1982:142.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1982, asuntos acumulados C-146, 192 y 193/81, ECLI:EU:C:1982:146.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, asuntos acumulados C-205 a 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1990, C-8/88, ECLI:EU:1990:241.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6 y 9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de marzo de 1993, C-24/92, ECLI:EU:C:1993:118.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1995, C-415/93, ECLI:EU:C:1995:293.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1997, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:207.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006, C-234/04, ECLI:EU:C:2006:178.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2010, C-118/08, ECLI:EU:C:2010:39.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 2013, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 junio de 2014, C-377/13, ECLI:EU:C:2014:1754.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2017, C-72/15, ECLI:EU:2017:236.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2018, C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2019, C-619/18, ECLI:EU:2019:531.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 2020, C-542/18, ECLI:EU:C:2020:232.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, apdo. 54, ECLI:EU:C:2020:234.

Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania, 2 BvR 859/151 de 5 de mayo de 2020.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2021, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597.

Sentencia del TSJ de Madrid de 22 de octubre, CP 1^a, 66/2021, ECLI:ES:TSJM:2021:9028.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2021, T-612/17, ECLI:EU:T:2021:763.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 2022, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2022, C-377/20, ECLI:EU:C:2022:379.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2022, C-278/20, ECLI:EU:C:2022:503.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 2024, C-181/21 y C-269/21. ECLI:EU:C:2024:1.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2024, T-1077/23, ECLI:EU:2024:478.

9. NORMATIVA.

Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 1305/2013. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/825/oi>

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oi>

Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>

Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>