

*Vulnerabilidad, sostenibilidad y efectividad en la contratación de consumo*  
Mariló Gramunt Fombuena  
Gemma Rubio Gimeno (coords.)  
ISBN: 979-13-87913-43-4  
Madrid, 2025  
pp. 471-505  
DOI: 10.37417/VSECC/16  
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales  
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

# EL CONCEPTO DE «ÓRGANO JURISDICCIONAL» A LOS EFECTOS DE PLANTEAR UNA CUESTIÓN PREJUDICIAL Y SU EXTENSIÓN A LOS ÓRGANOS ARBITRALES DE CONSUMO\*

Yaiza MORENO CASTRO  
*Investigadora predoctoral FPU*  
*Universitat de Barcelona*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PARA EL DERECHO DE CONSUMO Y LA INDETERMINACIÓN DEL CONCEPTO «ÓRGANO JURISDICCIONAL».— 2. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: 2.1. Objeto y competencia. Reformas recientes; 2.2. Legitimación; 2.3. La intervención de los Estados miembros en el proceso.— 3. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO «ÓRGANO JURISDICCIONAL» EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. CRITERIOS DE DETERMINACIÓN: 3.1. Origen de los criterios. El caso *Vaassen-Göbbels*; 3.2 Criterios añadidos y omitidos tras *Vaassen-Göbbels*. El caso de los Tribunales Económico-Administrativos españoles; 3.3 Perspectiva funcional. El papel del arbitraje de consumo en el sistema de acceso a la justicia.— 4. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARBITRAJE DE CONSUMO EN ESPAÑA: 4.1 Origen legal y carácter permanente; 4.2 Jurisdicción obligatoria; 4.3 Carácter contradictorio; 4.4 Normas jurídicas; 4.5 Independencia.— 5. CONCLUSIONES.— 6. BIBLIOGRAFÍA.

---

\* Este trabajo forma parte de las actividades en ejecución de la Cátedra UB-ACC sobre «Estudios de consumo y resolución alternativa de litigios» y del proyecto Generación de conocimiento «Sostenibilidad, vulnerabilidad y efectividad: nuevo marco para una reformulación del derecho contractual de consumo» PID2023-146813NB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER (UE).

## 1. INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PARA EL DERECHO DE CONSUMO

En los últimos años, el Derecho de consumo ha sido objeto de reformas frecuentes como resultado de la actividad armonizadora de la Unión Europea<sup>1</sup>, tanto en su vertiente legislativa, como a través de la actividad interpretativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE). Los órganos jurisdiccionales españoles han contribuido de forma notable al incremento del número de cuestiones prejudiciales en materia de Derecho de consumo en los últimos años<sup>2</sup>. Y, ante esta realidad, el gobierno español ha mostrado en repetidas ocasiones su desacuerdo con la relevancia o admisibilidad de algunas de las cuestiones planteadas<sup>3</sup>.

La correcta aplicación del Derecho europeo requiere de la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el TJUE: la actuación de los primeros es necesaria para garantizar la aplicación del Derecho de la Unión en todo su territorio, pero estos necesitan la actuación del TJUE para poder aplicar de forma uniforme las normas europeas<sup>45</sup>. Esta relación cooperativa es posible mediante una vía de comunicación regulada en el Derecho europeo originario: la cuestión prejudicial<sup>6</sup>.

En la actualidad, en España, la potestad de aplicar el Derecho de consumo dando lugar a títulos ejecutivos y con fuerza de cosa juzgada

<sup>1</sup> Como ejemplo paradigmático de ello, STJUE de 14.3.2013, *Aziz* (asunto C-415/11 [ECLI:EU:C:2013:164]) y la consecuente modificación de la LEC introducida por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

<sup>2</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estadísticas – Tribunal de Justicia de la Unión Europea: año 2024*, Luxemburgo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2025, en [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-05/ra\\_es\\_statistiques\\_24\\_-\\_b\\_statistiques-cour-.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-05/ra_es_statistiques_24_-_b_statistiques-cour-.pdf) (última consulta realizada el 5/11/2025).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la STJUE de 18.2.2016, *Finanmadrid* (asunto C-49/14 [ECLI:EU:C:2016:98]), en la que se cuestionaban las garantías del procedimiento monitorio español. El Estado español también expresó sus dudas en cuanto a la admisibilidad de varias de las cuestiones planteadas. Sin embargo, el TJUE admitió la cuestión planteada y señaló que la normativa española relativa al sistema de aplicación del principio de cosa juzgada en el marco del proceso monitorio no resultaba conforme con el principio de efectividad.

<sup>4</sup> K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Union Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 34-38, describe esta relación como una negociación en la que ambas partes ceden posiciones y asumen poderes.

<sup>5</sup> K. LENAERTS, D. ARTS e I. MASELIS, *Procedural Law of the European Union*, Londres, Sweet & Maxwell, 2006, pp. 33-35; D. RUIZ-JARABO COLOMER, *La Justicia de la Unión Europea*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 146.

<sup>6</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 32.

no está restringida a los órganos del Poder Judicial. Entre otras salvedades, encontramos las Juntas Arbitrales de Consumo. La Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante, Directiva ADR), así como su transposición en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, consagran el principio de legalidad<sup>7</sup> como garantía sustantiva a la actividad enjuiciadora arbitral. Así, el principio de legalidad impone la necesidad de respetar las normas imperativas de protección del consumidor en aquellos procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver un litigio mediante la imposición de una solución al consumidor.

La efectividad del Derecho europeo —y el respeto a las normas imperativas como manifestación de ello—, puede requerir, en ciertos casos, la tarea interpretativa del TJUE. ¿Qué puede hacer un árbitro de consumo ante esta necesidad de asistencia? ¿Puede plantear una cuestión prejudicial? El mecanismo de la cuestión prejudicial es esencial para garantizar una interpretación y aplicación correcta, auténtica y uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros<sup>8</sup>. Responder negativamente a la pregunta sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas por árbitros de consumo nos llevaría al resultado de que el éxito del desarrollo de las vías alternativas de resolución de conflictos socavaría la progresiva armonización del Derecho sustantivo de consumo europeo. Nos encontramos ante un escenario de tensión entre la armonización del Derecho sustantivo y la estimulación de las vías accesibles para su aplicación<sup>9</sup> que requiere, bien una reinterpretación del concepto «órgano jurisdiccional», bien la articulación de relaciones internas entre órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y extrajudiciales que permita alcanzar los mismos objetivos.

El art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) es el fundamento jurídico que legitima a los órganos jurisdiccionales nacionales para plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE. La formulación del precepto conlleva que la definición del concepto «órgano jurisdiccional» sea crucial, porque determina la admisibilidad de las cuestiones desde el punto de vista de los requisitos subjetivos. Precisamente por este motivo, parte de la doctrina se ha mostrado crítica con la inactividad del legislador europeo, así como con el TJUE, en la definición del concepto. De forma paradigmática, lo

<sup>7</sup> Art. 11 Directiva ADR; art. 16 Ley 7/2017.

<sup>8</sup> J. RODRÍGUEZ-MEDAL, «Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, núm. 1, 2015, p. 107.

<sup>9</sup> S. VOET, ET AL., «Recommendations from academic research regarding future needs of the EU framework of the consumer Alternative Dispute Resolution (ADR)», KU Leuven, 2022, p. 93.

hizo el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer, en las conclusiones al caso *De Coster*<sup>10</sup>.

En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto examinar el estado de la cuestión relativo a la posibilidad de que los árbitros de consumo planteen cuestiones prejudiciales ante el TJUE, analizando la jurisprudencia europea, así como la normativa aplicable en materia de arbitraje de consumo. A través de este estudio se pretende profundizar en un ámbito escasamente tratado por la doctrina: la interacción entre el mecanismo prejudicial del art. 267 TFUE y el sistema español de arbitraje de consumo, único procedimiento extrajudicial que, en las relaciones entre consumidor y empresario, produce resoluciones con efecto de cosa juzgada y fuerza ejecutiva. Con ello, se busca contribuir a la reflexión sobre la necesidad de reinterpretar o adaptar el concepto de «órgano jurisdiccional» a la realidad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, garantizando así la efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión en el ámbito del consumo.

## 2. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La cuestión prejudicial constituye una herramienta esencial para asegurar la interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. En las páginas siguientes ofreceremos un análisis sistemático de sus elementos fundamentales: su objeto, la competencia del Tribunal de Justicia —incluidas las recientes reformas que inciden en su configuración—, la legitimación de los órganos nacionales para plantear cuestiones prejudiciales y, finalmente, un aspecto de particular relevancia práctica: la intervención de los Estados miembros en el proceso mediante la presentación de observaciones.

### 2.1. Objeto y competencia. Reformas recientes

El TJUE será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: sobre la interpretación de los Tratados, y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión<sup>11</sup>. De la propia literalidad de la norma se desprende que la petición de decisión prejudicial debe referirse a la interpretación o validez del Derecho de la Unión, y no a la interpretación de normas jurídicas nacionales<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]).

<sup>11</sup> Art. 267.1 TFUE.

<sup>12</sup> Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2019/C380/01) §8.

Podemos clasificar las cuestiones prejudiciales en dos grupos: de interpretación y de validez. Las primeras pueden referirse a cualquier acto adoptado por las instituciones de la UE, incluso a los Tratados, mientras que las de validez excluyen este tipo de norma.

La doctrina ha destacado la función de depuración de los ordenamientos nacionales que frecuentemente se persigue —y alcanza— mediante las cuestiones prejudiciales de interpretación. Mediante la clarificación del Derecho de la Unión, el TJUE tiene la oportunidad de dismantlar aquellas disposiciones nacionales incompatibles con este<sup>13</sup>. Y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros aprovechan lo que a la práctica supone una forma indirecta de revisión judicial supranacional de la legislación estatal. El análisis empírico del procedimiento prejudicial revela que la mayoría de los casos se refieren a una norma interna que se alega contraria al Derecho de la Unión Europea<sup>14</sup>. Así, el alto tribunal pasa a convertirse, en cierta manera, en juzgador de la legalidad nacional, asemejando la cuestión prejudicial a un recurso por incumplimiento<sup>15 16</sup>.

En cualquier caso, el TJUE no será quién aplique directamente el Derecho de la Unión al litigio, sino que proporcionará una respuesta útil para que el órgano jurisdiccional remitente extraiga las consecuencias concretas de dicha respuesta, inaplicando, si fuera preciso, la norma nacional declarada incompatible con el Derecho de la Unión<sup>17</sup>.

Aunque hasta este punto se ha asumido que el Tribunal de Justicia era el único competente para conocer del procedimiento prejudicial, lo cierto es que el 1 de septiembre de 2024 entró en vigor una importante modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (aplicable a partir del 1 de octubre de 2024). La citada modificación prevé una transferencia parcial de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia al Tribunal General, que afecta a seis materias específicas: el sistema común del IVA, los impuestos especiales, el código aduanero, la clasificación arancelaria de las mercancías, la compensación y asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque o de retraso o cancelación de los servicios de transporte,

<sup>13</sup> J. RODRÍGUEZ-MEDAL, «Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, núm. 1, 2015, p. 108.

<sup>14</sup> O. LARSSON y D. NAURIN, «Judicial independence and political uncertainty: how the risk of override affects the Court of Justice of the EU», *International Organization*, 70 (2), 2016, pp. 377-408.

<sup>15</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 34.

<sup>16</sup> Arts. 258 a 260 TFUE.

<sup>17</sup> Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2019/C380/01) §11.

y el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero<sup>18</sup>.

El objetivo de la reforma es aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia en materia prejudicial. Y, si bien las materias transferidas son ámbitos en los que ya existe una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia —sobre la cual el Tribunal General podrá apoyarse—, y el art. 256 TFUE prevé la posibilidad de que este último remita los asuntos al Tribunal de Justicia cuando considere que pueden afectar a la unidad o coherencia del Derecho de la Unión, la introducción de un nuevo actor en el mecanismo prejudicial comporta inevitablemente un riesgo de dispersión interpretativa y, con ello, un potencial peligro para la uniformidad del Derecho de la Unión.

Por ello, esta novedad en el ámbito competencial refuerza la necesidad de una clarificación del concepto de «órgano jurisdiccional». Ambos tribunales deberían actuar de forma consistente en la aplicación de los criterios de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, pues, de lo contrario, existe el riesgo de que el Tribunal General genere confusión al admitir remisiones procedentes de órganos que no deberían estar legitimados para utilizar el procedimiento previsto en el art. 267 TFUE.

## 2.2. Legitimación

Los órganos jurisdiccionales<sup>19</sup> de los Estados miembros podrán (o deberán, en algunos casos) pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las cuestiones que son objeto de cuestión prejudicial, si estiman necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo<sup>20</sup>. El concepto «órgano jurisdiccional», que legitima para la interposición de la cuestión, no se encuentra definido en ninguna de las normas aplicables al funcionamiento del TJUE<sup>21</sup>. De igual forma, el TJUE ha evitado definir el concepto.

<sup>18</sup> El art. 256 TFUE otorga competencia al Tribunal General para conocer de los procedimientos prejudiciales iniciados en virtud del art. 267 TFUE en materias específicas determinadas por el Estatuto del Tribunal. Hasta el momento, nunca se habían determinado tales materias.

<sup>19</sup> En los primeros Tratados, solamente la versión inglesa utilizaba dos términos para referirse a aquellos órganos autorizados a plantear cuestiones prejudiciales: «court or tribunal», lo que permitía cierta concreción. No así en las correspondientes a las lenguas de los Estados originarios: «*Gericht*» (versión alemana), «*Jurisdiction*» (versión francesa); «*giurisdizione*» (versión italiana); «*rechterliche Instantie*» (versión holandesa) (D. W. K. ANDERSON y M. DEMETRIOU, *References to the European Court*, London, Sweet & Maxwell, 2002, p. 31).

<sup>20</sup> Art. 267 TFUE.

<sup>21</sup> El documento Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2019/C380/01), pese a no ser una norma, intenta clarificar la cuestión.

A pesar de la indefinición del concepto, podemos afirmar dos notas sobre el mismo. En primer lugar, que es un concepto autónomo del Derecho europeo. Así, generalmente, el TJUE ha aceptado como órganos jurisdiccionales los que así se consideran a nivel nacional, y ha discutido la naturaleza de aquellos supuestos dudosos<sup>22</sup>. Existe la posibilidad, entonces, que instancias jurisdiccionales nacionales puedan activar la cuestión prejudicial aun cuando su propio Derecho estatal no les atribuye tal cualidad<sup>23,24</sup>.

En segundo lugar, que la (indefinida) noción se circunscribe solamente al contexto de la cuestión prejudicial<sup>25</sup>. Es decir, no todos los órganos que se reconocen como jurisdiccionales para determinados fines pueden considerarse necesariamente competentes para plantear una cuestión prejudicial. Como ejemplo paradigmático de este razonamiento, los notarios son órganos jurisdiccionales a los efectos del Reglamento Bruselas II bis<sup>26</sup>; sin embargo, la indefinición del concepto no nos permite dar una respuesta definitiva sobre si son o no órganos jurisdiccionales a los efectos del art. 267 TFUE. Ahora bien, podemos constatar que el TJUE ha inadmitido cuestiones prejudiciales planteadas por notarios por no cumplir estos con la cualidad de ser órganos jurisdiccionales<sup>27</sup>.

En los epígrafes siguientes se analizarán de forma detenida los criterios jurisprudenciales que el Tribunal de Justicia ha ido fijando a lo largo de los años para delimitar la noción de «órgano jurisdiccional».

Finalmente, de la literalidad de la norma se desprende necesariamente y de forma evidente que quedan al margen de la legitimación para interponer una cuestión prejudicial los órganos de terceros estados, así como los tribunales internacionales.

---

<sup>22</sup> P. CONCELLÓN FERNÁNDEZ, *Los órganos jurisdiccionales españoles y la cuestión prejudicial*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2020, p. 33.

<sup>23</sup> T. TRIDIMAS, «Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure», *Common Market Law Review*, 40, 2003, pp. 37 y ss.

<sup>24</sup> M. CIENFUEGOS MATEO, «Juez nacional - Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial», en Maíllo González-Orús, J. y Becerril Atienza, B. (coords.), Beneyto Pérez, J. M. (dir.), *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, vol. 5: *Sistema jurisdiccional de la UE*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, p. 549.

<sup>25</sup> R. ALONSO GARCÍA, «La noción de órgano jurisdiccional a los efectos de activar la cuestión prejudicial europea», en MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (COORD.), FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MENÉNDEZ REXACH, E. (DIRS.), *Libro homenaje a Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2011, p. 154.

<sup>26</sup> STJUE de 15.11.2022, *Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, (asunto C-646/20 [ECLI:EU:C:2022:879]).

<sup>27</sup> Auto de 1.9.2021, OKR, (asunto C-387/20 [ECLI:EU:C:2021:751]); Auto de 19.5.2022, Frontera Capital, (asunto C-722/21 [ECLI:EU:C:2022:412]).

### 2.3. La intervención de los Estados miembros en el proceso

Durante la fase escrita del proceso prejudicial, podrán intervenir en el mismo una pluralidad de actores que se encuentran autorizados para presentar escritos de observaciones ante el Tribunal<sup>28,29</sup>. Entre estos, se encuentran los Estados miembros —el del órgano jurisdiccional remitente y todos los demás—, así como los órganos y organismos de la Unión Europea.

El grado de participación de los Estados miembros mediante observaciones es variable; España participa habitualmente en las cuestiones prejudiciales de origen español. Por materias, el gobierno español interviene con mayor frecuencia en procedimientos sobre seguridad social, libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento, competencia e IVA. Habitualmente, la participación del estado español ha ido dirigida a salvaguardar la normativa nacional española. Es decir, a defender interpretaciones del Derecho europeo que dejen a salvo la norma española<sup>30,31</sup>.

No debe subestimarse la relevancia de esta intervención, particularmente en contextos donde persiste la indefinición de conceptos fundamentales para la admisibilidad, como el de «órgano jurisdiccional». El amplio margen de discrecionalidad del que dispone el TJUE al evaluar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales genera un escenario propicio para la influencia de actores externos. Un ejemplo paradigmático de ello es el conocido *caso Margarit Panicello*<sup>32</sup>.

En el marco de un procedimiento de jura de cuentas, el Secretario Judicial del Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Terrassa —encargado de dicha jura de cuentas— albergó dudas acerca de la conformidad del procedimiento con el Derecho de la Unión, puesto que consideraba que las normas nacionales aplicables (arts. 34, 35 y 207 LEC) no le permitían controlar de oficio la eventual existencia de cláusulas abusivas en el contrato celebrado, ni la concurrencia de com-

<sup>28</sup> Art. 96 Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia; art. 23 Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>29</sup> Tras la reforma del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de 2024 [2024/2094], art. 96, con el fin de reforzar la transparencia y la apertura del procedimiento prejudicial y de permitir una mejor comprensión de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, se ha previsto que, en la totalidad de los asuntos prejudiciales, las alegaciones u observaciones escritas presentadas por un interesado de los mencionados en el art. 23 del Estatuto se publicarán en el sitio web del Tribunal de Justicia dentro de un plazo razonable tras la conclusión del asunto, a menos que dicho interesado se oponga a la publicación.

<sup>30</sup> P. CONCELLÓN FERNÁNDEZ, *Los órganos jurisdiccionales españoles y la cuestión prejudicial*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 189-190.

<sup>31</sup> Véase sobre esta cuestión DÍAZ ABAD, N., «España, veinticinco años de presencia y jurisprudencia en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 315, 2011, pp. 17-27.

<sup>32</sup> STJUE de 16.2.2017, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2017:126]).

portamientos comerciales desleales por parte del profesional. Por ello, solicitó al TJUE que se pronunciara, con carácter prejudicial, sobre la compatibilidad de la LEC con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la medida en que la regulación española impedía al juez ejercer un control de oficio sobre la posible existencia de cláusulas abusivas. De acuerdo con los artículos 34 y 35 LEC, las resoluciones dictadas por los secretarios judiciales en la jura de cuentas no eran susceptibles de recurso.

La controversia jurídica se centra en la posibilidad de que el juez de ejecución revise de oficio el título ejecutivo (en este caso, la resolución dictada por el secretario judicial). El Gobierno español, en sus observaciones, sostuvo que las resoluciones del secretario judicial constituían títulos no judiciales ni arbitrales, en los términos del art. 557 LEC. Y que, en consecuencia, al ejecutar tales resoluciones, los jueces de ejecución debían verificar de oficio la existencia de cláusulas abusivas. Esta tesis constituyó uno de los pilares fundamentales de la argumentación del Gobierno español respecto a la condición de órgano jurisdiccional.

No obstante, la Abogada General Kokott concluyó, de manera sistemática y precisa: «la argumentación de España no es muy convincente, puesto que, si se sigue cuidadosamente la cadena de remisiones de las disposiciones de la LEC que se ocupan de la ejecución (arts. 517 LEC, 556 LEC y 557 LEC), resulta que las resoluciones de los secretarios judiciales se ejecutarán como resoluciones judiciales, no pudiendo ser revisadas de oficio por el juez de ejecución»<sup>33</sup>. En consecuencia, al deudor le está vedada, en particular, la posibilidad de suspender el curso de la ejecución forzosa mediante la formulación de oposición. Este aspecto constituye un indicio relevante de que se trata de resoluciones de carácter jurisdiccional<sup>34</sup>. Así, concluyó: «en la jura de cuentas los secretarios judiciales son, a los efectos del art. 267 TFUE, órgano jurisdiccional, puesto que en ese contexto resuelven de manera independiente y autónoma sobre litigios que se dan en procedimientos contradictorios y puesto que dictan en ellos resoluciones de carácter jurisdiccional»<sup>35</sup>.

El Gobierno español se opuso de manera categórica a la admisibilidad de la cuestión planteada por el secretario judicial. Siguiendo la línea argumental sostenida por aquel, el TJUE concluyó que el secretario judicial no constituía un órgano jurisdiccional a los efectos del art. 267 TFUE. De forma llamativa, el Tribunal resolvió la cuestión indicando que «es al juez de ejecución competente para acordar el apremio sobre

---

<sup>33</sup> Conclusiones de la Abogada General de 15.9.2016, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2016:696]) §53.

<sup>34</sup> Conclusiones de la Abogada General de 15.9.2016, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2016:696]) §93.

<sup>35</sup> Conclusiones de la Abogada General de 15.9.2016, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2016:696]) §95.

la cantidad debida, que debe examinar —de oficio si es necesario— el eventual carácter abusivo de una cláusula contractual que figure en el contrato celebrado entre un procurador o un abogado y un cliente suyo, a quien corresponderá, en su caso, plantear al Tribunal de Justicia la petición de decisión prejudicial»<sup>36</sup>. Es decir, el Tribunal no llegó a cuestionar la errónea interpretación sostenida por el Gobierno español respecto del proceso ejecutivo regulado en la LEC.

Además, durante la fundamentación jurídica, el TJUE trajo a colación la STC 58/2016, de 17 de marzo, y, con base en ella, consideró que el expediente de jura de cuentas constituía un procedimiento de naturaleza administrativa, en el marco del cual no podía entenderse que el secretario judicial ejerza funciones jurisdiccionales<sup>37</sup>. Esta argumentación resulta llamativa si tenemos en cuenta que el TJUE ha afirmado en repetidas ocasiones que el concepto «órgano jurisdiccional» debe ser un concepto autónomo, no determinable por los Estados miembros<sup>38</sup>. En palabras de Carrera Hernández, «al TJUE le pesó más la articulación orgánico-funcional de la figura del secretario judicial tal y como se regula en la Ley española, que las propias circunstancias y características presentes en el procedimiento de jura de cuentas, ofreciéndonos una sentencia un tanto sorprendente»<sup>39</sup>.

Empíricamente, se ha demostrado una alta correlación entre las preferencias de los Estados miembros y las decisiones del TJUE en el procedimiento prejudicial<sup>40</sup>. Sin embargo, esta no es la única relación de influencia que ha sido objeto de análisis y verificación empírica. Mientras que Stone Sweet y Brunell<sup>41</sup> sostienen que, en la medida en que los Estados miembros ejercen alguna influencia, esta resulta marginal en comparación con la de la Comisión europea, el estudio de Carrubba, Gabel y Hankla concluye que el impacto de los Estados miembros puede ser comparable al del Abogado General e incluso similar o superior al de la propia Comisión<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> STJUE de 16.2.2017, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2017:126]) §42.

<sup>37</sup> STJUE de 16.2.2017, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2017:126]) §24.

<sup>38</sup> P. CONCELLÓN FERNÁNDEZ, *Los órganos jurisdiccionales españoles y la cuestión prejudicial*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 56-57.

<sup>39</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «Los secretarios judiciales no son órganos jurisdiccionales a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *RGDE*, núm. 42, 2017, p. 140.

<sup>40</sup> O. LARSSON y D. NAURIN, «Judicial independence and political uncertainty: how the risk of override affects the Court of Justice of the EU», *International Organization*, 70 (2), 2016, pp. 377-408.

<sup>41</sup> A. STONE SWEET y T. L. BRUNELL, «The European Court of Justice, state noncompliance, and the politics of override», *American Political Science Review*, 106 (1), 2012, pp. 204-213. En su opinión, esto constituye un apoyo a una interpretación neofuncionalista del desarrollo de la integración jurídica en Europa, en la que las instituciones supranacionales tienen un peso considerable en comparación con los Estados miembros.

<sup>42</sup> C. J. CARUBBA, M. GABEL y C. HANKLA, «Understanding the role of the European Court of Justice in European integration», *American Political Science Review*, 106 (1), 2012, pp. 214-223.

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO «ÓRGANO JURISDICCIONAL» EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. CRITERIOS DE DETERMINACIÓN

Tal como se ha afirmado en páginas previas, pese a la relevancia del concepto «órgano jurisdiccional» y su reconocido carácter autónomo, el TJUE nunca ha acometido su formulación teórica. Lo que ha hecho, al largo de los años, mediante abundante jurisprudencia, es fijar unos límites dentro de los cuales tiene que operar cualquier órgano que pretenda accionar la vía prejudicial<sup>43</sup>. Como factores a tener en cuenta, el Tribunal de Justicia ha planteado los siguientes: el origen legal del órgano que plantea la petición, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación de normas jurídicas por parte de dicho órgano y su independencia<sup>44</sup>.

La evolución y delimitación del concepto «órgano jurisdiccional» resultan necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos por la Unión. El art. 81 TFUE prevé la posibilidad de adoptar medidas destinadas a garantizar la tutela judicial efectiva, eliminar los obstáculos que dificulten el desarrollo de los procedimientos civiles, fomentar la compatibilidad de las normas procesales aplicables en los Estados miembros y promover el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios. Alcanzar de forma conjunta todos estos fines requiere una evolución del concepto que permita que las formas de resolución alternativa de conflictos, como el arbitraje, puedan acceder plenamente a los recursos judiciales europeos.

Sobre esta evolución se pronuncia, de manera particularmente reveladora, el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en las conclusiones del *caso De Coster*, anteriormente citado. En sus primeros años de actividad, el TJUE promovió activamente el uso del reenvío prejudicial mediante una interpretación extensiva del concepto, con el propósito de favorecer la difusión y aplicación uniformes del Derecho de la Unión, con una vocación que podríamos tildar incluso de pedagógica. No obstante, en el actual estadio de desarrollo del Derecho de la Unión, dicha amplitud interpretativa puede entorpecer seriamente la labor del TJUE<sup>45</sup>. El Abogado General considera que «la laxitud con que se delimite el concepto determina la amplitud del abanico de

<sup>43</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 122.

<sup>44</sup> Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2019/C380/01) §4.

<sup>45</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §63.

eventuales solicitudes prejudiciales y, en consecuencia, el volumen de pronunciamientos del Tribunal». De ahí la necesidad de actuar con cautela y prudencia: «una decisión bien pensada y fundada resuelve más problemas que un gran número de sentencias precipitadas que no profundizan el razonamiento y no afrontan las cuestiones que se les han sometido»<sup>46</sup>. Con todo, podría sostenerse que una interpretación más flexible, orientada precisamente a esa función pedagógica, resulta conveniente hoy para el impulso y consolidación de los mecanismos alternativos de resolución de litigios.

En esta tercera parte se expondrán los criterios jurisprudenciales para la delimitación del concepto «órgano jurisdiccional» en su formulación originaria —a partir de la sentencia del *caso Vaassen-Göbbels*<sup>47</sup>— y se analizará la evolución de su aplicación a lo largo del tiempo, poniendo de relieve las inconsistencias y contradicciones surgidas, así como los nuevos criterios que ha ido incorporando el Tribunal.

### 3.1. Origen de los criterios. El caso Vaassen-Göbbels

La sentencia del *caso Vaassen-Göbbels* (1966) marcó un hito en la delimitación del concepto «órgano jurisdiccional». Fue en esta donde el Tribunal de Justicia estableció por primera vez una serie de criterios orgánicos y funcionales que deben ser satisfechos por el autor del reenvío prejudicial para apreciar si este puede considerarse un órgano jurisdiccional a los efectos del art. 267 TFUE.

El caso que dio lugar a la sentencia se inició con la petición de decisión prejudicial del Tribunal arbitral de la caja del seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria minera de Heerlen (Países Bajos)<sup>48</sup>. A partir de aquí, se planteó el debate de si a este tribunal arbitral, pese a no constituir una instancia integrada en la organización judicial de su estado, se le podía reconocer la cualidad de órgano jurisdiccional en el ámbito prejudicial.

El Abogado General J. Gand, en sus conclusiones, se mostró favorable a considerar al tribunal arbitral como órgano jurisdiccional. Al analizar las características del procedimiento, destacó que este era contradictorio, ya que incluía vistas, comparencias y audiencias; que los miembros del tribunal eran designados por el Ministerio, lo que permitía presumir su independencia respecto de las partes; que el tribunal arbitral constituía una instancia obligatoria para resolver conforme a derecho toda controversia relativa al seguro de gastos de

<sup>46</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §62.

<sup>47</sup> STJUE de 30.6.1966, *Vaassen-Göbbels*, (asunto 61/65 [ECLI:EU:C:1966:39]).

<sup>48</sup> El órgano era el *Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*.

enfermedad de los trabajadores del sector minero; y que se trataba de un organismo de carácter permanente. En suma, cumplía los requisitos de contradicción, independencia, obligatoriedad, aplicación de normas jurídicas y permanencia.

Al mismo tiempo, el Abogado General adoptó una postura cautelosa, evitando generalizar sus conclusiones a cualquier tribunal arbitral: «si bien a mi juicio debe darse una respuesta afirmativa a la cuestión, estoy de acuerdo con el Gobierno de los Países Bajos y la Comisión en que la misma en modo alguno prejuzga el problema, muy discutido por la doctrina, de si el arbitraje entra en modo general en el campo del artículo 177»<sup>49</sup>.

En la sentencia del caso citado, el Tribunal de Justicia reconoció la condición de órgano jurisdiccional del tribunal arbitral, basándose en los argumentos del Abogado General. El Tribunal identificó como criterios esenciales el carácter contradictorio del procedimiento, el origen legal del órgano —constitución mediante normas jurídicas—, la obligatoriedad de la jurisdicción, la aplicación de normas jurídicas y su permanencia.

El TJUE otorgó especial relevancia al carácter obligatorio de la jurisdicción, subrayando que la intervención del tribunal arbitral no derivaba de un contrato o convenio arbitral en el que las partes decidieran voluntariamente someterse al parecer de uno o varios árbitros. Por el contrario, la instancia, por imperativo normativo, imponía su jurisdicción a todos aquellos que desearan impugnar las decisiones de la caja del seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria minera, sin posibilidad de elección.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluyó que estos rasgos diferencian a este tribunal arbitral de los tribunales arbitrales convencionales y, en cambio, lo asemejan a instancias judiciales. De esta manera, se establecen los primeros criterios jurisprudenciales para la delimitación del concepto «órgano jurisdiccional»: carácter contradictorio del procedimiento, origen legal del órgano, obligatoriedad de la jurisdicción, aplicación de normas jurídicas y permanencia.

### **3.2. Criterios añadidos y omitidos tras *Vaassen-Göbbels*. El caso de los Tribunales Económico-Administrativos españoles**

Uno de los criterios que hoy pueden considerarse esenciales en la labor de ponderación del TJUE al valorar la jurisdiccionalidad de un órgano no estaba, sin embargo, presente en el asunto *Vaassen-Göbbels*.

---

<sup>49</sup> Conclusiones del Abogado General de 17.5.1966, *Vaassen-Göbbels*, (asunto 61/65 [ECLI:EU:C:1966:25]) §13.

Se trata del criterio de la independencia, y apareció mencionado por primera vez en la sentencia *Pretore di Salò*, de 11 de junio de 1987<sup>50</sup>. No obstante, la primera resolución en que se desarrolla dicho requisito es en la sentencia del caso conocido como *Corbiau*<sup>51</sup>.

En la sentencia del caso *Corbiau* el criterio de la independencia se interpretó como la actuación del órgano como un tercero respecto de la autoridad que adoptó la decisión objeto del procedimiento. En aquel supuesto, el Tribunal consideró que el órgano remitente no podía ser considerado independiente, porque era el propio jefe del órgano que había dictado la resolución recurrida. Esta línea interpretativa fue seguida posteriormente en el caso *Wilson*<sup>52</sup>, entre otros.

Sin embargo, no siempre el TJUE ha mantenido una concepción uniforme de la independencia. Existen ejemplos en los que su significado parece oscilar entre distintos requisitos, e incluso contradecir lo afirmado en pronunciamientos anteriores. Un buen ejemplo de ello es la sentencia dictada en el asunto *Dorsch Consult*<sup>53</sup>, en la que, dejando al margen la condición de terceros de los miembros del órgano, el Tribunal admitió la cuestión prejudicial planteada por una comisión orgánicamente dependiente de la administración pública que era parte en el conflicto. En cambio, en los asuntos *Syfait*<sup>54</sup> y *Schmid*<sup>55</sup>, el TJUE declaró inadmisibles las cuestiones prejudiciales por considerar que los órganos remitentes mantenían un vínculo funcional con las autoridades que habían dictado las resoluciones impugnadas.

Algunos de los criterios elaborados por el Tribunal se han mantenido inalterados en el tiempo —como la creación por ley, la permanencia o la obligación de decidir conforme a Derecho—, mientras que otros han sido objeto de interpretaciones vacilantes y, en ocasiones, confusas, como sucede con los relativos a la independencia, el carácter contradictorio o la naturaleza jurisdiccional de la decisión<sup>56</sup>. Este último criterio —la naturaleza jurisdiccional de la decisión— es introducido por la sentencia *Job Centre*<sup>57,58</sup>. Compartimos la opinión de Ruiz-Jarabo sobre este extremo: afirmar que es órgano jurisdiccional aquel que dicta

<sup>50</sup> STJUE de 11.6.1987, *Pretore di Salò*, (asunto 14/86 [ECLI:EU:C:1987:275]).

<sup>51</sup> STJUE de 30.3.1993, *Corbiau*, (asunto C-24/92 [ECLI:EU:C:1993:118]).

<sup>52</sup> STJUE de 19.9.2006, *Wilson*, (asunto C-506/04 [ECLI:EU:C:2006:587]).

<sup>53</sup> STJUE de 17.9.1997, *Dorsch Consult*, (asunto C-54/96 [ECLI:EU:C:1997:413]).

<sup>54</sup> STJUE de 31.5.2005, *Syfait*, (asunto C-53/03 [ECLI:EU:C:2005:333]).

<sup>55</sup> STJUE de 16.11.2016, *Schmidt*, (asunto C-417/15 [ECLI:EU:C:2016:881]).

<sup>56</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §18.

<sup>57</sup> STJUE de 19.10.1995, *Job Centre*, (asunto C-111/94 [ECLI:EU:C:1995:340]).

<sup>58</sup> Hasta ese momento, se habían aceptado todas las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos pertenecientes a la organización judicial de los Estados miembros. No obstante, en esta decisión, el Tribunal añade criterios adicionales que pueden llevar incluso a excluir del concepto «órgano jurisdiccional» a entidades formalmente integradas en el Poder Judicial.

una decisión jurisdiccional equivale a no decir nada; se trata de una tautología<sup>59</sup>.

Ejemplos como estos podrían extraerse respecto de cualquiera de los requisitos identificados por la jurisprudencia. La doctrina ha destacado la existencia de pronunciamientos en los que el Tribunal ha examinado el carácter jurisdiccional del órgano remitente sin tener en cuenta alguno de estos rasgos o relajando su nivel de exigencia, siguiendo un criterio más elástico y, en realidad, poco científico<sup>60</sup>.

Un caso paradigmático de esta tendencia lo constituye la consideración de los Tribunales Económico-Administrativos españoles (en adelante, TEA)<sup>61</sup>. El primer asunto de este grupo fue *Diversinte*<sup>62</sup>, en el que ni el Abogado General Gulmann ni la propia sentencia del Tribunal de Justicia pusieron en duda la legitimación del TEA Central para plantear cuestiones prejudiciales. Años más tarde, en el asunto *Gabalfrisa*<sup>63</sup>, el órgano remitente fue el TEA Regional de Cataluña. En sus conclusiones, el Abogado General Saggio manifestó serias dudas acerca de la independencia de dicho órgano y del carácter contradictorio del procedimiento, dado que el TEA estaba integrado en un Ministerio y sus resoluciones eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, el Tribunal de Justicia concluyó que el TEA Regional de Cataluña, pese a su naturaleza administrativa, era competente para plantear una cuestión prejudicial.

Recientemente, la sentencia *Banco Santander*<sup>64</sup> supuso un cambio sustancial en la jurisprudencia del TJUE sobre los TEA. El caso se originó a raíz de un recurso interpuesto por el Banco Santander ante el TEA Central contra un acuerdo de liquidación de la Inspección de Hacienda. Mientras la Comisión Europea propuso excluir a los TEA del concepto de «órgano jurisdiccional» del art. 267 TFUE, la Abogacía del Estado español defendió su inclusión. El Tribunal centró su análisis en la independencia del TEAC, examinando sus dimensiones externa e interna<sup>65</sup>. Constató que los miembros del TEAC carecen de un estatuto

---

<sup>59</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §39.

<sup>60</sup> D. RUIZ-JARABO COLOMER, *El Juez nacional como Juez Comunitario*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 71-82.

<sup>61</sup> *Vid.* Un análisis detallado de la competencia prejudicial de los TEA en J. RODRÍGUEZ-MEDAL, «Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, núm. 1, 2015, pp. 122-125.

<sup>62</sup> STJUE de 1.4.1993, *Diversinte e Iberlacta*, (asuntos C-260/91 y C-261/91 [ECLI:EU:C:1993:136]) y Conclusiones del Abogado General de 3.12.1992, *Diversinte e Iberlacta*, (asuntos C-260/91 y C-261/91 [ECLI:EU:C:1992:493]).

<sup>63</sup> STJUE de 21.3.2000, *Gabalfrisa y otros*, (asuntos C-110/98 a C-147/98 [ECLI:EU:C:2000:145]).

<sup>64</sup> STJUE de 21.1.2020, *Banco Santander*, (asunto C-274/14 [ECLI:EU:C:2020:17]).

<sup>65</sup> Sobre esta cuestión, véase epígrafe 4.5.

específico que garantice su separación y protección frente al poder ejecutivo, y que el procedimiento de recurso seguido revela la existencia de vínculos orgánicos y funcionales del TEAC con el Ministerio de Hacienda.

Con ello, el TJUE adopta una interpretación estricta del requisito de independencia<sup>66</sup>, concluyendo que los Tribunales Económico-Administrativos no pueden considerarse órganos jurisdiccionales a efectos del art. 267 TFUE. La sentencia refuerza así la independencia como criterio decisivo para distinguir entre órganos judiciales y administrativos situados en zonas grises<sup>67</sup>.

Otros órganos administrativos que han dado lugar a una jurisprudencia igualmente oscilante son los tribunales creados para la supervisión de los procedimientos de contratación pública<sup>68</sup> y los tribunales de defensa de la competencia<sup>69</sup>.

### 3.3. Perspectiva funcional. El papel del arbitraje de consumo en el sistema de acceso a la justicia

En el asunto Vaassen-Göbbels, el Tribunal de Justicia estableció los primeros criterios orgánicos y funcionales para determinar la naturaleza jurisdiccional de un órgano. Con el paso del tiempo, sin embargo, su jurisprudencia ha evolucionado hacia una interpretación predominantemente funcional, en la que adquiere especial relevancia no tanto la estructura institucional del órgano como las funciones concretas que este desempeña en el marco jurídico del litigio en que se plantea la cuestión prejudicial. Así, el Tribunal tiende a valorar si, en virtud de la configuración que la normativa nacional otorga al órgano remitente, puede considerarse que este ejerce funciones de naturaleza jurisdiccional. Más que atender a su configuración abstracta, el TJUE examina las funciones efectivamente ejercidas y el papel que el órgano cumple en el contexto procesal específico<sup>70</sup>. Desde esta perspectiva, resulta

<sup>66</sup> BONELLI, M. y CLAES, M., «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary», *European Constitutional Law Review*, 14 (3), 2018, p. 623: «Luxemburgo ha querido precisar que la organización de los poderes judiciales nacionales no es un asunto exclusivo de cada uno de los Estados miembros por separado, sino que los Estados miembros tienen una obligación, contenida en el derecho primario de la UE y supervisada por el Tribunal de Justicia para garantizar que sus tribunales y jueces sean independientes en los ámbitos cubiertos por la legislación de la UE».

<sup>67</sup> M. STANEVICIUS, «Admissibility of Requests for a Preliminary Ruling in the Case Law of the CJEU on Judicial Independence», *Teisė (Vilnius University Press)*, vol. 132, 2024, pp. 122.

<sup>68</sup> STJUE de 6.10.2015, *Consorti Sanitari del Maresme*, (asunto C-203/14 [ECLI:EU:C:2015:664]); STJUE de 17.9.1997, *Dorsch Consult*, (asunto C-54/96 [ECLI:EU:C:1997:413]).

<sup>69</sup> Cfr. STJUE de 16.7.1992, *Asociación Española de Banca Privada*, (asunto C-67/91 [ECLI:EU:C:1992:330]) y STJUE de 31.5.2005, *Syfait*, (asunto C-53/03 [ECLI:EU:C:2005:333]).

<sup>70</sup> STJUE de 3.5.2022, *CityRail*, (asunto C-453/20 [ECLI:EU:C:2022:341]).

particularmente relevante analizar cuál es la función de los tribunales arbitrales de consumo y qué rasgos funcionales ha destacado el TJUE en su jurisprudencia.

En España, la jurisprudencia constitucional sobre arbitraje no se ha referido específicamente al arbitraje de consumo, por lo que las conclusiones que de ella se extraen deben tomarse con cautela. Tradicionalmente, el arbitraje se ha configurado como una alternativa a la jurisdicción ordinaria y, desde esta perspectiva, se ha afirmado que desempeña una función asimilada a la jurisdiccional. Sin embargo, esta equiparación ha sido matizada por la jurisprudencia constitucional más reciente. En este contexto, resulta especialmente relevante la STC 17/2021, de 15 de febrero<sup>71</sup>, que adopta una posición más restrictiva que la mantenida en pronunciamientos anteriores. La sentencia concluye que la correspondencia entre arbitraje y jurisdicción se limita únicamente a la eficacia del laudo, en la medida en que este produce los mismos efectos de cosa juzgada que una sentencia judicial. Así, aunque el procedimiento arbitral comparte con la jurisdicción la finalidad de resolver conflictos con eficacia vinculante, no puede considerarse que los árbitros ejerzan la jurisdicción, competencia reservada en exclusiva al Poder Judicial (art. 117 CE).

En esta misma línea, y más allá de la jurisprudencia constitucional, la STSJ de Cataluña 39/2020, de 30 de noviembre<sup>72</sup>, resulta especialmente clara en la delimitación de la función jurisdiccional de los árbitros. La sentencia señala que el árbitro no ejerce en sentido estricto la función jurisdiccional, pero sí una función pública de resolución de conflictos tutelada por la ley. De este modo, la función de laudar adquiere un interés público, ya que persigue la misma finalidad que la función jurisdiccional y produce decisiones con la misma fuerza vinculante.

Ante la diversidad de sistemas nacionales —incluso la ambigüedad dentro de los mismos—, el Tribunal de Justicia ha optado por no supeditar la calificación de un órgano como jurisdiccional al *nomen iuris* ni a su clasificación formal en el Derecho interno. Esta opción responde, por un lado, a la necesidad de interpretar los litigios conforme a su contexto económico y social, y, por otro, al hecho de que muchos Estados confían la resolución de controversias a órganos de naturaleza ambigua. Excluir a estos órganos del mecanismo prejudicial generaría una fragmentación de soluciones y puesta en riesgo de la uniformidad y la eficacia del Derecho de la Unión<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> STC (Sala Primera) de 15.02.2021 (ECLI:ES:TC:2021:17).

<sup>72</sup> STSJ Cataluña (Sala de lo Civil y Penal, Sec. 1) de 30.11.2020 (ECLI:ES:TSJCAT:2020:11713).

<sup>73</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 119.

Desde esta perspectiva funcional, podemos identificar en la jurisprudencia del TJUE una serie de notas características que son valoradas para la calificación como órgano jurisdiccional.

En primer lugar, la posibilidad de recurso de las resoluciones del órgano ante una instancia judicial es considerada un indicio de falta de jurisdiccionalidad. En cambio, los órganos que, aún sin formar parte de la estructura judicial tienen la última palabra sobre la aplicación del ordenamiento jurídico en un proceso —porque sus decisiones son irrecurribles—, deben ser tenidos en cuenta como jurisdiccionales a los efectos del 267 TFUE. En palabras del Abogado General Ruiz-Jarabo: «Sólo excepcionalmente el Tribunal de Justicia debería admitir las cuestiones prejudiciales planteadas por quien no forma parte de la organización judicial nacional, cuando el remitente sea un órgano que, no obstante situarse fuera de la estructura judicial, tenga la última palabra en el ordenamiento jurídico interno, por ser su decisión inatacable. En estos supuestos, la finalidad y la razón de ser del reenvío prejudicial hacen imprescindible que el Tribunal de Justicia admita y dé respuesta a las preguntas que se le formulen. Pese a la consolidación actual del procedimiento prejudicial, sigue siendo necesario que el Tribunal vele para que situaciones regidas por el derecho comunitario no queden fuera de su jurisdicción y, por tanto, sin una interpretación uniforme de las normas que las disciplinan»<sup>74</sup>. Ciertamente es que el mismo Ruiz-Jarabo considera que la situación descrita es hoy día inexistente, gracias al reconocimiento del derecho a obtener una tutela judicial efectiva<sup>75</sup>. Sin embargo, consideramos que el caso del arbitraje de consumo podría ciertamente cuestionar esta afirmación.

Este primer elemento definitorio se encuentra en cierta manera recogido en el propio art. 267 TFUE. En este se establece que cuando la cuestión surja en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial en el Derecho interno, dicho órgano estará obligado —y no solo facultado— a someter una petición de decisión prejudicial. En efecto, el propio art. 267 TFUE otorga una relevancia especial a los órganos cuyas decisiones son firmes, al imponerles la obligación de plantear cuestión prejudicial cuando no exista una instancia superior ante la que pueda interponerse recurso. Esta previsión revela la estrecha vinculación entre la definitividad de las resoluciones y la jurisdiccionalidad del órgano remitente. Desde esta perspectiva, el arbitraje de consumo plantea un caso singular, en tanto que los laudos son inatacables en cuanto al fondo.

---

<sup>74</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §87.

<sup>75</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §88.

En segundo lugar, desde una perspectiva consecuencialista, es determinante que no exista una alternativa que permita acceder al TJUE mediante reenvío prejudicial<sup>76</sup>. En este sentido, en la sentencia al caso *Nordsee*<sup>77</sup>, el TJUE apunta a una cuestión clave: la asistencia que los órganos judiciales pueden prestar a otros órganos de naturaleza diversa que, *de facto*, aplican Derecho y que pueden encontrarse en situaciones de dudas interpretativas. Cabe destacar, al respecto, que el art. 8 de la Ley de Arbitraje no prevé esta entre las funciones de asistencia de los tribunales a los órganos arbitrales.

Y desde esta misma perspectiva teleológica, debe tenerse en cuenta que ha de considerarse órgano jurisdiccional todo aquel que necesite serlo para evitar que algún ámbito del Derecho de la Unión quede al margen del proceso de armonización<sup>78</sup>. Un examen de las acciones de anulación de laudos en Cataluña —única vía a través de la cual los laudos pueden acceder a la vía judicial— muestra que prácticamente ninguno corresponde a arbitrajes de consumo<sup>79</sup>. En consecuencia, el ámbito del consumo podría quedar desplazado del sistema de control y de interpretación uniforme del Derecho de la Unión si los árbitros no pudieran plantear cuestiones prejudiciales. La doctrina, en este punto, subraya la importancia del efecto útil en la definición del concepto de «órgano jurisdiccional»<sup>80</sup>.

#### 4. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARBITRAJE DE CONSUMO EN ESPAÑA

La valoración de la jurisdiccionalidad de un órgano a efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales constituye un ejercicio eminentemente casuístico, dada la diversidad de naturaleza y funciones de los distintos órganos nacionales<sup>81</sup>. Aunque no resulte determinante —por la necesidad de valoración caso por caso—, es pertinente analizar

---

<sup>76</sup> Auto de 1.9.2021, *OKR*, (asunto C-387/20 [ECLI:EU:C:2021:751]), en el que el TJUE declaró inadmisibile la petición de decisión prejudicial al considerar que el asunto tenía recorrido hasta un órgano jurisdiccional en vía judicial, el cual estaría en condiciones de resolver las dudas interpretativas o, en su caso, plantear la cuestión prejudicial.

<sup>77</sup> STJUE de 23.3.1982, *Nordsee*, (asunto 102/81 [ECLI:EU:C:1982:107]).

<sup>78</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §82.

<sup>79</sup> R. BARCELÓ COMPTÉ y Y. MORENO CASTRO, «El principi de legalitat a la llum de l'arbitratge de consum: música celestial?», *Revista Catalana de Dret Privat*, vol. 28, 2023, pp. 166 y ss.

<sup>80</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §82.

<sup>81</sup> J. RODRÍGUEZ-MEDAL, «Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, núm. 1, 2015, p. 118.

cierta jurisprudencia existente en materia de órganos arbitrales. Una vez más, es heterogénea, al igual que lo son los propios órganos arbitrales.

Como ejemplo paradigmático de inadmisibilidad, destaca el asunto *Nordsee*. Un aspecto particularmente relevante de esta sentencia es que en ella se establece que un arbitraje convencional no se incluye dentro del concepto de «órgano jurisdiccional». Esta línea jurisprudencial ha sido confirmada en casos posteriores, como *Merck Canada*<sup>82</sup>.

Sin embargo, en la sentencia del caso *Merck Canada*, tras afirmar la hipotética inadmisibilidad de una cuestión planteada por un órgano arbitral convencional, se admite finalmente la petición. En este caso —y de manera análoga en el posterior caso *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*— el TJUE concluye: «un tribunal arbitral convencional no constituye un órgano jurisdiccional de un Estado miembro en el sentido del art. 267 TFUE, habida cuenta de que las partes contratantes no están obligadas, de hecho o de Derecho, a dirimir sus diferencias a través del arbitraje y de que las autoridades públicas del Estado miembro de que se trate no están implicadas en la elección de la vía arbitral y no pueden intervenir de oficio en el desarrollo del procedimiento ante los árbitros». No obstante, «el Tribunal de Justicia ha considerado admisibles las cuestiones prejudiciales planteadas por un tribunal arbitral de origen legal, cuyas resoluciones eran vinculantes para las partes y cuya competencia no dependía del acuerdo entre estas»<sup>83</sup>.

En la misma línea, en el caso *Danfoss*<sup>84</sup> se admite la cuestión planteada por un órgano arbitral. En este asunto, la solicitud de decisión prejudicial fue presentada por un tribunal arbitral danés al que la legislación nacional confería jurisdicción definitiva para conocer de los litigios relativos a los convenios colectivos entre las organizaciones de trabajadores y los empleadores. La competencia de dicho tribunal no dependía del acuerdo de las partes, ya que cualquiera de ellas podía someter el conflicto a su conocimiento, incluso frente a la oposición de la otra, y las decisiones dictadas eran vinculantes para ambas.

La competencia de un órgano arbitral dependerá, por tanto, de las características propias del arbitraje en cada caso concreto<sup>85</sup>. En palabras del Abogado General Szpunar en el caso *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*: «el mero hecho de utilizar, en la denominación del órgano, la formulación “arbitraje” o “árbitro” no

<sup>82</sup> STJUE de 12.2.2015, *Merck Canada*, (asunto C-539/13 [ECLI:EU:C:2015:87]).

<sup>83</sup> STJUE de 12.2.2015, *Merck Canada*, (asunto C-539/13 [ECLI:EU:C:2015:87]) §17 y 18.

<sup>84</sup> STJUE de 17.10.1989, *Danfoss*, (asunto C-109/88 [ECLI:EU:C:1989:383]).

<sup>85</sup> M. LÓPEZ-MEDEL Y BÁSCONES, «Arbitraje, jurisdicciones nacionales y cuestión prejudicial», *Boletín del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*, 53 (1849), 2020, p. 2181.

debe significar que se trata de un órgano arbitral en el sentido estricto del término. En efecto, algunos órganos de los Estados miembros competentes para la resolución de disputas pueden hacer uso —en el desarrollo de su actividad— de las reglas procesales características de los órganos arbitrales [...] Este tipo de “arbitraje” debe distinguirse del arbitraje en sentido estricto que reposa sobre la capacidad (la voluntad) de las partes de confiar a un órgano no estatal (privado) la resolución de una disputa. Esta distinción es fundamental para la caracterización del órgano a los efectos del artículo 267 TFUE»<sup>86</sup>. El Abogado General apunta a la necesidad de una interpretación moderna, adaptada a la realidad social, en la consideración de los órganos jurisdiccionales: «La especificidad de esta institución se basa únicamente en que el legislador portugués decidió permitir a los contribuyentes someter sus litigios con la Administración tributaria a un órgano jurisdiccional que funciona de forma menos formalizada, más rápida y menos onerosa que los órganos jurisdiccionales administrativos ordinarios [...] Este enfoque, por así decir, postmoderno de la justicia es el resultado de la evolución del sistema judicial y del sistema jurídico en su conjunto. El Tribunal de Justicia no puede permanecer insensible a esta evolución, sino que debe adaptar su práctica, y, en consecuencia, la interpretación del artículo 267 TFUE»<sup>87</sup>. Desde una postura plenamente funcional, el Abogado General concluye que «denegar a los órganos jurisdiccionales arbitrales en materia tributaria la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia privaría a estos de una parte significativa de la influencia sobre la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales portugueses en materia tributaria, es decir, en un ámbito ampliamente armonizado en el Derecho de la Unión y que tiene una incidencia directa sobre los derechos y obligaciones de los justiciables. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este riesgo forma parte de las circunstancias que pueden llevar a sostener un reconocimiento de la competencia del órgano en cuestión para plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia»<sup>88</sup>.

En este epígrafe procederemos a realizar un ejercicio teórico consistente en analizar la eventual admisibilidad de una cuestión prejudicial que hipotéticamente pudiera ser planteada por un órgano arbitral de consumo español. Órganos que, por definición, tienen naturaleza administrativa<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Conclusiones del Abogado General de 8.4.2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta* (asunto C-377/13 [ECLI:EU:C:2014:246]) §19.

<sup>87</sup> Conclusiones del Abogado General de 8.4.2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta* (asunto C-377/13 [ECLI:EU:C:2014:246]) §50.

<sup>88</sup> Conclusiones del Abogado General de 8.4.2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta*, (asunto C-377/13 [ECLI:EU:C:2014:246]) §51.

<sup>89</sup> Art. 4.1 Real Decreto 713/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Sistema Arbitral de Consumo (en adelante, RDSAC).

#### 4.1. Origen legal y carácter permanente

El TJUE ha querido evitar el planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte de órganos creados de forma provisional o puntualmente para la resolución de una disputa específica. Por ello, establece los requisitos de origen legal y carácter permanente del órgano. Aunque distintos, son dos requisitos, en cierta manera, dependientes el uno del otro. Se evita, así, el riesgo de abusar del procedimiento prejudicial construyendo litigios artificiales y órganos *ad hoc* para su resolución<sup>90</sup>. Precisamente por este motivo se han generado dudas al respecto del carácter de los órganos arbitrales, especialmente los de carácter privado, dado que su constitución, designación o composición en ocasiones se determina *ad hoc*. Pero, como venimos apuntando, los órganos arbitrales de consumo no pueden subsumirse plenamente en las categorías del arbitraje convencional.

Por lo que respecta al origen legal, lo que pretende justificar el TJUE es que los órganos competentes para el planteamiento de cuestiones prejudiciales no sean otros que los que el Estado cree o designe para la aplicación del Derecho europeo<sup>91</sup>. Por faltar esta vinculación con el poder público, el Tribunal de Justicia se ha declarado incompetente para responder cuestiones prejudiciales planteadas por órganos establecidos por acuerdo entre las partes al margen de la estructura organizativa del Estado<sup>92</sup>. En cambio, el hecho que el ente actúe con la aprobación y concurso del Estado funciona como *ratio decidendi* para considerar el requisito cumplido<sup>93</sup>. La integración de los órganos arbitrales portugueses en el sistema judicial es una buena muestra de ello. Así, en el caso *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, el TJUE destaca que los tribunales arbitrales figuran en la lista de órganos jurisdiccionales nacionales (art. 209 de la Constitución de la República Portuguesa) y que el régimen jurídico del arbitraje tributario se encuentra regulado el Decreto-ley 10/2011, de 20 de enero de 2011<sup>94</sup>. De esta argumentación podemos extraer otra conclusión: que el origen deba ser legal no restringe que el tipo de normas relativas al arbitraje deban ser estrictamente leyes, sino que debe hacerse una interpretación más extensiva y sistemática del requisito.

El origen legal implica, en cierta manera, el carácter permanente del órgano. Este último criterio no está especialmente desarrollado por

<sup>90</sup> M. BROBERG y N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 62.

<sup>91</sup> STJUE de 23.3.1982, *Nordsee*, (asunto 102/81 [ECLI:EU:C:1982:107]) §12-13.

<sup>92</sup> Por ejemplo, en el ya citado caso *Nordsee*.

<sup>93</sup> STJUE de 6.10.1981, *Broekmeulen*, (asunto C-246/80 [ECLI:EU:C:1981:218]).

<sup>94</sup> STJUE de 12.6.2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta*, (asunto C-377/13 [ECLI:EU:C:2014:1754]) §24.

la jurisprudencia. Precisamente es porque, quizás, deriva del anterior. No obstante, en líneas generales, podemos afirmar que cumplirán el requisito de la permanencia los órganos establecidos de forma duradera y sin ningún tipo de limitación temporal<sup>95</sup>.

En el asunto *Danfoss* se estimó el carácter permanente de un tribunal arbitral danés porque la creación del organismo no tenía por finalidad resolver un litigio concreto, sino que su competencia se establecía legalmente y con carácter general para la resolución de un determinado tipo de litigios laborales. El requisito del carácter permanente se ha aplicado de forma tan laxa que incluso en el asunto *Merck Canada*, en el que el órgano arbitral se disolvía una vez adoptado el laudo, se consideró cumplido. En este caso, lo que llevó a entender que se garantizaba el requisito de la permanencia fue que el tribunal se erigía sobre una base legal, disponía de competencia obligatoria y aplicaba normas procesales legales.

Con estos antecedentes, creemos que podemos concluir que los órganos arbitrales de consumo cumplirían con los requisitos de origen legal y carácter permanente. El arbitraje institucional está previsto en la Ley de Arbitraje<sup>96</sup>. El Sistema Arbitral de Consumo está regulado por Real Decreto<sup>97</sup>. Y las normas procesales aplicables al procedimiento arbitral están reguladas por ley<sup>98</sup>. A diferencia de los arbitrajes privados, el arbitraje de consumo se encuentra, de esta manera, estrechamente vinculado con los poderes públicos. De hecho, es una manifestación del deber constitucional de estos de garantizar la defensa de los consumidores y la protección de sus intereses mediante procedimientos eficaces<sup>99</sup>.

## 4.2. Jurisdicción obligatoria

Entre los criterios de determinación dibujados por el TJUE, destaca el de la jurisdicción obligatoria. En nuestra opinión, uno de los núcleos de la controversia cuando se trata de valorar la naturaleza jurisdiccional de los órganos arbitrales de consumo.

La doctrina no es unánime en cuanto a la valoración de la centralidad de este requisito. Mientras que algunos autores lo consideran un elemento decisivo<sup>100</sup>, para otros, aunque le reconozcan cierta relevancia, no es indispensable<sup>101</sup>.

<sup>95</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 131.

<sup>96</sup> Art. 14 Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje (en adelante, LA).

<sup>97</sup> Art. 1.1 RDSAC.

<sup>98</sup> Por la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

<sup>99</sup> Art. 51.1 CE.

<sup>100</sup> M. JIMENO BULNES, *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Barcelona, Bosch, 1996, pp. 190 y ss.

<sup>101</sup> M. BROBERG Y N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 65.

A lo largo de los años, el TJUE ha ido definiendo la obligatoriedad de la jurisdicción desde distintos prismas y con matices diversos; unos más beneficiosos que otros para la consideración de los órganos arbitrales de consumo. Ha diferenciado dos vertientes de la obligatoriedad; optando unas veces por una de ellas, y otras por la acumulación de ambas. En palabras del propio Tribunal: «puede significar bien que las partes deben estar obligadas a dirigirse al órgano remitente para la resolución de su litigio, bien que las resoluciones de dicho órgano tienen que ser vinculantes»<sup>102</sup>.

Es bien sabido que la sumisión al arbitraje de consumo en España tiene naturaleza voluntaria para las partes<sup>103</sup>. Y también lo es que el laudo es título ejecutivo<sup>104</sup> y produce efectos de cosa juzgada<sup>105</sup>.

La segunda de las interpretaciones —que las resoluciones del órgano sean vinculantes— ha sido plasmada en múltiples sentencias<sup>106</sup>. En algunas, no obstante, de forma cumulativa a otros requisitos. Por ejemplo, en el caso *Florence Emmanuel*, además de la fuerza vinculante de las resoluciones, el TJUE apuntó a que la opción elegida por las partes, pese a no ser de sumisión obligatoria, era una de las opciones legalmente previstas. En el caso *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, además de destacar la naturaleza de las resoluciones del órgano arbitral, apuntó al hecho que la competencia resultaba directamente de las disposiciones de un texto legal, no de la voluntad de las partes.

La sentencia del caso *Nordsee*, sin embargo, es clara y severa en favor de la primera de las interpretaciones de la obligatoriedad citadas: pese a que los laudos del órgano arbitral producían efectos de cosa juzgada, el órgano no podía considerarse jurisdiccional porque las partes no tenían ninguna obligación de confiar la resolución de sus litigios al arbitraje, entre otras cosas. A idénticas conclusiones llega en el asunto *Denuit y Cordenier*<sup>107</sup>. Frente a esta línea argumental, la Abogada General Kokott, en sus conclusiones al asunto *Valeri Hariev Belov*, desarrolla un razonamiento particularmente sutil: «si ante la mera existencia de diferentes alternativas para obtener protección jurídica se negase la existencia de una jurisdicción obligatoria, entonces, siendo estrictos, ni siquiera un tribunal civil clásico podría remitir al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial»<sup>108</sup>.

<sup>102</sup> STJUE de 17.9.1997, *Dorsch Consult* (asunto C-54/96 [ECLI:EU:C:1997:413]) §27.

<sup>103</sup> Art. 1.3 RDSAC.

<sup>104</sup> Art. 517.2.2º LEC.

<sup>105</sup> Art. 43 LA.

<sup>106</sup> Por ejemplo, STJUE de 6.7.2000, *Abrahamsson y Anderson* (asunto C-407/98 [ECLI:EU:C:2000:367]); STJUE de 30.3.2006, *Elizabeth Florence Emanuel* (asunto C-259/04 [ECLI:EU:C:2006:215]); STJUE de 31.1.2013, *Valeri Hariev Belov*, (asunto C-394/11 [ECLI:EU:C:2013:48]).

<sup>107</sup> STJUE de 27.1.2005, *Denuit y Cordenier* (asunto C-125/04 [ECLI:EU:C:2005:69]).

<sup>108</sup> Conclusiones de la Abogada General de 20.9.2012, *Valeri Hariev Belov* (asunto C-394/11 [ECLI:EU:C:2012:585]) §46 y 47.

En una aproximación diferente, en el caso *Margarit Panicello* se apuntan argumentos distintos a los anteriores. En este caso, la obligatoriedad se aborda desde el prisma de las causas de inadmisibilidad de demandas. El propio TJUE admite que, en ocasiones anteriores, ha admitido la obligatoriedad de órganos con competencia facultativa, pero considera que, en esos casos, el procedimiento era plenamente jurisdiccional. A diferencia de estos, el procedimiento de jura de cuentas español no puede considerarse jurisdiccional. Entre otras cosas, porque la incoación del procedimiento no impide que un tribunal ordinario sustancie autónomamente un proceso declarativo con el mismo objeto; es decir, no constituye causa de inadmisibilidad<sup>109</sup>. El Abogado General, sin embargo, considera que el hecho de que el procedimiento ante el secretario judicial no genere litispendencia no puede ser argumento para negar la jurisdicción; de lo contrario, también debería cuestionarse la condición de órgano jurisdiccional de los tribunales ordinarios que conocen de la reclamación contenciosa en paralelo a los secretarios judiciales<sup>110</sup>. Sea como fuere, lo cierto es que la sustanciación de un procedimiento arbitral de consumo sí que crea litispendencia: el convenio arbitral obliga a las partes a cumplir lo estipulado e impide a los tribunales conocer de las controversias sometidas a arbitraje<sup>111</sup>.

Sin apartarnos del caso *Margarit Panicello*, el TJUE apunta otra crítica contra la jurisdiccionalidad de los secretarios judiciales. Declara que los decretos de los secretarios judiciales, aun siendo firmes e inmediatamente ejecutivos, no gozan de los atributos de una resolución judicial, especialmente del efecto de cosa juzgada. Una vez más, podemos afirmar que a los laudos arbitrales no les es aplicable la misma crítica.

Otro de los debates suscitados en relación con la obligatoriedad, desde una perspectiva funcional, es la valoración de la obligatoriedad *de facto*. Es decir, la situación en que, atendiendo al contexto fáctico, las partes no tienen otra vía real para hacer valer sus derechos. O, incluso, existiendo otras alternativas, la consideración de lo que se ha convertido en costumbre.

Un ejemplo representativo de ello lo encontramos en el caso *Broekmeulen*. Los argumentos del Tribunal en este caso son particularmente relevantes para el objeto de este trabajo. En un ejercicio de reconocimiento de la autonomía de los Estados y de su amplia diversidad, el Tribunal reconoce que «corresponde a los Estados miembros adoptar, cada uno en su territorio, las medidas necesarias para garantizar la completa ejecución de las disposiciones adoptadas por las Instituciones de

---

<sup>109</sup> STJUE de 16.2.2017, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2017:126]) §33 y 34.

<sup>110</sup> Conclusiones de la Abogado General de 15.9.2016, *Margarit Panicello* (asunto C-503/15 [ECLI:EU:C:2016:696]) §89.

<sup>111</sup> Art. 11 LA.

la Comunidad. Si, con arreglo al sistema jurídico de un Estado miembro, se confía a un organismo profesional que actúa bajo una cierta tutela administrativa, la aplicación de las disposiciones adoptadas por las Instituciones de la Comunidad y si dicho organismo establece, en este contexto, y con la colaboración de las Administraciones Públicas afectadas, vías jurisdiccionales que puedan afectar al ejercicio de los derechos otorgados por el ordenamiento jurídico comunitario, la eficacia de este último exige que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre las cuestiones de interpretación y validez que pudieran plantearse en el marco de un litigio semejante»<sup>112</sup>. Sigue diciendo que «a falta en la práctica de una vía jurisdiccional efectiva ante los tribunales ordinarios en una materia relativa a la aplicación del Derecho comunitario, la Comisión de Apelación, que ejerce sus funciones con la aprobación de las autoridades públicas y que actúa con su concurso y cuyas decisiones, a las que se llega tras un procedimiento contradictorio, son de hecho reconocidas como definitivas, debe considerarse como órgano jurisdiccional de un Estado miembro a los efectos del artículo 177 del Tratado»<sup>113</sup>.

En consecuencia, la *ratio decidendi* del caso *Broekmeulen* reside en la existencia, en la práctica, de una vía jurisdiccional efectiva. Resulta cuando menos discutible que la vía judicial pueda considerarse verdaderamente efectiva para la resolución de los conflictos de consumo en España. El arbitraje, por su parte, constituye la única alternativa a la jurisdicción ordinaria que concluye con títulos de carácter jurisdiccional<sup>114</sup>. ¿Cabe, por tanto, considerar que el arbitraje de consumo representa la única vía jurisdiccional efectiva en este ámbito?

Otro ejemplo de lo anterior lo encontramos en el caso *Consorti Maresme*. En este, se examina si el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (en adelante, TCCSP) —órgano de naturaleza administrativa, según el Derecho español—, puede considerarse órgano jurisdiccional a los efectos de plantear una cuestión prejudicial. En sus observaciones, el Gobierno español reconoce que no es obligatorio acudir a este órgano ante un eventual conflicto; es posible ir directamente a la vía judicial. Sin embargo, constata que en la inmensa mayoría de supuestos los conflictos se suscitan ante este órgano. Dada la realidad, el Gobierno español considera que se cumple con el requisito del carácter obligatorio porque, en la práctica, es el primer órgano que conoce de las cuestiones y aplica Derecho de la Unión. El TJUE, en la sentencia, entra a valorar el criterio de la obligatoriedad. Entre otros argumentos, constata que, a pesar de que el recurrente podía optar entre el recurso ante el TCCSP o la vía judicial contenciosa-administrativa,

<sup>112</sup> STJUE de 6.10.1981, *Broekmeulen* (asunto C-246/80 [ECLI:EU:C:1981:218]) §16.

<sup>113</sup> STJUE de 6.10.1981, *Broekmeulen* (asunto C-246/80 [ECLI:EU:C:1981:218]) §17.

<sup>114</sup> Véase, por todas, STC 17/2021, de 15 de febrero.

la competencia de este no dependía del acuerdo entre las partes y las resoluciones del órgano eran vinculantes. Seguidamente, repara en el hecho de que las partes no interponen, como regla general, recurso contencioso-administrativo, sin haber planteado antes un recurso ante el TCCSP. Concluye, por tanto, que la tarea de velar por el respeto del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos en Cataluña corresponde, en primer lugar, al TCCSP. En consecuencia, admite el requerimiento prejudicial del órgano administrativo.

Cabe añadir, además, que algunos arbitrajes de consumo en España presentan particularidades que los aproximan a la idea de obligatoriedad de la sumisión.

En primer lugar, el ejemplo más ilustrativo es el del arbitraje de transporte. En este ámbito, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres establece una presunción de sumisión, con posibilidad de *opt-out*<sup>115</sup>. Aunque se trata de un arbitraje sectorial inicialmente no concebido para resolver conflictos de consumo, lo cierto es que las juntas arbitrales de transporte conocen de reclamaciones presentadas por consumidores en relación con servicios de transporte.

En segundo lugar, determinadas normas sectoriales que regulan servicios de suministros básicos imponen a las empresas la obligación de someterse bien a un órgano administrativo específico, bien a las juntas arbitrales de consumo<sup>116</sup>. Aunque no se trata de la única vía prevista, en estos casos la competencia de las juntas de consumo deriva directamente de una disposición legal, y no de un acuerdo voluntario entre las partes.

Por último, merece mención especial el supuesto en que una empresa se ha adherido previamente al sistema arbitral de consumo mediante una Oferta Pública de Adhesión<sup>117</sup>. En tales casos, pese a que la adhesión se haya realizado de forma voluntaria en origen, cuando el consumidor interpone la reclamación, el convenio arbitral se entiende perfeccionado sin necesidad de acuerdo entre las partes<sup>118</sup>.

En este contexto, cabe plantearse si, en tales supuestos, resulta aún más plausible entender cumplido el requisito de la obligatoriedad para la consideración de las juntas arbitrales de consumo como órganos jurisdiccionales a los efectos del art. 267 TFUE.

---

<sup>115</sup> Art. 38.1.III Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

<sup>116</sup> En el caso del suministro eléctrico, véanse arts. 43 y 46.1.n) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

<sup>117</sup> Arts. 24 y ss. RDSAC.

<sup>118</sup> Art. 23 RDSAC.

### 4.3. Carácter contradictorio

Otro de los criterios relevantes es el carácter contradictorio del procedimiento. Este requisito implica que la decisión del órgano debe adoptarse tras un debate contradictorio, en el que las partes tengan la oportunidad de hacer valer sus derechos e intereses jurídicamente protegidos<sup>119</sup>. Sin embargo, ha sido un requisito interpretado de forma especialmente laxa por el Tribunal, generalmente. Probablemente, por la diversidad de procedimientos existentes en los Estados miembros y la autonomía procesal de estos<sup>120</sup>.

El Tribunal ha relativizado progresivamente la exigencia de contradicción en el procedimiento, hasta llegar a casi a obviarlo. En el caso *Gabalfria*, el Tribunal mostró una notable flexibilidad al considerar que la normativa reguladora de los TEA españoles garantizaba adecuadamente la contradicción. Basó su razonamiento únicamente en que, durante el procedimiento, las partes podían presentar alegaciones, aportar pruebas y solicitar la celebración de una vista pública (aunque no se celebrara). De manera aún más evidente, en el caso *Dorsch Consult*, el Tribunal admitió una cuestión prejudicial planteada por una instancia administrativa en un procedimiento sin contradicción formal, en el que las partes no eran oídas por el órgano que resolvía el conflicto. Recordó que la exigencia de un procedimiento contradictorio no es un criterio absoluto<sup>121</sup>.

Así pues, en líneas generales, puede afirmarse que el principio de contradicción ha sido tratado con flexibilidad por el Tribunal de Justicia. Si bien se invoca con frecuencia, su peso se ha visto atenuado hasta convertirse en un criterio relevante, pero no determinante<sup>122</sup>.

En el ámbito del arbitraje, tanto el Tribunal Constitucional como los Tribunales Superiores de Justicia han sido claros al señalar que las garantías del procedimiento arbitral derivan directamente de la Ley de Arbitraje, por lo que no resulta procedente exigirle los mismos estándares que a los tribunales judiciales<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster* (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §29.

<sup>120</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 144.

<sup>121</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster* (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §36.

<sup>122</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 153.

<sup>123</sup> Esto ha sido puesto de manifiesto, especialmente, respecto del deber de motivación. Para un análisis más detallado, véanse R. BARCELÓ COMPTE y Y. MORENO CASTRO, «El principi de legalitat a la llum de l'arbitratge de consum: música celestial?», *Revista Catalana de Dret Privat*, vol. 28, 2023, pp. 127-135.

Tanto la Ley de Arbitraje como el Real Decreto por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo establecen que el procedimiento arbitral de consumo debe ajustarse a los principios de audiencia, contradicción, igualdad entre las partes y gratuidad<sup>124</sup>. Además, regulan con detalle las garantías necesarias para asegurar una contradicción efectiva<sup>125</sup>. Por ello, no parece que el cumplimiento de este requisito planteara dificultades significativas en el caso de que un órgano arbitral de consumo planteara una cuestión prejudicial al TJUE.

#### 4.4. Normas jurídicas

Desde la perspectiva del contenido sustantivo de las resoluciones, el TJUE exige, como requisito para considerar a un órgano como jurisdiccional, que este aplique normas jurídicas al resolver los conflictos.

En general, el Tribunal se ha limitado a constatar —sin un desarrollo argumentativo significativo— que el órgano remitente efectivamente aplica normas de Derecho<sup>126</sup>. Si partimos de la premisa que las cuestiones prejudiciales solo pueden suscitarse con relación a la interpretación o validez de normas de Derecho de la Unión que, además, sean necesarias para la resolución del procedimiento en instancias nacionales, sería difícil imaginar una situación en la que el órgano solicitante no estuviera aplicando normas jurídicas.

En algunos casos, observamos como el TJUE no solamente se refiere a normas jurídicas sustantivas aplicables al fondo del asunto, sino también a las procedimentales que rigen la actuación del órgano. Así, en el caso *Dorsch Consult*, la Comisión Europea puso de manifiesto en sus observaciones que el órgano no cumplía el requisito de aplicar normas jurídicas porque el procedimiento ante dicho órgano se regía por unas normas internas que el propio ente tenía que establecer y que no producían efectos ante terceros ni se publicaban. Sin embargo, el TJUE consideró cumplido el requisito a partir de unas exigencias procedimentales generales que eran aplicables al órgano. Teniendo en cuenta este laxo nivel de exigencia, no creemos que fuera un punto problemático desde la perspectiva del arbitraje de consumo en España.

La cuestión controvertida que suscita el arbitraje de consumo es la posibilidad de resolución de los litigios en equidad. El arbitraje de consumo, defectivamente, se decidirá en equidad, excepto si las partes optan expresamente por el arbitraje en Derecho<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> Arts. 24 LA; 31.2 RDSAC.

<sup>125</sup> Arts. 17 y 18 LA; 35 a 42 RDSAC.

<sup>126</sup> I. SOCA TORRES, *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015, p. 161.

<sup>127</sup> Art. 31.4 RDSAC.

Lo cierto es que el TJUE ya se ha ocupado de la cuestión del arbitraje de equidad en alguna ocasión anterior. En efecto, en el caso *Danfoss* el Tribunal precisó que no pueden ser considerados órganos jurisdiccionales, a los efectos de entablar el diálogo prejudicial, aquellos que ejercen funciones decisorias basadas exclusivamente en juicios de equidad. Por el contrario, sí pueden ser incluidos en dicho concepto cuando los juicios de equidad se integran o están subordinados a un enjuiciamiento principal fundado en normas de Derecho.

De forma análoga a lo que sucedía con otros requisitos, también respecto de la aplicación de normas jurídicas existe jurisprudencia algo vacilante. En el caso *Almelo*, enjuiciando la admisibilidad de una petición prejudicial planteada por un órgano judicial que conocía de un recurso contra un laudo arbitral, el Tribunal entendió que debía considerarse órgano jurisdiccional incluso en el caso de que, en virtud del convenio arbitral celebrado entre las partes, dicho órgano jurisdiccional «deba resolver en calidad de amigable componedor»<sup>128</sup>.

No menos controvertido es el alcance de la equidad en relación con los límites que imponen las normas jurídicas en la resolución de arbitrajes de consumo. Tradicionalmente, han coexistido dos tendencias doctrinales y jurisprudenciales en cuanto a la concepción del arbitraje en equidad. Por un lado, la que entiende que a la resolución del litigio se llega sin necesidad de aplicar normas jurídicas; que el árbitro resuelve *ex aequo et bono*<sup>129</sup>. Por otro, la interpretación que sostiene que en el laudo en equidad no se pueden desconocer o contravenir las normas de Derecho positivo; la que entiende la equidad en el sentido del primer inciso del art. 111-9 del Código Civil de Cataluña (CCCat): «*l'equitat s'ha de tenir en compte en l'aplicació de les normes*»<sup>130</sup>.

No podemos en este trabajo ahondar de forma extensiva en esta cuestión. Sin embargo, sea cual fuere la correcta entre ambas interpretaciones —si es que existe una—, lo que está claro es que el arbitraje en equidad tiene un límite: el órgano arbitral nunca podrá desconocer las normas imperativas de consumo<sup>131</sup>. Y, en el contrato de compraventa de consumo, en Cataluña, todas las normas son imperativas<sup>132, 133</sup>. Por tanto, aun cuando resolviera en equidad, el órgano arbitral estaría aplicando, de una u otra forma, normas jurídicas.

<sup>128</sup> STJUE de 27.4.1994, *Almelo* (asunto C-393/92 [ECLI:EU:C:1994:171]) §24.

<sup>129</sup> STS de 20.02.1982 (RJ/1982/785); STS de 08.11.1985 (RJ/1985/5517); STS de 28.11.1988 (RJ/1988/8716); STS de 03.03.1989 (RJ/1989/9882).

<sup>130</sup> STS de 30.05.1987 (RJ/1987/3853).

<sup>131</sup> Art. 11 Directiva ADR; 16 Ley 7/2017.

<sup>132</sup> Art. 621-2.2 CCCat.

<sup>133</sup> Véanse R. BARCELÓ COMPTE y Y. MORENO CASTRO, «El principi de legalitat a la llum de l'arbitratge de consum: música celestial?», *Revista Catalana de Dret Privat*, vol. 28, 2023, pp. 164-166.

#### 4.5. Independencia

Como se ha expuesto en líneas anteriores, el requisito de la independencia no estuvo presente en la primera formulación de los criterios para determinar qué es un órgano jurisdiccional a los efectos del art. 267 TFUE. Pese a eso, en los últimos años el criterio de la independencia se ha revelado como uno de los más relevantes<sup>134</sup>.

La independencia cuenta con dos dimensiones: la externa y la interna. Ambas deben estar garantizadas para que un órgano pueda considerarse jurisdiccional a los efectos de plantear una cuestión prejudicial. Encontramos una clara definición de ambas dimensiones, respectivamente, en la sentencia al caso *Wilson*: «la existencia de reglas específicas, 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 neutralidad con respecto a los intereses en litigio»<sup>135</sup>. En síntesis, la dimensión externa de la independencia hace referencia a que el órgano esté protegido contra injerencias o presiones externas. Y la interna se aproxima al concepto de imparcialidad, requiriendo la equidistancia del órgano respecto a las partes del litigio.

En las conclusiones del caso *De Coster*, el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer describe un progresivo relajamiento del requisito de la independencia<sup>136</sup>. En su opinión, este culmina en la sentencia *Gabalfrisa*. En ella, el TJUE examina la naturaleza del TEA Regional de Cataluña, integrado orgánicamente en el Ministerio de Hacienda, administración responsable de los actos que habían de ser enjuiciados. Pese a lo expuesto, y a las dudas planteadas por el Abogado General Saggio, el TJUE admitió la cuestión.

Esta tendencia hacia la laxitud, sin embargo, se trunca en el reciente caso *Banco Santander*. El TJUE se plantea, una vez más, si el TEA Central español puede considerarse órgano jurisdiccional a los efectos del art. 267 TFUE. Por lo que respecta a la dimensión externa de la independencia, el Tribunal destaca que «el régimen de separación de los miembros del TEAC no está previsto en una normativa específica, mediante disposiciones legales expresas como las aplicables a los miembros del poder judicial [...] a los miembros del TEAC se les apli-

<sup>134</sup> P. CONCELLÓN FERNÁNDEZ, «El concepto de órgano jurisdiccional nacional: una noción en permanente revisión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 2020, p. 633.

<sup>135</sup> STJUE de 19.9.2006, *Wilson*, (asunto C-506/04 [ECLI:EU:C:2006:587]) §53.

<sup>136</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster*, (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §19 y ss.

can únicamente las normas generales del Derecho administrativo y, en particular, el Estatuto Básico del Empleado Público»<sup>137</sup>. En el mismo sentido se había pronunciado el Abogado General Hogan —y también la Comisión Europea en sus observaciones escritas: «el solo hecho de que los miembros del TEAC hayan sido cesados mediante decreto-ley por motivos que parecen obedecer a la conveniencia del Gobierno de turno basta, por sí mismo, para demostrar que el TEAC carece de esta crucial característica»<sup>138</sup>. Y, desde el punto de vista de la dimensión interna de la independencia, el TJUE considera que las propias características del recurso suscitado ante el TEA ponen de manifiesto los vínculos orgánicos y funcionales que existen entre el órgano y el Ministerio. Coherentemente, concluye que «algunas características del procedimiento de recurso extraordinario ante la Sala Especial para la Unificación de Doctrina regulado por el artículo 243 de la LGT contribuyen a poner en duda que el TEAC tenga la condición de tercero con respecto a los intereses en litigio»<sup>139</sup>.

Consideramos que la dimensión interna de la independencia se encuentra adecuadamente garantizada en el Sistema Arbitral de Consumo. Si bien es la Administración pública la que presta el servicio arbitral, los conflictos que se resuelven son de naturaleza estrictamente privada, sin que exista por parte de la Administración ningún vínculo, conexión o interés en las controversias sometidas a arbitraje<sup>140</sup>. Además, la institucionalización del sistema provoca que no sean las partes en el litigio las encargadas de la designación de los árbitros —a diferencia de un arbitraje privado convencional. Y, en esta misma línea, se prevén mecanismos de recusación y abstención de los árbitros para garantizar la imparcialidad de estos<sup>141</sup>.

En cuanto a la dimensión externa, la composición de las juntas, la acreditación y el nombramiento de los árbitros, así como la retirada de su acreditación, están regulados en el Real Decreto del Sistema Arbitral de Consumo<sup>142</sup>. En particular, el art. 11.1 de dicho Real Decreto establece de manera específica las causas que pueden motivar la retirada de la acreditación de los árbitros. Si bien no puede afirmarse que la independencia externa esté garantizada en la misma medida que en la vía judicial, sí puede sostenerse que se cumplen —al menos en términos teóricos— los requisitos exigidos por la jurisprudencia del TJUE en este ámbito.

<sup>137</sup> STJUE de 21.1.2020, *Banco Santander* (asunto C-274/14 [ECLI:EU:C:2020:17]) §66.

<sup>138</sup> Conclusiones del Abogado General de 1.10.2019, *Banco Santander* (asunto C-274/14 [ECLI:EU:C:2019:802]) §38.

<sup>139</sup> STJUE de 21.1.2020, *Banco Santander* (asunto C-274/14 [ECLI:EU:C:2020:17]) §73.

<sup>140</sup> Art. 1.2 RDSAC.

<sup>141</sup> Art. 14 y 15 RDSAC.

<sup>142</sup> Arts. 5 y 9 a 11 RDSAC.

## 5. CONCLUSIONES

El concepto «órgano jurisdiccional» reviste una importancia central en el sistema jurídico de la Unión Europea, especialmente a efectos del art. 267 TFUE, condicionando el acceso al mecanismo de la cuestión prejudicial. Determinar qué órganos pueden ser calificados como jurisdiccionales no constituye una cuestión baladí, sino un elemento decisivo para la efectividad del Derecho de la Unión y la uniformidad de su aplicación en los Estados miembros.

Sin embargo, tanto la normativa europea como la jurisprudencia del TJUE carecen de una definición clara y delimitada del concepto. Esta indefinición ha dado lugar a una evolución casuística y, en consecuencia, a una jurisprudencia en ocasiones inconsistente, donde el reconocimiento o denegación del carácter jurisdiccional de determinados órganos parece depender de criterios interpretativos variables. En palabras del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer: «la consecuencia es una jurisprudencia flexible en exceso y carente de la necesaria coherencia, con el déficit de seguridad jurídica que comporta. Las profundas contradicciones que se observan entre las soluciones propuestas por los abogados generales en sus conclusiones y las adoptadas por el Tribunal de Justicia en sus sentencias ilustran la falta de señalización en el camino, con el consiguiente riesgo de extravío. Es una jurisprudencia casuística, muy elástica y poco científica, con unos contornos tan difusos que admitiría una cuestión prejudicial suscitada por Sancho Panza como gobernador de la ínsula de Barataría»<sup>143</sup>.

La ausencia de una definición precisa genera una evidente falta de seguridad jurídica y favorece la existencia de soluciones divergentes entre los distintos Estados miembros y, dentro de los mismos, entre órganos de naturaleza similar. Estas diferencias representan un obstáculo para la uniformidad de la Unión.

Consideramos que el TJUE no puede permanecer insensible a la realidad social y a la evolución de las vías de acceso a la justicia. Si el reconocimiento de la condición de órgano jurisdiccional se mantiene restringido a las estructuras judiciales tradicionales, existe el riesgo de que la evolución del Derecho europeo quede estancada, ignorando la creciente relevancia de los mecanismos extrajudiciales, como el arbitraje de consumo.

Tras el análisis de los criterios de determinación, creemos que los órganos arbitrales del Sistema Arbitral de Consumo español podrían considerarse, al menos potencialmente, como órganos jurisdiccionales a los efectos del art. 267 TFUE. A pesar de que ciertos requisitos plan-

---

<sup>143</sup> Conclusiones del Abogado General de 28.6.2001, *De Coster* (asunto C-17/00 [ECLI:EU:C:2001:366]) §14.

tean dificultades —en particular, la obligatoriedad de las decisiones y la aplicación de normas jurídicas—, existen interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales que permiten defender su encaje en la noción funcional de «órgano jurisdiccional».

Por todo ello, resulta imprescindible que el TJUE adopte —o mantenga— una interpretación moderna, evolutiva y funcional del concepto de «órgano jurisdiccional», que atienda a la finalidad del mecanismo prejudicial y a la realidad actual de los sistemas de justicia.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, R., «La noción de órgano jurisdiccional a los efectos de activar la cuestión prejudicial europea», en MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.), FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MENÉNDEZ REXACH, E. (dirs.), *Libro homenaje a Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2011.
- ALTER, K., *Establishing the Supremacy of European Union Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- ANDERSON, D. W. K., y DEMETRIOU, M., *References to the European Court*, London, Sweet & Maxwell, 2002.
- BARCELÓ COMPTE, R. y MORENO CASTRO, Y., «El principi de legalitat a la llum de l'arbitratge de consum: música celestial?», *Revista Catalana de Dret Privat*, vol. 28, 2023, pp. 119-172.
- BONELLI, M. y CLAES, M., «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary», *European Constitutional Law Review*, 14 (3), 2018, pp. 622-643.
- BROBERG, M. y FENGER, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2021.
- CARUBBA, C. J., GABEL, M. y HANKLA, C., «Understanding the role of the European Court of Justice in European integration», *American Political Science Review*, 106 (1), 2012, pp. 214-223.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «Los secretarios judiciales no son órganos jurisdiccionales a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *RGDE*, núm. 42, 2017, pp. 128-141.
- CIENFUEGOS MATEO, M., «Juez nacional - Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial», en MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.), BENEYTO PÉREZ, J. M. (dir.), *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, vol. 5: *Sistema jurisdiccional de la UE*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2012.
- CONCELLÓN FERNÁNDEZ, P., «El concepto de órgano jurisdiccional nacional: una noción en permanente revisión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 2020, pp. 629-658.
- CONCELLÓN FERNÁNDEZ, P., *Los órganos jurisdiccionales españoles y la cuestión prejudicial*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2020.

- DÍAZ ABAD, N., «España, veinticinco años de presencia y jurisprudencia en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 315, 2011, pp. 17-27.
- JIMENO BULNES, M., *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Barcelona, Bosch, 1996.
- LENAERTS, K., ARTS, D. y MASELIS, I., *Procedural Law of the European Union*, Londres, Sweet & Maxwell, 2006.
- LARSSON, O. y NAURIN, D., «Judicial independence and political uncertainty: how the risk of override affects the Court of Justice of the EU», *International Organization*, 70 (2), 2016, pp. 377-408.
- LÓPEZ-MEDEL Y BASCONES, M., «Arbitraje, jurisdicciones nacionales y cuestión prejudicial», *Boletín del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*, 53 (1849), 2020, pp. 2177-2193.
- RODRÍGUEZ-MEDAL, J., «Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?», *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, núm. 1, 2015, pp. 104-146.
- RUIZ-JARABO COLOMER, D., *El Juez nacional como Juez Comunitario*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 71-82.
- *La Justicia de la Unión Europea*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2011.
- SOCA TORRES, I., *El concepto de órgano jurisdiccional en el planteamiento de la cuestión prejudicial europea*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2015.
- STANEVICIUS, M., «Admissibility of Requests for a Preliminary Ruling in the Case Law of the CJEU on Judicial Independence», *Teisé (Vilnius University Press)*, vol. 132, 2024, pp. 120-134.
- STONE SWEET, A. y BRUNELL, T. L., «The European Court of Justice, state noncompliance, and the politics of override», *American Political Science Review*, 106 (1), 2012, pp. 204-213.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estadísticas – Tribunal de Justicia de la Unión Europea: año 2024*, Luxemburgo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2025. Disponible en: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-05/ra\\_es\\_statistiques\\_24\\_b\\_statistiques-cour-.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-05/ra_es_statistiques_24_b_statistiques-cour-.pdf) (última consulta realizada el 5/11/2025).
- TRIDIMAS, T., «Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure», *Common Market Law Review*, 40, 2003, pp. 9-50.
- VOET, S. ET AL., «Recommendations from academic research regarding future needs of the EU framework of the consumer Alternative Dispute Resolution (ADR)», KU Leuven, 2022.

