

De la tradición europea a la realidad andina: Hacia la creación de la figura del Abogado General en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Da tradição europeia à realidade andina: Rumor à criação da figura do Advogado-Geral no Tribunal de Justiça da Comunidade Andina

From European Tradition to Andean Reality: Toward Establishing the Role of Advocate General in the Court of Justice of the Andean Community

De la tradition européenne à la réalité andine: Vers la création de la figure de l'Avocat Général au sein de la Cour de justice de la Communauté andine

Werner Miguel Kühn Baca *

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo, Gran Ducado de Luxemburgo.

Resumen: El presente artículo examina la figura del Abogado General en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y evalúa su potencial incorporación al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA). Mediante un análisis comparado, se exploran las funciones, aportes y garantías institucionales que caracterizan al Abogado General en el contexto europeo, destacando su contribución a la coherencia jurisprudencial, al desarrollo del Derecho y a la legitimidad de la jurisdicción supranacional. Asimismo, se analizan los factores históricos, políticos y presupuestarios que explican la ausencia de esta figura en el sistema andino, como la defensa de la soberanía nacional, el sesgo económico-comercial de la integración y las restricciones financieras de la CAN. A partir de las bases jurídicas

E-mail: iuseuropaeum@yahoo.de; Werner.Kuhn@curia.europa.eu

Recibido: 24/09/2025. Aceptado: 18/02/2026.

Editor responsable: Natasha Suñé . Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, Paraguay.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

existentes en el Derecho andino, se identifican los mecanismos normativos y procedimentales necesarios para introducir un Abogado General en el TJCA y se argumenta que su adopción fortalecería el principio de homogeneidad, la unidad del ordenamiento jurídico y la transparencia del proceso decisorio. Finalmente, se sostiene que esta figura permitiría intensificar el diálogo judicial del TJCA con el TJUE y otros tribunales internacionales, consolidando la confianza de los Estados miembros y de los operadores jurídicos en el sistema de integración regional.

Resumo: O presente artigo examina a figura do Advogado-Geral no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e avalia sua possível incorporação ao Tribunal de Justiça da Comunidade Andina (TJCA). Por meio de uma análise comparativa, exploram-se as funções, contribuições e garantias institucionais que caracterizam o Advogado-Geral no contexto europeu, destacando sua contribuição para a coerência jurisprudencial, o desenvolvimento do Direito e a legitimidade da jurisdição supranacional. Além disso, analisam-se os fatores históricos, políticos e orçamentários que explicam a ausência dessa figura no sistema andino, como a defesa da soberania nacional, o viés econômico-comercial da integração e as restrições financeiras da CAN. Com base nas normas jurídicas existentes no Direito andino, identificam-se os mecanismos normativos e procedimentais necessários para introduzir um Advogado-Geral no TJCA, argumentando-se que sua adoção fortaleceria o princípio da homogeneidade, a unidade do ordenamento jurídico e a transparência do processo decisório. Por fim, sustenta-se que essa figura permitiria intensificar o diálogo judicial do TJCA com o TJUE e outros tribunais internacionais, consolidando a confiança dos Estados membros e dos operadores jurídicos no sistema de integração regional.

Summary: This article examines the role of the Advocate General in the Court of Justice of the European Union (CJEU) and assesses its potential incorporation into the Court of Justice of the Andean Community (CJAC). Through a comparative analysis, it explores the functions, contributions, and institutional safeguards that define the Advocate General in the European context, highlighting their contribution to jurisprudential coherence, legal development, and the legitimacy of supranational jurisdiction. It also analyzes the historical, political, and budgetary factors that explain the absence of this figure in the Andean system, such as the defense of national sovereignty, the economic-commercial bias of integration, and the financial constraints of the CAN. Based on existing legal foundations in Andean law, the article identifies the normative and procedural mechanisms necessary to introduce an Advocate General in the CJAC and argues that its adoption would strengthen the principle of homogeneity, the unity of the legal system, and the transparency of the decision-making process. Finally, it is argued that this figure would enhance judicial dialogue between the CJAC and the

CJEU, as well as other international courts, consolidating the trust of member states and legal practitioners in the regional integration system.

Résumé: Le présent article examine la figure de l'Avocat Général au sein de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et évalue son éventuelle intégration à la Cour de justice de la Communauté andine (CJCA). À travers une analyse comparative, il explore les fonctions, les apports et les garanties institutionnelles qui caractérisent l'Avocat Général dans le contexte européen, en soulignant sa contribution à la cohérence jurisprudentielle, au développement du droit et à la légitimité de la juridiction supranationale. Il analyse également les facteurs historiques, politiques et budgétaires qui expliquent l'absence de cette figure dans le système andin, tels que la défense de la souveraineté nationale, le biais économique et commercial de l'intégration et les contraintes financières de la CAN. À partir des bases juridiques existantes dans le droit andin, l'article identifie les mécanismes normatifs et procéduraux nécessaires pour introduire un Avocat Général au sein de la CJCA et soutient que son adoption renforcerait le principe d'homogénéité, l'unité de l'ordre juridique et la transparence du processus décisionnel. Enfin, il est affirmé que cette figure permettrait d'intensifier le dialogue judiciaire entre la CJCA, la CJUE et d'autres juridictions internationales, consolidant ainsi la confiance des États membres et des acteurs juridiques dans le système d'intégration régionale.

Palabras clave: Abogado General; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Reforma institucional; Derecho de la integración; Comunidad Andina; Unión Europea; Legitimidad judicial; Diálogo judicial.

Palavras-chave: Advogado Geral; Tribunal de Justiça da Comunidade Andina; Reforma institucional; Direito da integração; Comunidade Andina; União Europeia; Legitimidade judicial; Diálogo judicial.

Keywords: Advocate General; Court of Justice of the Andean Community; Institutional reform; Integration law; Andean Community; European Union; Judicial legitimacy; Judicial dialogue.

Mots-clés: Avocat Général; Cour de Justice de la Communauté Andine; Réforme institutionnelle; Droit de l'intégration; Communauté Andine ; Union Européenne ; Légitimité judiciaire; Dialogue judiciaire.

1. INTRODUCCIÓN

La integración regional en América Latina ha experimentado avances significativos en las últimas décadas, y la Comunidad Andina (CAN) se consolida como uno de los espacios más estables en términos de cooperación

económica y jurídica¹. Entre los logros más destacados de la CAN pueden mencionarse la armonización y modernización del Derecho de propiedad intelectual; la adopción de normas avanzadas sobre transporte terrestre, interconexión eléctrica, interconexión vial y telecomunicaciones; la creación de un mercado subregional en expansión mediante la eliminación progresiva de aranceles intracomunitarios y el impulso del Certificado de Origen Andino y del sistema de acumulación de origen; la introducción de instrumentos que promueven una movilidad más ordenada y una protección mínima de los derechos laborales - como el Instrumento Andino de Migración Laboral y la Tarjeta Andina de Migración -; los esfuerzos por desarrollar un concepto de “ciudadanía andina”, inspirado en el modelo de la “ciudadanía europea”; así como la adopción de políticas comunes en materia ambiental y de medidas orientadas a fomentar la integración energética.

En este marco, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) desempeña un papel esencial en la interpretación y aplicación uniforme del Acuerdo de Cartagena y de sus instrumentos jurídicos complementarios. No obstante, a diferencia de otras jurisdicciones supranacionales, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el TJCA carece de un mecanismo interno que permita un análisis jurídico independiente antes de la deliberación de los jueces. Esta ausencia limita la sistematización de criterios, reduce la coherencia jurisprudencial y afecta la transparencia en la argumentación de las decisiones. Frente a esta situación, la figura del Abogado General del TJUE surge como un modelo inspirador, ya que emite conclusiones independientes sobre los casos, aportando claridad, consistencia y profundidad técnica al proceso decisorio. La experiencia europea demuestra que su intervención fortalece la unidad del ordenamiento jurídico, favorece la evolución de la jurisprudencia y consolida la legitimidad institucional.

El presente artículo tiene como objetivo analizar en detalle la figura del Abogado General en el TJUE, identificar sus aportes a la jurisprudencia europea y explorar la posibilidad de adaptarla al contexto del TJCA. A partir de un enfoque comparado y un estudio de viabilidad normativa y procedimental, se pretende mostrar cómo la adopción de esta figura podría mejorar la coherencia jurídica, incrementar la transparencia y elevar la calidad técnica de las decisiones judiciales del TJCA. Para ello, se combinan el análisis doctrinal, la revisión de casos emblemáticos del TJUE y el estudio del marco normativo vigente en la CAN, con el fin de proponer una hoja de ruta para la implementación de la figura del Abogado General, incluyendo criterios de nombramiento, funciones, duración del mandato y mecanismos de integración gradual en la estructura institucional existente. Asimismo, la reflexión busca ofrecer un marco de referencia que podría inspirar eventuales trasplantes de esta figura a otros sistemas jurisdiccionales de carácter supranacional, en los que aún no se ha considerado su incorporación.

1 PEDRAZA, J. H., “Comunidad Andina: 50 años por el camino de la integración”. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Tomo LXIX, mayo - agosto 2019 n° 162, p. 137.

La idea de redactar este artículo surgió a partir de un intercambio académico con un exjuez del TJCA, en el marco de un evento organizado por el *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* en Heidelberg (Alemania). Durante ese encuentro, el autor se interrogó sobre las razones por las cuales la figura del Abogado General aún no se había incorporado en este tribunal supranacional, pese a estar expresamente prevista en su tratado constitutivo. La explicación entonces ofrecida - según la cual el número de asuntos en el TJCA era “reducido”² - resultó especialmente sorprendente para el autor, pues parecía subestimar tanto las múltiples funciones como el potencial de esta figura. Años después, este intercambio volvió a cobrar relevancia en una discusión sobre la CAN sostenida con dos Abogados Generales del TJUE, en el marco de una reunión institucional en Luxemburgo, en la que se constató la ausencia de un equivalente andino. En este contexto, el presente artículo se concibe como una contribución destinada a profundizar en la comprensión de esta figura, cuya presencia se ha tornado hoy imprescindible en el sistema judicial supranacional de la UE.

2. LA FIGURA DEL ABOGADO GENERAL EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Fundamento jurídico

La figura del Abogado General constituye uno de los rasgos más singulares y característicos del TJUE. Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece la función general del TJUE como garante de la interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la UE, y en el artículo 252 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que regula específicamente su forma de designación y las condiciones esenciales de su estatuto.

2.2. Estatuto, nombramiento y sistema de rotación/permanencia

Según el artículo 253 TFUE, los Abogados Generales son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años, renovable. Antes de su designación, la idoneidad de los candidatos es evaluada por el Comité previsto en el artículo 255 TFUE, compuesto por antiguos miembros del TJUE y juristas de reconocido prestigio, que emite un dictamen sobre la capacidad de cada candidato para ejercer las funciones de juez o Abogado General. Este procedimiento refleja el equilibrio institucional característico de la integración europea: por un lado, asegura la participación directa de los Estados en el nombramiento de estas altas magistraturas; por otro, garantiza que, una vez designados, los Abogados Generales gocen de

2 GARCÍA BRITO, G., “El rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. *Comentario Internacional*, 2020, n° 20, p. 194, explica que el número de asuntos fue inicialmente reducido, pero señala que entre 2007 y 2019 se produjo un incremento exponencial en las solicitudes de interpretación prejudicial. En este sentido, a juicio del autor del presente trabajo, la ausencia de Abogados Generales ante el TJCA ya no resulta justificada.

plena independencia en el ejercicio de sus funciones. En la práctica, algunos han ejercido varios mandatos consecutivos, lo que ha permitido dotar al TJUE de continuidad y de una valiosa experiencia acumulada. Son elegibles para el cargo las personas cuya independencia esté fuera de toda duda y que reúnan las condiciones exigidas para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales en sus respectivos países o sean jurisconsultos de reconocida competencia.

En materia de designación, la organización de los Abogados Generales combina un sistema de nombramientos permanentes con otro de nombramientos rotatorios. En la actualidad, el TJUE cuenta con once Abogados Generales. De ellos, cinco corresponden de manera permanente a los Estados miembros de mayor peso demográfico y político³, mientras que los seis restantes son distribuidos entre los demás Estados miembros a través de un mecanismo de rotación periódica. Este sistema busca conciliar la estabilidad institucional derivada de la presencia continua de ciertos Estados con el principio de igualdad entre los demás miembros, garantizando que todos los países dispongan, en distintos momentos, de la oportunidad de aportar un Abogado General. En la medida en que el TJUE ha delegado competencias a su Tribunal General (jurisdicción de primera instancia) para conocer solicitudes de interpretación prejudicial en determinadas materias, en el marco de la reciente reforma del sistema judicial, se ha previsto asimismo el nombramiento de tres jueces de dicha jurisdicción que ejercerán la función de Abogado General, lo que evidencia la importancia de esta figura para el desarrollo de la jurisprudencia⁴.

En lo que respecta a su estatuto, el TFUE equipara expresamente a los Abogados Generales con los jueces del TJUE en materia de independencia, inmunidades y obligaciones. Esto implica que no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno, institución o parte procesal y que deben mantener la misma imparcialidad y objetividad exigidas a los jueces. Este paralelismo no constituye un mero detalle formal: subraya que los Abogados Generales no son simples asesores ni funcionarios auxiliares, sino auténticos magistrados europeos investidos de una misión institucional propia. En consecuencia, están facultados para intervenir en la vista⁵ y formular las preguntas que estimen necesarias para esclarecer los aspectos jurídicos y fácticos del asunto, del mismo modo que el juez ponente o los demás jueces integrantes

3 Ciertos Estados miembros cuentan siempre con un Abogado General en el TJUE. Hasta 2013, solo los cuatro grandes Estados fundadores (Alemania, Francia, Italia y España) tenían asegurado un puesto permanente. Polonia fue incorporada tras la ampliación de la UE y el ajuste institucional del Tratado de Niza/Lisboa.

4 KÜHN, W. M., "The upcoming reform of the judicial system of the European Union". *Europarättslig Tidskrift*, 2024, nº 1, p. 99, analiza el alcance de la reforma en lo relativo a la designación de Abogados Generales ante el Tribunal General.

5 Conviene señalar, como detalle significativo, que el Abogado General ingresa a la sala de audiencias y la abandona por una puerta distinta a la de los jueces, un gesto que simboliza y pone de relieve su independencia respecto de estos.

de la sala⁶. Asimismo, gozan del mismo rango protocolario que los jueces, y el denominado Primer Abogado General - elegido cada tres años por sus pares - ostenta incluso un rango superior al de algunos jueces de mayor antigüedad. En este contexto, conviene subrayar que los Abogados Generales no participan en la elección del presidente del TJUE, pese a ser miembros de la institución, lo que refuerza su independencia y autonomía respecto del colegio de jueces.

El Primer Abogado General se encarga de asignar los asuntos pendientes entre los miembros del colegio, teniendo en cuenta la carga de trabajo de cada uno y velando por el respeto de ciertas reglas básicas, como la prohibición de que los Abogados Generales intervengan en asuntos relacionados con sus países de origen, lo que podría poner en entredicho su imparcialidad⁷. Conviene destacar, no obstante, que la función del Primer Abogado General no se limita a la distribución de asuntos, sino que incluye prerrogativas procesales específicas, entre ellas la facultad de proponer al TJUE el reexamen de asuntos para los que no existe recurso, cuando exista “un riesgo grave para la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión”, de conformidad con el artículo 256, apartado 2, TFUE.

La previsión de la figura del Abogado General en el propio TFUE reviste una gran importancia constitucional. No se trata de una innovación secundaria que pudiera crearse mediante reglamentos internos, sino de un elemento integrante del diseño judicial europeo, pensado desde los orígenes para garantizar la calidad técnica y la transparencia de la labor jurisdiccional. En este sentido, la presencia del Abogado General es un rasgo definitorio que diferencia al TJUE de otras cortes internacionales, donde la deliberación judicial suele transcurrir exclusivamente entre los jueces sin una instancia independiente de reflexión previa.

2.3. Funciones y dinámica procesal

De conformidad con el artículo 252 del TFUE, el TJUE está “asistido” por los Abogados Generales, noción que se analizará con mayor detalle en este trabajo. Su misión principal consiste en presentar, en los asuntos que les son asignados, conclusiones escritas, públicas y motivadas, en las que realizan un análisis jurídico exhaustivo de las cuestiones planteadas en el litigio y formulan una propuesta concreta de resolución⁸. A estas conclusiones

6 BRÜGMANN, J., *Die Rechtsstellung des Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union*. Hamburgo 2023, p. 260.

7 KOKOTT, J., *Anwältin des Rechts - Zur Rolle der Generalanwälte beim Europäischen Gerichtshof*, Referat im Rahmen der Vortragsreihe, Rechtsfragen der Europäischen Integration“. Bonn 2006, p. 6.

8 El artículo 252, apartado 2, TFUE define la función del Abogado General como la de “presentar públicamente, con plena imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del TJUE, requieran su intervención”.

se aplica un régimen lingüístico específico⁹. Aunque carecen de carácter vinculante para el TJUE, las conclusiones del Abogado General desempeñan funciones esenciales, ampliamente reconocidas por la doctrina y la práctica judicial, que pueden resumirse de la siguiente manera:

- **Función interpretativa y sistematizadora:** contribuyen a la creación, consolidación y clarificación de criterios jurídicos que orientan la jurisprudencia del TJUE.
- **Función de unidad y coherencia:** garantizan que el Derecho de la UE se aplique de manera uniforme en todos los Estados miembros, reforzando la consistencia del ordenamiento jurídico europeo.
- **Función de transparencia y legitimidad:** al ser públicas, las conclusiones permiten a la comunidad jurídica y a la ciudadanía acceder a los razonamientos que acompañan a la decisión judicial, reforzando así la legitimidad democrática del TJUE.
- **Función de eficiencia procesal:** el análisis técnico y exhaustivo del Abogado General facilita la labor de los jueces, permitiéndoles abordar con mayor rapidez y rigor los asuntos sometidos a su consideración. Además, los Abogados Generales son consultados previamente en la adopción de decisiones procesales importantes - como la necesidad de organizar una vista, solicitar aclaraciones a las partes o decidir sobre la intervención de terceros -, lo que subraya su papel central en la dinámica interna del TJUE.
- **Función innovadora:** los Abogados Generales suelen anticipar soluciones jurídicas novedosas, explorando vías interpretativas que, en ocasiones, han marcado un punto de inflexión en la evolución del Derecho de la UE.

La dinámica procesal que define la función del Abogado General se caracteriza por un rasgo esencial: su exclusión de la deliberación final de los jueces. Una vez presentadas sus conclusiones, su intervención en el procedimiento queda formalmente concluida, lo que garantiza que su análisis conserve un carácter genuinamente autónomo e imparcial. Este diseño institucional previene cualquier eventual influencia de las discusiones internas del TJUE sobre su parecer y asegura que este órgano jurisdiccional disponga de una “segunda voz institucional” diferenciada de la de los jueces.

Cabe destacar que toda deliberación se inicia con una decisión de la sala sobre la conveniencia de seguir o no las conclusiones del Abogado General¹⁰, decisión que depende del peso y la solidez de la argumentación

9 El francés constituye la lengua de trabajo del TJUE, por lo que las sentencias se redactan originalmente en este idioma y, posteriormente, se traducen a las demás lenguas oficiales de la UE. El Abogado General, en cambio, tiene la facultad de redactar sus conclusiones en la lengua oficial de su elección - ya sea el idioma oficial de su país de origen o aquel que prefiera por motivos profesionales (generalmente, el inglés, el francés o el alemán) -, las cuales son posteriormente traducidas.

10 SZPUNAR, M. “The Advocate General in the judicial architecture of the EU Court of

presentada por éste¹¹. Asimismo, los Abogados Generales no están vinculados por las opiniones de sus homólogos en asuntos conexos al formular sus conclusiones, lo que les permite desarrollar de manera autónoma su propio razonamiento jurídico. Esta independencia contribuye a enriquecer el debate judicial y facilita que los jueces consideren enfoques alternativos antes de adoptar su decisión definitiva.

Como regla general, el Abogado General interviene mediante la presentación de conclusiones en aquellos asuntos de especial envergadura o que plantean cuestiones jurídicas inéditas¹². En ocasiones, las conclusiones pueden centrarse exclusivamente en los aspectos más complejos del caso sometido al TJUE (*conclusions ciblées*). La decisión sobre la intervención del Abogado General corresponde a la “reunión general”, órgano que integra a todos los miembros del TJUE (jueces y Abogados Generales) y que decide tanto sobre la atribución del asunto a una sala determinada como sobre las cuestiones procesales pertinentes, tales como la celebración de vistas o la formulación de interrogantes a las partes implicadas¹³.

Antiguamente, las conclusiones del Abogado General se leían íntegramente en el marco de la vista oral, lo que permitía a las partes y al público presente escuchar de primera mano el desarrollo completo del análisis jurídico propuesto. Sin embargo, por razones de economía procesal y en atención al elevado volumen de asuntos que conoce el TJUE, esta práctica ha sido progresivamente sustituida por una lectura abreviada en audiencia. En la actualidad, durante la vista se procede únicamente a la lectura de la parte dispositiva de las conclusiones, es decir, de la propuesta de solución formulada por el Abogado General¹⁴. El texto íntegro de las conclusiones se publica el mismo día en el sitio web del TJUE, lo que garantiza su accesibilidad y preserva la transparencia del procedimiento.

Los estudios empíricos confirman que, en un elevado porcentaje de casos, el TJUE acoge total o parcialmente las conclusiones de los Abogados Generales. La doctrina suele señalar un índice de coincidencia cercano al 80%¹⁵, si bien resulta difícil establecer una estimación absolutamente precisa. Incluso en aquellos supuestos en los que el TJUE no las sigue, dichas conclusiones adquieren un notable valor doctrinal y académico, al ser citadas con frecuencia en manuales, comentarios jurisprudenciales e, incluso, en

Justice”. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2022, n° 24, p. 1144.

11 KÜHN, W. M., “Reflexiones sobre una posible convergencia regional con la participación de la Comunidad Andina y del Mercosur. Lecciones de la experiencia integracionista europea”. *Revista General de Derecho Europeo*, 2015, n° 36, p. 37.

12 BRÜGMANN, J., Op. cit., p. 301.

13 ČAPETA, T., „Seventy years of Advocates General at the Court of Justice of the European Union”. *Leiden Europa Lecture*, p. 7.

14 CLÉMENT-WILZ, L., *La fonction de l'avocat général près la Cour de justice*. Bruselas 2011, p. 532.

15 KOKOTT, J. Der EuGH als Motor des europäischen Integrationsprozesses?, *JuS-Kurzinterview* (Gustav-Radbruch-Forum 2018), p. 577, habla de un porcentaje de más bien 86%, según las estadísticas internas del gabinete.

decisiones posteriores. A menudo, cuando el TJUE sigue las conclusiones del Abogado General, la sentencia recoge de forma expresa los elementos del razonamiento jurídico que hace suyos. Por el contrario, en los casos en que se aparta de tales conclusiones, el TJUE no suele refutarlas directamente, sino que construye su argumentación de manera autónoma.

2.4. Conformidad con el principio del debido proceso

Dado que las conclusiones del Abogado General constituyen una opinión independiente y no vinculante destinada a orientar al TJUE en su labor interpretativa, y carecen de efectos jurídicos directos sobre la situación procesal de las partes, no pueden ser objeto de recurso por quienes discrepen de su contenido. Cualquier intento de impugnación en este sentido debe considerarse inadmisibles, tal como lo ha confirmado reiteradamente la jurisprudencia del TJUE¹⁶. No obstante, las partes disponen de un mecanismo específico para salvaguardar su derecho de defensa: la posibilidad de solicitar la reapertura de la fase oral del procedimiento, prevista en el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del TJUE. Dicha reapertura procede, entre otros supuestos, cuando el Abogado General, en sus conclusiones, introduce elementos nuevos o se pronuncia sobre cuestiones que no fueron objeto de debate durante la vista. De este modo, se mantiene el equilibrio entre la independencia funcional del Abogado General y el respeto del principio de contradicción en el proceso judicial europeo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), con sede en Estrasburgo, ha confirmado la compatibilidad de la figura del Abogado General del TJUE con las garantías del debido proceso previstas en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). En el asunto *Emesa Sugar N.V. c. Países Bajos*¹⁷, el TEDH sostuvo que la imposibilidad de impugnar las conclusiones del Abogado General no vulnera el principio de contradicción, dado que dichas conclusiones carecen de efectos vinculantes, se presentan en audiencia pública y se elaboran sobre la base de los alegatos previamente formulados por las partes. De forma complementaria, en *Kress c. Francia*¹⁸ - aunque referido al *commissaire du gouvernement* ante el *Conseil d'État* - el TEDH precisó que la intervención de un órgano que aporta un análisis jurídico independiente y no decisorio puede ser compatible con un proceso equitativo, siempre que se salvaguarden la transparencia y la separación de funciones.

En el asunto *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse*

16 Auto de 4 de febrero de 2000, *Emesa Sugar* (C17/98, EU:C:2000:69).

17 TEDH. Sentencia de 13 de enero de 2005, *Emesa Sugar N.V. c. Países Bajos*, demanda nº 62023/00.

18 TEDH. Sentencia de 7 de junio de 2001, *Kress c. Francia*, demanda nº 39594/98.

*Kokkelvisserij U.A. c. Países Bajos*¹⁹, el TEDH profundizó en esta cuestión y concluyó que la imposibilidad de responder a las conclusiones del Abogado General antes de su presentación oral no infringe el principio de contradicción. Ello se debe a que el Reglamento de Procedimiento del TJUE prevé mecanismos compensatorios - como la reapertura de la fase oral cuando se introducen elementos nuevos o determinantes - que garantizan el equilibrio procesal entre las partes. De este modo, el TEDH reafirmó que el sistema jurisdiccional de la UE, incluida la figura del Abogado General como “segunda voz institucional”, ofrece un nivel de protección equivalente al exigido por el CEDH y es plenamente compatible con el sistema europeo de tutela de derechos.

En consecuencia, el Abogado General se concibe como un auxiliar imparcial del TJUE, encargado de enriquecer el debate jurídico y salvaguardar el interés general del Derecho de la UE, sin participar en la deliberación judicial. Por ello, la ausencia de un derecho de réplica frente a sus conclusiones no menoscaba la equidad procesal, siempre que las partes puedan exponer plenamente sus argumentos y que la decisión final corresponda exclusivamente a jueces independientes e imparciales.

2.5. El gabinete de un Abogado General

En el TJUE, los denominados *référéndaires* (letrados) son juristas altamente cualificados que forman parte del personal jurídico de apoyo tanto de los jueces como de los Abogados Generales. Su labor es esencial para garantizar la solidez técnica, la coherencia interna y la claridad de los razonamientos jurídicos emitidos por el TJUE. El gabinete de cada miembro del TJUE suele estar compuesto por entre tres y cinco letrados, quienes pueden proceder del ámbito académico, de la administración nacional o supranacional, de la abogacía o del poder judicial. Su conocimiento de diversos ordenamientos jurídicos nacionales y su dominio de varios idiomas oficiales de la UE les permiten desenvolverse en un entorno internacional en el que confluyen distintas tradiciones jurídicas. Gracias a su elevada preparación y experiencia, no es infrecuente que algunos letrados sean posteriormente designados, tras años de desempeño como asesores jurídicos, para ocupar el cargo de juez o Abogado General en el TJUE, lo que contribuye a la continuidad y la acumulación de conocimiento institucional en la jurisprudencia europea²⁰.

En el contexto de los gabinetes de los Abogados Generales, los letrados desempeñan un papel central en la elaboración de las conclusiones, documentos fundamentales en los que el Abogado General analiza de manera

¹⁹ TEDH. Sentencia de 20 de enero de 2009, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Países Bajos*, demanda n.º 13645/05.

²⁰ JACOBS, F., “Reflections of an Advocate General: 1988-2006”, *Shaping EU Law the British Way: UK Advocates General at the Court of Justice of the European Union*, Oxford 2022, p. 569.

independiente y exhaustiva las cuestiones planteadas en cada litigio²¹. Su trabajo comienza con una investigación jurídica y doctrinal profunda, que incluye la revisión de la legislación europea aplicable, la jurisprudencia previa del TJUE y, en muchos casos, el Derecho comparado o el Derecho internacional, con el fin de aportar perspectivas adicionales y soluciones probadas en otros sistemas²². Esta fase permite fundamentar de manera rigurosa los argumentos del Abogado General y situar el caso dentro de un marco interpretativo amplio.

Posteriormente, los letrados colaboran en la redacción de los borradores de conclusiones, velando por que la exposición sea clara, coherente y jurídicamente rigurosa. Organizan los argumentos de manera lógica, destacan los precedentes pertinentes y proponen esquemas interpretativos que facilitan la comprensión tanto del TJUE como de los operadores jurídicos externos. Asimismo, elaboran notas de análisis y resúmenes que integran la jurisprudencia, los antecedentes normativos y posibles líneas de interpretación alternativas, proporcionando una visión global del asunto.

Los letrados también coordinan el flujo de información dentro del TJUE, manteniendo contacto con los equipos de los jueces y con los servicios administrativos para garantizar la tramitación uniforme y coherente de los casos. Su intervención asegura que todas las cuestiones relevantes sean identificadas y que los argumentos jurídicos estén sólidamente fundamentados antes de que el Abogado General formule sus conclusiones definitivas. En su calidad de asesores jurídicos, los letrados ejercen una función de apoyo técnico especializado, asumiendo la responsabilidad del análisis preliminar de los asuntos que se les encomiendan y formulando recomendaciones que orientan al Abogado General en el cumplimiento de su misión institucional.

Aunque la responsabilidad formal y la firma de las conclusiones corresponden al Abogado General, la labor de los letrados es determinante para la calidad técnica, la coherencia interpretativa y la claridad expositiva del documento. Gracias a su apoyo, el Abogado General puede concentrarse en la evaluación crítica, la orientación estratégica del razonamiento jurídico y la propuesta de soluciones innovadoras, mientras los letrados aseguran que la argumentación sea sistemática, completa y jurídicamente sólida. En suma, los letrados constituyen el núcleo operativo de soporte jurídico que permite al Abogado General desempeñar eficazmente sus funciones de análisis, interpretación y guía de la jurisprudencia del TJUE.

21 RUIZ-JARABO COLOMER, D., “La función del Abogado General del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Iniciación a la práctica en derecho internacional y derecho comunitario europeo*. Madrid, 2003, p. 369

22 SHARPSTON, E., “Comparative Legal Reasoning (Overt and Covert) in the Work of the Advocate General”, *The Italian Influence on European Law: Judges and Advocates General (1952-2000)*, Oxford 2024, p. 251.

2.6. Evolución histórica e impacto en la jurisprudencia

El origen de la figura del Abogado General se remonta a la tradición francesa del *commissaire du gouvernement*, funcionario del *Conseil d'État* (Consejo de Estado) encargado de presentar, con independencia, un análisis jurídico de los asuntos contencioso-administrativos²³. Pese a lo que su denominación pudiera sugerir, este no representaba al gobierno, sino que elaboraba y exponía públicamente un dictamen independiente (*conclusions*) destinado a orientar la decisión judicial. Dichos dictámenes carecían de carácter vinculante, pero ejercían una influencia significativa al aportar claridad, sistematicidad y coherencia al razonamiento jurídico. Inspirándose en este modelo, los redactores del Tratado de París de 1951 introdujeron la figura en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conscientes de que la nueva jurisdicción supranacional requería un mecanismo que garantizara tanto la coherencia interpretativa como la visibilidad de sus fundamentos jurídicos.

Si bien inspirado en una figura originada en un ordenamiento jurídico nacional, el Abogado General europeo adquirió desde sus inicios rasgos propios: goza del mismo estatuto que los jueces en términos de independencia e inmunidades, y su misión se centra en contribuir al desarrollo de un ordenamiento jurídico autónomo de la UE. De este modo, la figura constituye un trasplante jurídico adaptado al plano supranacional, que con el tiempo se ha convertido en un elemento indispensable para la calidad técnica, la legitimidad y la coherencia de la jurisprudencia del TJUE. Más de setenta años de actividad en el TJUE han permitido que el Abogado General adquiera rasgos distintivos, hasta diferenciarse de manera notable de su antecedente nacional.

Conforme a una interpretación ampliamente aceptada, la figura del Abogado General fue concebida para compensar la ausencia de opiniones disidentes en el modelo del TJUE²⁴. La decisión de no admitir votos particulares respondió al objetivo de salvaguardar la unidad, coherencia y autoridad del nuevo ordenamiento comunitario, evitando que la fragmentación judicial debilitara la legitimidad de la institución. Esta opción, sin embargo, limitaba la posibilidad de reflejar públicamente la diversidad de enfoques jurídicos existentes en el seno del Tribunal. En este contexto, diversos autores han señalado que el Abogado General desempeña, en gran medida, una función sustitutiva de la opinión disidente²⁵. Sus conclusiones, presentadas de manera pública e independiente, restablecen el equilibrio al ofrecer una manifestación externa de la pluralidad interpretativa sin menoscabar la fuerza

23 BOBEK, M. "A Fourth in the Court: Why are there Advocates-General in the Court of Justice?". *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2012, vol. 14, p. 535.

24 LAFFRANQUE, J., "Dissenting Opinion in the European Court of Justice – Estonia's possible contribution to the democratization of European Union judicial system". *Juridica international*, IX (2004), p. 18.

25 TESAURO, G.; CIRCOLO, A., "Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia conferma la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston". *Rivista Eurojus*, 2020, n° 4, p. 197.

vinculante de la sentencia. Así, aunque no constituyen votos particulares en sentido estricto, actúan como su equivalente funcional, proporcionando a la comunidad jurídica una visión crítica y complementaria que ha contribuido de forma decisiva al desarrollo de la jurisprudencia europea²⁶.

Con el paso del tiempo, la figura ha evolucionado en paralelo a la propia integración europea. En sus primeras décadas, el número de Abogados Generales era reducido y su intervención se reservaba para los asuntos de mayor complejidad o relevancia política. Sin embargo, a medida que el sistema de integración fue ampliando sus competencias y su órgano jurisdiccional recibió un número creciente de asuntos, la intervención de los Abogados Generales se generalizó y su estatuto se consolidó. Hoy, aunque no todos los casos requieren conclusiones, el abanico de materias en las que intervienen abarca desde las libertades económicas y la competencia hasta los derechos fundamentales, el Derecho procesal y las relaciones exteriores de la UE.

La influencia de los Abogados Generales en la evolución de la jurisprudencia europea ha sido decisiva. Basta mencionar algunos ejemplos paradigmáticos:

- En el asunto **Rewe-Zentral AG (120/78, “Cassis de Dijon”)**, el Abogado General *Capotorti* introdujo la noción de las “exigencias imperativas”, que podían justificar restricciones nacionales al comercio dentro del mercado común. Sus conclusiones permitieron al Tribunal establecer el principio de reconocimiento mutuo, asegurando que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro pudieran circular libremente en los demás, salvo excepciones justificadas. La claridad y sistematización del razonamiento de Capotorti fueron adoptadas prácticamente en su totalidad por el TJUE, consolidando un marco interpretativo fundamental para el libre comercio en la UE²⁷.
- En el asunto **Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91)**, el Abogado General *Van Gerven* propuso diferenciar entre “modalidades de venta” y “restricciones al producto”, evitando que el principio de libre circulación se aplicara de manera rígida. El Tribunal acogió esta distinción, delimitando el alcance del artículo 34 TFUE y consolidando la doctrina sobre la regulación de medidas que afectan la comercialización de productos, preservando así el equilibrio entre integración europea y autonomía legislativa nacional²⁸.
- El asunto **Bosman (C-415/93)** supuso un hito en la regulación deportiva. El Abogado General *Lenz* sostuvo que las normas de

26 JACOBS, F., Op. Cit. p. 572.

27 Conclusiones del Abogado General Capotorti presentadas el 16 de enero de 1979 en el asunto Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:3).

28 Conclusiones del Abogado General Van Gerven presentadas el 28 de abril de 1993 en los asuntos acumulados Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:160).

transferencia de futbolistas restringían injustamente la libre circulación de trabajadores. Sus conclusiones detallaban cómo los contratos deportivos y las restricciones nacionales eran incompatibles con el Derecho de la Unión, y el TJUE adoptó íntegramente su razonamiento, generando un precedente histórico que transformó la regulación del fútbol profesional en Europa²⁹.

- En el asunto **Promusicae (C-275/06)**, la Abogada General *Kokott* opinó que la directiva sobre privacidad y comunicaciones electrónicas debía interpretarse en el sentido de que no impedía a los proveedores de servicios de Internet revelar la identidad de los usuarios que compartían archivos protegidos por derechos de autor. El Tribunal siguió sus conclusiones, estableciendo un equilibrio entre la protección de la propiedad intelectual y los derechos fundamentales de los usuarios³⁰.

- Las conclusiones del Abogado General *Ruiz-Jarabo Colomer* en el asunto **Advocaten voor de Wereld (C-303/05)** constituyen un referente doctrinal para el entendimiento del principio de reconocimiento mutuo en materia penal y del alcance de la Orden de Detención Europea (ODE). En su análisis, *Ruiz-Jarabo Colomer* sostuvo que el marco jurídico de la ODE es plenamente compatible con el principio de legalidad penal y con los derechos fundamentales consagrados en el ordenamiento de la UE, al tiempo que destacó que la supresión de la verificación de la doble incriminación para determinados delitos de especial gravedad constituye una opción legítima del legislador europeo, orientada a reforzar la confianza recíproca entre Estados miembros. Subrayó asimismo que la ODE no menoscaba la soberanía nacional, sino que se inscribe en un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que los Estados han aceptado un grado elevado de cooperación judicial. Estas conclusiones, de gran densidad dogmática, ilustran el papel del Abogado General como garante de la compatibilidad entre el impulso integrador y la tutela de las garantías fundamentales, contribuyendo a consolidar la confianza mutua como piedra angular del espacio penal europeo³¹.

- En el asunto **Viking Line (C-438/05)**, el Abogado General *Poiares Maduro* elaboró un equilibrio técnico entre la libertad de establecimiento y el derecho de los trabajadores a la acción colectiva. Sus conclusiones fueron fundamentales para que el Tribunal adoptara un enfoque ponderado, reconociendo que los derechos sociales deben

29 Conclusiones del Abogado General Lenz presentadas el 20 de septiembre de 1995 en el asunto *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:293).

30 Conclusiones de la Abogada General *Kokott* presentadas el 18 de julio de 2007 en el asunto *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2007:454).

31 Conclusiones del Abogado General *Ruiz-Jarabo Colomer* presentadas el 12 de septiembre de 2006 en el asunto *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2006:552).

ser compatibles con las libertades económicas, y proporcionando criterios concretos para evaluar conflictos similares en el futuro³².

- Las conclusiones de la Abogada General *Trstenjak* en el asunto **Domínguez (C-282/10)** representan una contribución doctrinal decisiva a la comprensión de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en el Derecho de la UE. Al calificar el derecho al descanso anual retribuido como un principio general del Derecho de la UE, propuso su eventual invocación en litigios entre particulares, pero advirtió que tal aplicabilidad debe circunscribirse a derechos definidos con suficiente claridad, precisión e incondicionalidad, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica. Este planteamiento, que combina un enfoque teleológico y comparado con una reflexión sobre la coherencia y previsibilidad del sistema, pone de relieve el papel del Abogado General como garante de la coherencia dogmática del ordenamiento de la UE y como motor de su evolución jurisprudencial³³.

- El asunto **Google Spain (C-131/12)** constituye otro ejemplo paradigmático. El Abogado General *Jääskinen* defendió la implementación del “derecho al olvido”, proponiendo criterios claros sobre cuándo los motores de búsqueda deben eliminar información personal. El Tribunal siguió sus conclusiones, estableciendo un marco técnico-jurídico que permitió equilibrar la libertad de información y la protección de datos, influyendo decisivamente en la jurisprudencia sobre privacidad en Internet³⁴.

- En el asunto **Gauweiler (C-62/14)**, el Abogado General *Cruz Villalón* concluyó que el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo (BCE), conocido como *Outright Monetary Transactions* (OMT), era compatible con el Derecho de la UE, siempre que se respetaran ciertos límites. El TJUE siguió sus conclusiones, validando la legalidad del OMT y reforzando la autonomía del BCE en el marco de la política monetaria³⁵.

- Por último, en el asunto **República Checa c. Polonia (C-121/21)**, el Abogado General *Pikamäe* concluyó que Polonia había infringido el Derecho de la UE al prorrogar la autorización de explotación de lignito sin realizar una evaluación de impacto ambiental y sin notificar adecuadamente a la República Checa. *Pikamäe* destacó que la

32 Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 23 de mayo de 2007 en el asunto *International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:292).

33 Conclusiones de la Abogada General Trstenjak presentadas el 8 de septiembre de 2011 en el asunto *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2011:559).

34 Conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas el 13 de mayo de 2014 en el asunto *Google Spain y Google* (C-131/12, EU:C:2013:424).

35 Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas el 14 de enero de 2015 en el asunto *Gauweiler* y otros (C-62/14, EU:C:2015:7).

evaluación ambiental es fundamental para garantizar la transparencia y permitir que los Estados vecinos ejerzan sus derechos de participación y protección. Sus conclusiones subrayan la importancia de la cooperación transfronteriza y del cumplimiento de las normas ambientales comunitarias en proyectos con repercusiones significativas más allá de las fronteras nacionales. Además, constituyen un valioso aporte para un mejor entendimiento de las reglas procesales relativas a los recursos por incumplimiento entre Estados miembros³⁶.

Estos y muchos otros casos muestran cómo los Abogados Generales han sido auténticos arquitectos de la jurisprudencia europea. A menudo, sus conclusiones han introducido argumentos que el TJUE no ha adoptado inmediatamente, pero que han encontrado acogida en decisiones posteriores o han inspirado reformas legislativas. La doctrina especializada suele destacar, en este sentido, que los Abogados Generales cumplen no solo un papel técnico, sino también creativo, orientando el desarrollo progresivo del Derecho de la UE.

La experiencia demuestra que los Abogados Generales no solo enriquecen la argumentación jurídica, sino que también ofrecen al TJUE la posibilidad de explorar alternativas interpretativas, de abrir debates doctrinales y de proyectar la jurisprudencia hacia el futuro. Como ha señalado la doctrina, la figura del Abogado General refuerza la coherencia, la legitimidad y la innovación del Derecho de la UE, constituyéndose en un rasgo distintivo del modelo jurisdiccional europeo.

En consecuencia, la figura del Abogado General puede considerarse una institución bisagra: no forma parte del cuerpo colegiado de jueces, pero tampoco es un observador externo. Se sitúa en un punto intermedio, proporcionando al TJUE un análisis imparcial que, al mismo tiempo, enriquece el debate académico y jurídico más allá del propio proceso³⁷. Gracias a esta singularidad, el modelo del Abogado General ha sido objeto de atención en otros contextos supranacionales y regionales, generando propuestas de trasplante institucional.

2.7. Comparación del Abogado General con otras figuras del sistema judicial nacional

Para el público en general, e incluso para profesionales formados en determinadas tradiciones jurídicas, la figura del Abogado General del TJUE puede resultar poco familiar. Se trata ciertamente de una institución singular

36 Conclusiones del Abogado General Pikamäe presentadas el 3 de febrero de 2022 en el asunto República Checa/Polonia (Mina de Turów) (C-121/21, EU:C:2022:74).

37 ČAPETA, T., Op. cit., p. 5, explica que, si bien los principales destinatarios de la opinión de los Abogados Generales son los jueces que integran la sala que decide el asunto, la academia siempre ha sido su segundo público más importante.

dentro del panorama judicial supranacional³⁸, cuya función, sin embargo, puede analizarse a la luz de otras figuras nacionales e internacionales que ejercen labores de asesoramiento jurídico independiente y de garantía de coherencia en la interpretación del Derecho. Existen, en efecto, instituciones comparables en diversos ordenamientos, aunque no es posible identificar un antecedente que constituya un predecesor exacto de la función desempeñada por el Abogado General europeo.

En **Francia**, el antecedente más directo de la figura del Abogado General es el antiguo *commissaire du gouvernement* del *Conseil d'État*, cuya función está regulada en el Código de Justicia Administrativa (*Code de justice administrative*, CJA). El artículo L.7 le atribuye la misión de exponer públicamente, y con plena independencia, su opinión sobre las cuestiones jurídicas de los asuntos sometidos a la jurisdicción, sin participar en la deliberación. El artículo R.122-5 establece que su nombramiento se efectúa por decreto, a propuesta del ministro de Justicia, y fija un mandato de diez años, prorrogable de forma excepcional por un año, como garantía de imparcialidad y renovación. Asimismo, el artículo R.123-24 precisa su intervención consultiva en las sesiones del *Conseil d'État* en los asuntos de su competencia, subrayando su papel técnico y no decisorio. Este funcionario prepara conclusiones escritas y públicas que examinan de manera exhaustiva los aspectos jurídicos de los litigios contencioso-administrativos, no en representación del Gobierno, sino con el objetivo de orientar la decisión judicial. Para evitar equívocos sobre una supuesta representación gubernamental, su denominación fue sustituida en 2009 por la de *rapporteur public*. La independencia funcional y la publicidad de sus dictámenes constituyeron una fuente de inspiración directa para la creación de la figura del Abogado General del TJUE, como se ha señalado anteriormente³⁹.

En **Alemania**, el *Vertreter des öffentlichen Interesses* desempeña un papel específico en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo. Su

38 KOKOTT, J., *Anwältin des Rechts - Zur Rolle der Generalanwälte beim Europäischen Gerichtshof*, Referat im Rahmen der Vortragsreihe, Rechtsfragen der Europäischen Integration“, Bonn 2006, p. 2.

39 RUIZ-JARABO COLOMER, D., Op. cit, p. 359, subraya que, pese a las semejanzas funcionales, existen diferencias significativas entre ambas figuras. Así, mientras los *commissaires du gouvernement* participan en las deliberaciones del *Conseil d'État* - aunque sin derecho a voto -, los Abogados Generales del TJUE no intervienen en la deliberación judicial, lo que refuerza la autonomía de su análisis. Otra diferencia relevante radica en el momento procesal: el *commissaire du gouvernement* tiene conocimiento del proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente antes de formular sus conclusiones, mientras que en el TJUE las conclusiones del Abogado General se presentan públicamente antes de iniciarse la deliberación, preservando su carácter independiente. Asimismo, en el *Conseil d'État* las conclusiones del *commissaire du gouvernement* constituyen, por lo general, el único trámite de la vista, mientras que el Abogado General emite sus conclusiones tras haber escuchado las observaciones de las partes en la vista oral, siempre que esta se haya abierto. Finalmente, las conclusiones de los Abogados Generales se publican en la Recopilación oficial del TJUE - precediendo a la sentencia -, en tanto que las del *commissaire du gouvernement* no son objeto de publicación oficial.

intervención está prevista, por ejemplo, en el § 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo Federal (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*), así como en normativas sectoriales que regulan ciertos procedimientos de protección del interés público⁴⁰. La función principal de este representante consiste en asegurar que los tribunales reciban un análisis jurídico especializado cuando se debaten cuestiones que afectan al interés público, especialmente en casos complejos o de gran relevancia social. El *Vertreter des öffentlichen Interesses* actúa con independencia del Ejecutivo y presenta observaciones objetivas sobre la correcta aplicación del Derecho, evaluando tanto los hechos como la normativa aplicable. A diferencia de un fiscal, no persigue intereses punitivos ni representa directamente a la administración, sino que su finalidad es orientar al tribunal para garantizar coherencia y rigor jurídico en la interpretación normativa. Aunque su alcance es más limitado y sectorial que el del Abogado General del TJUE, comparte con este la función de aportar claridad y previsibilidad al razonamiento judicial, especialmente en ámbitos donde la complejidad técnica y normativa es elevada.

En **España**, los *fiscales* que intervienen ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional desempeñan funciones conceptualmente comparables a las del Abogado General del TJUE, al emitir dictámenes independientes que orientan la decisión judicial y contribuyen a la coherencia del ordenamiento jurídico. Ante el Tribunal Supremo, su actuación está regulada por la *Ley Orgánica del Poder Judicial* y el *Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, que establecen su deber de promover la legalidad, proteger el interés general - conforme al artículo 124 de la *Constitución Española* - y garantizar la correcta interpretación de las normas, interviniendo en recursos de casación, procesos penales de relevancia constitucional y conflictos de jurisdicción. Ante el Tribunal Constitucional, presentan dictámenes en recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y cuestiones de especial relevancia constitucional. Aunque sus conclusiones no son vinculantes, orientan decisivamente al tribunal y contribuyen a la armonización de la jurisprudencia nacional y europea. Su labor incluye también la asesoría en cuestiones procesales, como la admisión de recursos, la determinación de la sala competente o la necesidad de celebrar vistas públicas, reforzando la coherencia formal del proceso. En suma, los fiscales españoles cumplen una función de asesoramiento jurídico independiente que combina análisis técnico y defensa del interés general, aproximándose conceptualmente al Abogado General del TJUE, aunque dentro de un marco nacional y sujeto a la jerarquía institucional del Ministerio Fiscal, a diferencia de la plena autonomía funcional del Abogado General europeo.

En **Bélgica**, la *Cour de cassation* cuenta con el apoyo del *parquet général*, integrado por el *procureur général*, el *premier avocat général* y varios

40 SCHILLING, T., „Zum Recht der Parteien, zu den Schlußanträgen der Generalanwälte beim EuGH Stellung zu nehmen“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2000, n° 3, p. 395.

avocats généraux, cuyas competencias están detalladas en los artículos 142 a 151 del *Código de Justicia (Code judiciaire)*. Estos magistrados, que forman parte del Ministerio Público pero gozan de independencia funcional, tienen la misión de velar por la correcta interpretación de la ley, la protección del orden público y la preservación de la unidad de la jurisprudencia. En el marco de los procedimientos de casación, los *avocats généraux* presentan dictámenes escritos y orales en los que analizan las cuestiones jurídicas planteadas y proponen una solución al tribunal. Dichos dictámenes no son vinculantes, pero ejercen una influencia persuasiva significativa, ya que ofrecen un análisis exhaustivo y objetivo de la controversia. Además, sus conclusiones son públicas, lo que refuerza la transparencia del proceso y permite a la comunidad jurídica conocer el razonamiento que orienta las decisiones del alto tribunal. Su función es, en gran medida, comparable a la de los Abogados Generales del TJUE o a la de los *commissaires du gouvernement* franceses, en cuanto buscan garantizar que la jurisprudencia se mantenga coherente y que la ley se aplique de manera uniforme en todo el territorio. En este sentido, los *avocats généraux* desempeñan un papel esencial en la consolidación de la seguridad jurídica y en el fortalecimiento de la legitimidad de la *Cour de cassation* como garante supremo de la correcta aplicación del Derecho en Bélgica.

En los **Países Bajos**, el *Advocaat-Generaal* del *Raad van State* cumple funciones parcialmente análogas. Su intervención se centra en emitir dictámenes jurídicos independientes (*conclusies*) en procedimientos contencioso-administrativos complejos, especialmente cuando se plantea una cuestión de Derecho que requiere evolución jurisprudencial o interpretación sistemática. Aunque sus conclusiones no son vinculantes, ofrecen al tribunal una perspectiva técnica y doctrinal que contribuye a la calidad y coherencia de la decisión final. La legislación neerlandesa (*Wet op de Raad van State*) y la práctica institucional definen sus competencias, subrayando que deben actuar con independencia y objetividad, evaluando los hechos y el Derecho aplicable antes de que el tribunal adopte su decisión. Estas conclusiones suelen incluir referencias comparativas a otras jurisdicciones europeas, lo que enriquece el enfoque interpretativo y promueve una mayor armonización doctrinal.

En **Italia**, el *Avvocato Generale* actúa ante la *Corte di Cassazione* como parte de la *Procura Generale*, desempeñando una función institucional orientada exclusivamente al interés de la ley. Su intervención consiste en emitir dictámenes jurídicos independientes en procedimientos civiles y penales, especialmente en aquellos que presentan cuestiones complejas o de relevancia interpretativa. Estas conclusiones, que no son vinculantes para los magistrados, contribuyen a la formación de la jurisprudencia y a la coherencia técnica de las decisiones judiciales, en particular cuando se trata de las *Sezioni Unite*. A diferencia de otros sistemas, los *Avvocati Generali* no participan en los tribunales administrativos como los *Tribunali Amministrativi Regionali* o

el *Consiglio di Stato*, que poseen estructuras autónomas. Si bien no existe una ley orgánica específica para la *Corte di Cassazione*, la función del *Avvocato Generale* está regulada por el artículo 363 del Código de Procedimiento Civil italiano, el cual establece que el *Procurador General* puede intervenir en interés de la ley cuando no se trata de proteger derechos subjetivos, sino de asegurar la correcta interpretación del ordenamiento jurídico. Este análisis jurídico, público e independiente, refuerza la legitimidad institucional del tribunal y enriquece el debate doctrinal en el sistema judicial italiano.

En **Estados Unidos de América**, la figura equiparable al Abogado General del TJUE es el *Solicitor General*, regulado principalmente por los artículos 505 y 511-518 del título 28 del U.S. Code. Nombrado por el Presidente y confirmado por el Senado de Estados Unidos, representa al Gobierno federal ante la Corte Suprema y, en ocasiones, ante tribunales de apelación. Además de litigar, asesora al Ejecutivo sobre la admisión de recursos y decide qué casos deben ser defendidos, presentando alegatos escritos públicos y motivados y defendiendo oralmente la posición del Gobierno⁴¹. Aunque forma parte del Poder Ejecutivo, su papel trasciende la defensa gubernamental, actuando como orientador técnico de la interpretación jurídica, lo que guarda similitudes con la función del Abogado General en el TJUE al ofrecer un análisis independiente y facilitar la coherencia del ordenamiento jurídico.

Estas comparaciones permiten observar que, aunque cada figura se inserta en un contexto institucional propio, convergen en dos aspectos esenciales: primero, la provisión de un análisis jurídico independiente que orienta a los jueces; segundo, la contribución a la coherencia, legitimidad y calidad del ordenamiento jurídico. En este sentido, el Abogado General del TJUE representa una síntesis supranacional de estas tradiciones, adaptada a las necesidades de un sistema judicial que busca unidad interpretativa sin renunciar a la pluralidad de enfoques⁴².

3. LOS APORTES DEL ABOGADO GENERAL AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La figura del Abogado General no se limita a ser un observador del proceso, sino que ha contribuido de manera decisiva al fortalecimiento y consolidación del sistema jurisdiccional de la UE. Sus aportes se manifiestan en diversos planos - jurisprudencial, institucional y procesal - y han sido reconocidos tanto por la doctrina como por la práctica judicial.

3.1. Función interpretativa y sistematizadora

La primera función que desempeña el Abogado General puede describirse como interpretativa y sistematizadora. Sus conclusiones

41 CORDRAY, M.; CORDRAY, R., "The Solicitor General's changing role in Supreme Court litigation", *Boston College Law Review*, 2010, p. 1326; MCCONNELL, M., "The rule of law and the role of the Solicitor General", *Loyola of Los Angeles Law Review*, 1987, vol. 21, p. 1105.

42 SZPUNAR, M. Op. Cit., p. 1145.

ofrecen al Tribunal un marco hermenéutico coherente que permite evitar interpretaciones parciales o aisladas del Derecho de la UE. Para ello, el Abogado General recurre de manera integrada a los métodos de interpretación gramatical, sistemática y teleológica, al tiempo que incorpora principios generales, antecedentes legislativos, jurisprudencia consolidada e, incluso, referencias de Derecho comparado o internacional cuando resultan pertinentes⁴³. El alcance de este ejercicio trasciende el caso concreto, pues contribuye a construir categorías jurídicas, criterios de aplicación y esquemas interpretativos que sirven de guía tanto a los jueces europeos como a los operadores jurídicos nacionales en situaciones futuras. Con ello, se reduce la incertidumbre, se refuerza la previsibilidad de las decisiones y se consolida la dogmática del Derecho de la UE. No obstante, esta función interpretativa debe mantenerse dentro de límites precisos: no sustituye la deliberación judicial ni puede degenerar en elaboraciones teóricas desvinculadas del texto normativo y de los principios estructurales del ordenamiento jurídico europeo.

3.2. Función de unidad y coherencia

Una segunda dimensión es la función de unidad y coherencia. El Abogado General contribuye a garantizar que la jurisprudencia del TJUE mantenga consistencia tanto en sentido vertical, es decir, respecto de los principios fundacionales de la Unión y de la propia jurisprudencia previa, como en sentido horizontal, en cuanto a la armonización de líneas jurisprudenciales en diferentes ramas del derecho europeo. En este plano, el Abogado General identifica los criterios comunes, señala los puntos de tensión entre diferentes decisiones y propone soluciones de concordancia práctica que permiten preservar la coherencia del sistema en su conjunto. El efecto inmediato es la reducción de divergencias entre ordenamientos nacionales y la mayor seguridad jurídica para particulares y autoridades administrativas. Con todo, la búsqueda de unidad no debe convertirse en una petrificación del Derecho, de modo que la innovación jurisprudencial y la adaptación a nuevos contextos sigan siendo posibles.

3.3. Función de transparencia y legitimidad

La tercera función es la de transparencia y legitimidad. Las conclusiones del Abogado General, al ser públicas, motivadas y accesibles, hacen visible el itinerario argumentativo que conduce a una determinada interpretación. Con ello, se refuerza la rendición de cuentas y se favorece la aceptación de las decisiones judiciales por parte de los litigantes, los

43 FAIRCLOTH PEOPLES, L., “The use of foreign law by the Advocates General of the Court of Justice of the European Communities”, *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2008, p. 225, señala que el análisis de Derecho comparado puede incluir reglamentaciones de Estados no miembros de la UE, como las de EEUU, especialmente en el ámbito del Derecho de la competencia.

jueces nacionales y la opinión pública⁴⁴. Esta función tiene una dimensión pedagógica, pues traduce la complejidad técnica del Derecho europeo en análisis comprensibles y estructurados, sin renunciar al rigor. Al mostrar incluso las opciones descartadas y los criterios que justifican una elección interpretativa determinada, las conclusiones elevan el nivel de trazabilidad y de control externo del razonamiento judicial. Esta transparencia contribuye a la legitimidad del TJUE, sin que ello implique que las conclusiones tengan carácter vinculante o puedan ser objeto de impugnación autónoma. En el plano interno, la conjugación de un análisis doctrinal, jurisprudencial y comparativo, junto con la claridad y la precisión expositiva de sus conclusiones, constituye un factor decisivo que permite a los jueces del TJUE asumir con confianza el razonamiento jurídico del Abogado General, confiriendo así a sus sentencias un respaldo de mayor legitimidad.

En determinadas ocasiones, el TJUE puede seguir sustancialmente las conclusiones del Abogado General en cuanto al resultado del litigio, pero omitir algunos de los razonamientos o consideraciones desarrolladas en ellas. Esta omisión puede obedecer a diversas razones, como la voluntad de limitar la *ratio decidendi* a lo estrictamente necesario para resolver el caso, la intención de evitar pronunciamientos *obiter dicta* sobre cuestiones no esenciales o el deseo de mantener una cierta prudencia institucional en ámbitos políticamente sensibles. En tales circunstancias, las conclusiones del Abogado General adquieren un valor añadido para la comprensión del asunto, pues ofrecen una exposición más amplia y sistemática de las cuestiones jurídicas implicadas, permitiendo a la doctrina y a los operadores jurídicos reconstruir el contexto interpretativo completo en el que se inserta la sentencia⁴⁵.

3.4. Función de eficiencia procesal

La cuarta función corresponde a la eficiencia procesal. El Abogado General no solo interviene en los casos más complejos o de mayor trascendencia jurídica, sino que, además, ayuda a focalizar la deliberación en las cuestiones determinantes del litigio. Sus conclusiones permiten descartar argumentos accesorios, clarificar los puntos de debate y ordenar

44 CLÉMENT-WILZ, L. Op. cit. p. 972, el autor explica que, al contribuir a la fundación, la consolidación, los reajustes y la coherencia de la jurisprudencia, y al dar contenido a la transparencia que aporta el carácter público de sus conclusiones, los Abogados Generales han alimentado el proceso de justificación, crucial para la aceptación pública del papel de Corte Suprema que debe asumir el TJUE. Han participado, así, en la legitimación tanto de la jurisprudencia como del propio TJUE.

45 TRSTENJAK, V., "The impact of the DCFR on the case law of the CJEU", *Europäisches und internationales Privatrecht. Festschrift für Christian von Bar zum 70. Geburtstag*, hg. v. Helmut Grothe & Peter Mankowski, Munich 2022, p. 398, señala que las sentencias del TJUE pueden parecer sucintas o vagas para un jurista procedente de la familia jurídica alemana, especialmente en lo que respecta a su motivación. Por ello, la autora recomienda leer siempre las conclusiones del Abogado General para comprender mejor las sentencias, ya que estas contribuyen a una mejor comprensión de los argumentos expuestos por el TJUE.

las cuestiones prejudiciales o de anulación planteadas. De esta forma, se optimizan los recursos judiciales, se reducen los tiempos de deliberación y se mejora la calidad de la motivación final del TJUE. Incluso cuando los jueces no siguen íntegramente las conclusiones, el simple hecho de contar con un análisis exhaustivo de los posibles itinerarios argumentativos incrementa la eficiencia interna del proceso decisorio. No obstante, la eficiencia no debe alcanzarse a costa del contradictorio ni del derecho de defensa, razón por la cual la jurisprudencia admite la reapertura de la fase oral en caso de que el Abogado General aborde en sus conclusiones cuestiones que no fueron objeto de debate en la vista.

Como se ha señalado anteriormente, el Abogado General es llamado a pronunciarse en cuestiones procesales de especial relevancia, lo que refuerza su papel como garante de la correcta administración de justicia. Entre sus atribuciones figura emitir opinión sobre la pertinencia de recurrir a procedimientos simplificados de resolución, como la adopción de decisiones mediante auto, en los supuestos en que la cuestión de Derecho planteada ya ha sido resuelta de manera clara y reiterada por el TJUE. Este escenario corresponde a la doctrina del acto aclarado, formulada por el TJUE en el asunto **CILFIT (283/81)**⁴⁶, que estableció los criterios bajo los cuales un órgano jurisdiccional nacional puede abstenerse de plantear una cuestión prejudicial. Esta doctrina ha sido acogida, con ciertas adaptaciones, por el TJCA, evidenciando la convergencia metodológica entre ambos sistemas jurisdiccionales. Además, el Abogado General interviene en la valoración de la admisión excepcional de recursos de apelación en materias donde ya se ha producido un doble control de legalidad (por parte de las salas de recurso de agencias europeas y del Tribunal General), proponiendo su revisión únicamente cuando resulte imprescindible para salvaguardar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión. Así, el Abogado General se configura como verdadero guardián de la legalidad y de la integridad del sistema jurídico europeo.

3.5. Función innovadora

Finalmente, puede señalarse la función innovadora del Abogado General. En tanto que sus opiniones no son vinculantes, sus conclusiones se convierten en un espacio de libertad metodológica y de experimentación argumentativa. Ello le permite anticipar líneas evolutivas de la jurisprudencia, explorar nuevas categorías jurídicas o integrar de forma transversal elementos provenientes de diferentes ramas del Derecho de la UE. La innovación no se traduce en una creación normativa *ex nihilo*, sino en la propuesta de soluciones interpretativas que el TJUE puede acoger, matizar o incluso rechazar, pero que siempre amplían el repertorio argumental disponible. De esta manera, el Abogado General actúa como un laboratorio doctrinal que

46 TJUE, sentencia de 6 de octubre de 1982, CILFIT y otros (283/81, EU:C:1982:335).

alimenta la capacidad de adaptación del Derecho de la UE a contextos sociales, económicos y tecnológicos en constante cambio, contribuyendo al mismo tiempo a la legitimidad y a la resiliencia del sistema jurídico supranacional.

El hecho de que el Abogado General deba pronunciarse sobre cuestiones jurídicas inéditas lo sitúa en una posición central dentro del proceso de desarrollo del ordenamiento jurídico supranacional, planteándole desafíos de gran envergadura desde el punto de vista intelectual. Para enfrentarlos, el Abogado General puede recurrir al método del Derecho comparado, valiéndose de su conocimiento de los ordenamientos jurídicos nacionales con el fin de aportar soluciones a problemas que, si bien resultan novedosos en el ámbito de la UE, ya han sido abordados en el marco del Derecho de los Estados miembros. Al trasladar estas experiencias al terreno del Derecho de la UE, el Abogado General desempeña el papel de mediador entre las tradiciones jurídicas nacionales y la construcción de un ordenamiento jurídico común coherente, contribuyendo de este modo a enriquecer la interpretación y a reforzar la uniformidad normativa⁴⁷.

4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA FIGURA DEL ABOGADO GENERAL

4.1. Previsión normativa en el Acuerdo de Cartagena y en el Estatuto del Tribunal

El Acuerdo de Cartagena de 1969, en tanto norma constitutiva del proceso de integración andino, contiene disposiciones generales relativas a la organización institucional de la CAN y a los principios que rigen la creación de sus órganos. Entre ellos, destaca la previsión de un sistema jurisdiccional destinado a garantizar la correcta aplicación del Derecho andino y la uniformidad de su interpretación. En cumplimiento de dicho mandato, los Estados miembros adoptaron en 1979 el Tratado de Creación del TJCA, en vigor desde 1984, que regula la composición, competencias y funcionamiento de la jurisdicción supranacional. Este instrumento jurídico recogió en su artículo 7, *in fine*, la posibilidad de que el TJCA crease el cargo de Abogado General, dejando al Estatuto la determinación de su número y atribuciones. Sin embargo, al aprobarse el Estatuto del TJCA, esta previsión al parecer no fue desarrollada, optándose por suprimir cualquier referencia a dicha figura.

Actualmente, en la versión vigente del Tratado de Creación del TJCA, codificada por la Decisión 472 de la Comisión de la CAN⁴⁸, es el artículo 6, *in fine*, el que establece esta posibilidad, la cual se desarrolla en el artículo 142 del Estatuto del TJCA, actualmente recogido en la Decisión 500 del Consejo

47 TRSTENJAK, V. Op. Cit. p. 398, señala que las conclusiones del Abogado General pueden hacer referencia a instrumentos de armonización del Derecho civil, como el denominado "*Draft Common Frame of Reference*", a la doctrina jurídica e incluso pueden incluir un estudio comparado de varios ordenamientos jurídicos, además de un análisis lingüístico comparado.

48 Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena n° 483 del 17 de setiembre de 1999 [en línea] Disponible en: <www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/gace483.pdf>

Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE)⁴⁹, titulado “Abogado General”. De esta disposición se desprende que “el cargo será provisto por el TJCA cuando las necesidades funcionales y operativas del órgano lo requieran”. Asimismo, se establece que “la provisión de dicho cargo se hará en el número de funcionarios que las actividades institucionales exijan y las atribuciones y número de estos serán determinados conforme al artículo 6 del Tratado de Creación del TJCA”. Sin embargo, como se ha señalado, hasta la fecha no se ha adoptado ninguna medida concreta para implementar estas disposiciones.

A diferencia de lo establecido en el TFUE respecto del TJUE, donde los Abogados Generales han sido institucionalizados como parte esencial del modelo jurisdiccional europeo, el diseño finalmente adoptado en el ámbito andino se configuró como una estructura colegiada unitaria, en la que los jueces concentran íntegramente las funciones de deliberación y redacción de las decisiones. En consecuencia, la previsión contenida en el Derecho originario de la CAN puede considerarse una cláusula normativa latente o, en términos doctrinales, una “*norma dormida*”, cuya vigencia formal no se tradujo en una implementación efectiva en el Derecho derivado. Ello refleja una opción política e institucional por la simplificación orgánica del TJCA en sus primeras etapas, aunque con la consecuencia de haber privado al sistema de una figura que, en perspectiva comparada, podría haber contribuido al fortalecimiento de la coherencia interpretativa y de la legitimidad del sistema jurisdiccional andino.

4.2. Razones históricas y políticas de su no implementación en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

La ausencia de la figura del Abogado General en el TJCA puede resultar, en una primera aproximación, sorprendente, si se tiene en cuenta que el diseño jurisdiccional de la CAN se inspiró de manera directa en el modelo supranacional europeo. Como ha sido señalado por la doctrina, tanto la estructura institucional, como su funcionamiento y las vías de recurso previstas en el ordenamiento comunitario andino - en particular el mecanismo de interpretación prejudicial - encuentran su referente en la experiencia de la integración europea, aunque adaptados a las especificidades de la realidad regional⁵⁰. En este sentido, el TJUE se erige en un modelo de referencia para la construcción de una justicia de carácter supranacional. Dado que el ordenamiento jurídico andino contenía bases normativas que habrían permitido la incorporación de la figura del Abogado General, cabría

49 Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena nº 680 del 28 de junio de 2001 [en línea] Disponible en: <www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE680.PDF>

50 KÜHN, W. M., “La experiencia europea en la aplicación de la doctrina del acto aclarado” al procedimiento de remisión prejudicial: Enseñanzas útiles para su implementación en el sistema jurisdiccional andino”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 2025, vol. 13, nº 22, p. 1.

esperar que esta hubiese sido igualmente replicada en el ámbito andino. Sin embargo, como se analizará a continuación, su ausencia no obedece a un descuido normativo, sino a una decisión deliberada de diseño institucional, condicionada por las circunstancias históricas y políticas que acompañaron la gestación del sistema jurisdiccional de la CAN.

En primer lugar, la defensa de la soberanía nacional fue un elemento transversal que influyó decisivamente en la configuración del TJCA⁵¹. Durante las décadas de 1970 y 1980, los Estados miembros de la CAN se encontraban en procesos internos de consolidación democrática y de redefinición de sus instituciones estatales. En este marco, existía un marcado recelo hacia la creación de órganos supranacionales que pudieran limitar la autonomía de los Estados en materia legislativa o judicial. El establecimiento de un Abogado General, con capacidad de emitir dictámenes independientes y públicos que pudieran influir en la interpretación del Derecho andino, habría sido percibido como un exceso de supranacionalidad, incompatible con la voluntad política de los gobiernos de mantener un control estrecho sobre el proceso de integración.

En segundo lugar, el sesgo económico-comercial del proyecto andino también explica la no implementación de la figura⁵². El Acuerdo de Cartagena, firmado en 1969, priorizó la constitución de un mercado común, la coordinación de políticas arancelarias y la promoción de la integración productiva. La función judicial fue concebida en términos instrumentales, es decir, como un mecanismo técnico destinado a resolver litigios derivados de la aplicación de normas económicas y comerciales. En ese contexto, no se consideró necesario introducir un órgano consultivo adicional que reforzara la dimensión interpretativa o dogmática del Derecho andino. A diferencia de la experiencia europea -donde desde un inicio la integración tuvo un fuerte componente político-jurídico-, en la región andina prevaleció una visión pragmática y limitada del rol del TJCA.

En tercer lugar, las limitaciones presupuestarias y administrativas desempeñaron un papel clave⁵³. La puesta en marcha de una figura semejante a la del Abogado General habría requerido no solo la asignación

51 MENDOZA NEYRA, Y. "El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino", *Comentario Internacional*, 2020, n° 20, p. 207, señala que en aquella época los países miembros eran extremadamente cautelosos en cuanto a su soberanía.

52 SALGADO, G. "El Grupo Andino de hoy: Eslabón hacia la integración de Sudamérica", *Biblioteca Digital Andina*, Quito 1995, p. 30, explica la evolución de las políticas económicas del Grupo Andino.

53 CASTELLANOS PEÑAFIEL, L., *Los límites de la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, Quito 2007, p. 23; TJCA, *Propuestas para el fortalecimiento del sistema andino de resolución de controversias*, Documento remitido el 20 de enero 2021 al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión de la CAN, al Grupo de Alto Nivel creado por la Decisión 843 de 29 de abril de 2019 y al Secretario General de la CAN, p. 2, este documento hace referencia a las causas que han provocado el déficit presupuestario de este órgano jurisdiccional desde el año 2008 [en línea] Disponible en: <www.tribunalandino.org.ec/wp-content/uploads/2021/01/Resumen_Ejecutivo.pdf>

de recursos financieros adicionales para su remuneración y equipo de trabajo, sino también la creación de estructuras de apoyo para la elaboración de dictámenes jurídicos. En un escenario en el que el propio TJCA sufría de restricciones logísticas y dependía en gran medida de los aportes de los Estados miembros, la incorporación de nuevas instancias fue descartada por considerarse inviable desde un punto de vista financiero.

En cuarto lugar, la tradición procesal latinoamericana contribuyó a moldear esta exclusión. A diferencia del Derecho francés o de los sistemas anglosajones, en los que existen figuras como el *commissaire du gouvernement* o el *Solicitor General*, en la mayoría de los países andinos no se conocía la práctica de incorporar dictámenes independientes de carácter oficial en los procesos judiciales. La función jurisdiccional ha sido tradicionalmente entendida como un monopolio exclusivo de los jueces, mientras que el Ministerio Público desempeña un rol distinto, orientado a la defensa del interés general en materia penal o constitucional, pero no a la formulación de conclusiones consultivas en el ámbito contencioso-administrativo o económico. Esta herencia jurídica reforzó la idea de que la figura del Abogado General resultaba ajena y difícilmente compatible con la cultura procesal de la región.

Finalmente, debe destacarse la dinámica política de la CAN en los años noventa, cuando se discutió la reforma de su marco institucional tras la creación de la Organización Mundial del Comercio y la puesta en marcha institucional del Mercosur⁵⁴. En ese período, los esfuerzos de los Estados miembros se orientaron hacia la flexibilización y adaptación de las normas de integración para favorecer la apertura económica, relegando a un segundo plano las iniciativas destinadas a fortalecer la dimensión judicial. Si bien en la doctrina académica ya comenzaban a plantearse propuestas sobre la conveniencia de introducir un Abogado General, estas nunca se tradujeron en un consenso político entre los gobiernos, que seguían considerando al TJCA como un órgano estrictamente técnico y no como un actor con proyección doctrinal o interpretativa.

En suma, la conjunción de estos factores - la resistencia a la cesión de soberanía, la prioridad otorgada a la dimensión económica sobre la jurídica, las limitaciones presupuestarias, la tradición procesal regional y la falta de voluntad política en los procesos de reforma institucional - explica por qué la figura del Abogado General no se implementó en el sistema jurisdiccional andino, a pesar de que el modelo europeo ofrecía un referente ya consolidado desde la década de 1950⁵⁵.

54 FAIRLIE, A., *Informe: La Comunidad Andina en búsqueda de convergencias (Informe BID / estudio sobre la CAN)*, mayo 2022, p. 27; ZUBIETA MARISCAL, F., "La reforma del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: un reto impostergable", *Iustitia et Pulchritudo*, 2022, vol. 3, nº 1, p. 9.

55 TOLEDANO LAREDO, A., "El Abogado General en el Tribunal Andino y en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, nº 3, septiembre-diciembre 1984, p. 810, señala que al momento de la instalación del TJCA, el 5

4.3. Retos institucionales y políticos de implementación

La incorporación de la figura del Abogado General en el TJCA representa un cambio estructural y funcional de gran relevancia, que trasciende la simple modificación normativa. Su objetivo es fortalecer la coherencia y calidad del Derecho andino, ofreciendo un mecanismo de asesoramiento jurídico independiente que complemente la deliberación colegiada de los jueces. La experiencia comparada con el TJUE demuestra que la presencia de un Abogado General puede contribuir de manera decisiva a la sistematización de criterios interpretativos, a la transparencia en la argumentación jurídica y a la consolidación de la uniformidad normativa.

No obstante, la creación de esta figura implica desafíos políticos e institucionales. En primer lugar, requiere el consenso de los Estados miembros de la CAN, quienes deben acordar criterios de designación, número de cargos y duración del mandato. Cada país puede tener percepciones distintas sobre la conveniencia de la figura, y las negociaciones políticas serán determinantes para garantizar la aceptación formal y la independencia percibida de los futuros Abogados Generales.

Asimismo, la implementación conlleva exigencias presupuestarias y administrativas considerables. Es necesario prever recursos para la remuneración de los Abogados Generales, la contratación de personal auxiliar, infraestructura administrativa, programas de formación y sistemas de difusión de sus conclusiones. La sostenibilidad financiera debe asegurarse sin comprometer la operatividad del TJCA ni de otros órganos institucionales de la CAN.

Otro reto clave reside en la adaptación procedimental y organizativa. La incorporación del Abogado General requiere la modificación de protocolos internos del TJCA, incluyendo la asignación de asuntos, la definición de fases de deliberación, la interacción con los jueces y la estructuración de las conclusiones. Es fundamental que la figura no ralentice los procedimientos ni genere conflictos de competencia, sino que funcione como un complemento técnico y especializado que enriquezca la labor judicial.

La aceptación institucional y cultural de la figura también resulta esencial. Los jueces, abogados, partes y operadores jurídicos deben comprender que el Abogado General no sustituye la deliberación judicial, sino que aporta un análisis independiente previo que fortalece la coherencia y la previsibilidad jurídica. Para ello, se requiere formación y sensibilización

de enero de 1984 en Quito, aún no existía la figura del Abogado General. Según el autor, esta idea podría haber surgido durante la negociación del Tratado constitutivo del TJCA, dado que de lo contrario no se habría previsto un procedimiento similar al de la modificación del número de magistrados para la creación del cargo. Sin embargo, un enfoque pragmático podría haber llevado a iniciar el TJCA con un número limitado de magistrados, dejando a las instituciones andinas la facultad de ajustar la composición de este órgano jurisdiccional supranacional según las necesidades futuras, sin recurrir a un nuevo tratado ni a su ratificación parlamentaria, evitando así los prolongados plazos que dichos procedimientos implican.

institucional, así como mecanismos de difusión que aseguren que sus conclusiones sean conocidas y valoradas por la comunidad jurídica andina.

La denominada “reingeniería andina”, entendida como el proceso de modernización institucional de la CAN orientado a racionalizar su ordenamiento jurídico, optimizar el funcionamiento de sus órganos y reforzar la eficacia del sistema de integración, ofrece un marco particularmente propicio para la instauración de la figura del Abogado General andino⁵⁶.

4.4. Vía de implementación normativa

El procedimiento normativo para la incorporación del Abogado General en el TJCA se encuentra previsto de manera explícita en el artículo 6 de su Tratado de Creación. Según esta disposición, el CAMRE, en consulta con el TJCA, podrá modificar el número de magistrados y crear el cargo de Abogado General, en el número y con las atribuciones que para el efecto se establezcan en el Estatuto del TJCA. Esta norma establece, por tanto, un mecanismo formal y consensuado para introducir la figura, asegurando tanto la participación del TJCA como la aprobación política por parte de los Estados miembros.

En este contexto, resulta particularmente significativo que el procedimiento previsto para la creación del cargo haya experimentado una modificación sustancial⁵⁷. En su versión original (el antiguo artículo 7 *in fine*), se establecía que el TJCA presentara una “*solicitud*”, es decir, que ejerciera una iniciativa propia, la cual debía ser ratificada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante “*decisión unánime*”. En la actualidad (el artículo 6 *in fine* vigente), en cambio, es el CAMRE quien adopta la decisión, previa “*consulta*” al TJCA. Aunque la redacción vigente admite diversas interpretaciones, todo parece indicar que el TJCA ha sido privado del poder de iniciativa que le fue conferido en el momento de su creación. De confirmarse esta lectura, el TJCA podría quedar relegado a un papel pasivo, dependiendo de la voluntad del CAMRE para que la figura del Abogado General se materialice.

No obstante, una interpretación que excluyera por completo la iniciativa del TJCA resultaría incompatible con los intereses de la integración andina. En efecto, el artículo 142 del Estatuto vigente establece que el cargo de Abogado General “*será provisto por el TJCA en el momento en que las necesidades funcionales y operativas del órgano lo exijan*”, lo que sugiere que la iniciativa

56 Sin embargo, ninguno de los expertos en la materia parece examinar la propuesta de crear la función del Abogado General (véase SASAKI OTANI, M. A., “La historia sin fin del proceso de reingeniería de la Comunidad Andina: análisis de algunas propuestas de reforma”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 24, 2024, p. 282).

57 MEJÍA SALAZAR, A., “Orígenes y trayectoria del Tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: 1979-2024 – 45 años de creación y 40 años al servicio del derecho y la integración*, Tomo I, Quito 2024, p. 231, explica que el Tratado de creación del TJCA fue objeto de reforma mediante el Protocolo Modificatorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito en la ciudad de Cochabamba (Bolivia), el 28 de mayo de 1996. Hasta la actualidad, esta es la versión de la carta fundamental del TJCA que se mantiene en vigor.

judicial mantiene un rol esencial en la activación de este mecanismo. En esta línea, parece razonable afirmar que ningún otro órgano de la CAN está en mejor posición que el propio TJCA para determinar con precisión cuándo dichas necesidades justifican la creación del cargo de Abogado General⁵⁸.

A partir de este mandato, la primera vía de implementación consiste en la modificación del Estatuto del TJCA, actualmente recogido en la ya mencionada Decisión 500 del CAMRE. Dicha reforma normativa deberá detallar aspectos esenciales como el número de Abogados Generales, criterios de designación, requisitos de experiencia jurídica, duración del mandato y mecanismos de renovación. Asimismo, el Estatuto debe establecer con claridad las funciones y competencias del Abogado General, garantizando su independencia funcional y su papel complementario en el procedimiento, sin interferir en la deliberación de los jueces.

En paralelo, será necesario desarrollar reglamentos internos o normas procedimentales específicas, que regulen la operativa práctica de los Abogados Generales. Esto incluye la asignación de asuntos, priorizando aquellos de especial complejidad o relevancia jurídica; la preparación de conclusiones escritas, públicas y motivadas; la interacción con los jueces durante la fase de deliberación; y la publicación sistemática de sus dictámenes para garantizar transparencia y servir de guía interpretativa para operadores jurídicos y académicos.

Para facilitar la aceptación institucional, la implementación podría realizarse de forma gradual o mediante un programa piloto, designando inicialmente uno o dos Abogados Generales para asuntos seleccionados. Esta fase permitiría evaluar el impacto de la figura sobre la coherencia y calidad de la jurisprudencia, ajustar procedimientos internos y generar precedentes sobre la relación entre jueces y Abogados Generales antes de una implementación definitiva.

Finalmente, la incorporación de la figura requiere consenso y coordinación entre los Estados miembros, que deben acordar criterios de selección, rotación y representación equitativa. Un sistema de rotación entre los Estados miembros aseguraría que todos los países participen en la designación de Abogados Generales, reforzando la legitimidad del cargo y garantizando la pluralidad de perspectivas jurídicas en la interpretación del Derecho andino. Igualmente, conviene prever programas de capacitación y difusión, de manera que jueces, abogados y académicos comprendan plenamente el rol del Abogado General y se beneficien de sus conclusiones. La

58 TOLEDANO LAREDO, A. Op. cit. p. 815, señala que corresponderá a las instituciones del Acuerdo de Cartagena determinar el momento oportuno para pasar de la teoría a la práctica y proceder a la creación del cargo de Abogado General, en el número y con las atribuciones que el Estatuto establezca. El autor considera probable que dicho momento no se encuentre lejano, pues a medida que aumente el número de asuntos contenciosos y no contenciosos sometidos al TJCA, la necesidad de instaurar la figura del Abogado General se hará cada vez más apremiante.

publicación de los dictámenes contribuiría a la transparencia, la uniformidad interpretativa y la calidad técnica de la jurisprudencia del TJCA.

4.5. Criterios de nombramiento, funciones y duración del mandato que podría tener el futuro Abogado General andino

Desde un punto de vista institucional, el mecanismo de nombramiento del futuro Abogado General andino debe garantizar tanto la legitimidad democrática como la independencia funcional de la figura. Por ello, se propone que su designación sea realizada por unanimidad del CAMRE, órgano intergubernamental que representa a los Estados miembros, a partir de candidaturas presentadas por los propios Gobiernos o por el TJCA mismo. Este procedimiento equilibraría el control político con la autonomía judicial, a la vez que permitiría introducir estándares de transparencia, como la publicación de candidaturas y la posibilidad de que la academia formule observaciones no vinculantes.

En cuanto a las funciones, el Abogado General estaría llamado a emitir conclusiones motivadas en todos los procesos de interpretación prejudicial, acciones de nulidad e incumplimiento, ofreciendo al TJCA un análisis imparcial y exhaustivo de las cuestiones jurídicas en litigio. Su papel no se limitaría, sin embargo, a la asistencia procesal: también podría recomendar la revisión de jurisprudencia en casos de contradicción, proponer la celebración de audiencias públicas en asuntos de especial trascendencia y actuar como catalizador de un diálogo doctrinal entre el Derecho andino y otros ordenamientos de integración. Así, se consolidaría su perfil como garante de la coherencia y la evolución sistemática de la jurisprudencia.

Respecto a la duración del mandato, un período de seis años, renovable por una sola vez, parece ofrecer el equilibrio más adecuado entre continuidad institucional y renovación doctrinal. Esta duración coincide con la prevista para los jueces del TJCA en el artículo 8 de su Tratado de Creación. Mandatos demasiado breves podrían limitar la capacidad del Abogado General para influir en la consolidación de líneas jurisprudenciales, mientras que renovaciones ilimitadas podrían generar un riesgo de “captura institucional”. La restricción a una única reelección garantiza que el cargo conserve independencia y dinamismo, evitando su personalización excesiva. Asimismo, se recomienda que la remoción del Abogado General solo sea posible por incapacidad manifiesta o falta grave, conforme a las causales previstas en el artículo 11 y al procedimiento establecido en el artículo 12 del Estatuto del TJCA, con el objetivo de preservar la autonomía de su función y protegerla frente a posibles presiones políticas.

4.6. Los aportes que el Abogado General podría dar al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Tomando en consideración el estado actual del Derecho de la CAN, en particular la existencia de un sólido acervo jurisprudencial consolidado y por

una práctica abundante de interpretaciones prejudiciales, la incorporación de la figura del Abogado General podría generar aportes de notable relevancia jurídica, institucional y doctrinal. En primer lugar, desde una perspectiva interpretativa y sistematizadora, el Abogado General ofrecería conclusiones detalladas, argumentadas y fundamentadas, que integren principios generales del Derecho andino, precedentes relevantes y, cuando proceda, referencias al Derecho comparado. Este enfoque permitiría reducir la fragmentación interpretativa y brindar a los jueces y operadores jurídicos un marco coherente para la resolución de casos complejos, aumentando así la previsibilidad y la seguridad jurídica dentro del sistema comunitario.

Asimismo, en términos de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, el Abogado General podría actuar como garante de la armonización de criterios, contribuyendo a que la interpretación del Derecho andino sea uniforme entre los distintos Estados miembros. Esta función resulta especialmente pertinente, dado que el TJCA carece actualmente de un mecanismo interno de análisis independiente análogo al que ofrecen los Abogados Generales en el TJUE, lo que limita la sistematización y consolidación de criterios jurisprudenciales.

Desde la perspectiva de la transparencia y la legitimidad institucional, la publicación de conclusiones públicas permitiría que la argumentación jurídica del TJCA fuera accesible a académicos, profesionales y autoridades nacionales, fortaleciendo la confianza en el sistema y en sus decisiones. Paralelamente, la eficiencia procesal podría verse significativamente mejorada, puesto que la intervención del Abogado General ofrecería un análisis previo exhaustivo de los aspectos jurídicos controvertidos, facilitando la deliberación de los jueces y contribuyendo a una resolución más ágil de los asuntos.

Además, la función innovadora del Abogado General resultaría particularmente valiosa en el contexto andino. Al enfrentarse a cuestiones jurídicas inéditas o emergentes, podría proponer soluciones técnicas y doctrinales que anticipen problemas futuros, incorporando perspectivas del Derecho comparado y adaptándolas a la realidad jurídica de la CAN. Este papel contribuiría al desarrollo progresivo del Derecho comunitario andino, fortaleciendo su autonomía y capacidad de adaptación.

En suma, la introducción de la figura del Abogado General en el TJCA consolidaría la coherencia y calidad técnica de las decisiones judiciales, reforzaría la legitimidad institucional del TJCA y dotaría al sistema de un mecanismo de análisis jurídico independiente que actualmente no existe, alineando la práctica judicial andina con los estándares de los tribunales supranacionales más avanzados.

5. POSIBLES REPERCUSIONES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL A NIVEL GLOBAL

Aunque por el momento no exista una base jurídica que permita una cooperación formal, el Abogado General andino podría convertirse en

un “socio natural” de los Abogados Generales europeos en el marco de un diálogo doctrinal, participando en sus reuniones en calidad de observador o invitado. Este acercamiento abriría la puerta a un intercambio académico y técnico más intenso, mediante la publicación conjunta de opiniones y la participación en foros especializados de integración. Asimismo, una relación institucional de este tipo favorecería la convergencia metodológica, en la medida en que los Abogados Generales decidieran armonizar la elaboración de sus dictámenes para que pudieran servir de referencia cruzada en ambos tribunales. Conviene subrayar que no se trataría de una asociación formal - dado que ambos ordenamientos jurídicos son autónomos -, sino más bien de un partenariado de carácter académico y doctrinal.

Una cooperación de esta naturaleza representaría una oportunidad para reforzar el diálogo judicial Norte-Sur y otorgar mayor visibilidad a la jurisprudencia andina. Existen, además, precedentes que sustentan esta posibilidad: la relación institucional relativamente estrecha que ya mantienen el TJCA y el TJUE, reflejada en seminarios y encuentros académicos y judiciales periódicos sobre integración regional⁵⁹. A ello se suma la existencia de una cierta jurisprudencia paralela entre ambos tribunales, particularmente en materias como la propiedad intelectual o la libre competencia. Finalmente, no debe olvidarse que, en determinados casos, el TJCA se ha inspirado en la doctrina del TJUE, aun sin estar jurídicamente vinculado a ella. En otras palabras, la figura del Abogado General podría convertirse en un vínculo adicional de acercamiento entre ambos tribunales supranacionales.

En este contexto, cabe recordar que los Abogados Generales del TJUE han desempeñado un papel decisivo en el diálogo judicial con el Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (Tribunal AELC) gracias a su análisis jurídico independiente y motivado, que permite articular criterios interpretativos coherentes aplicables tanto al Derecho de la UE como al del Espacio Económico Europeo (EEE). Aunque el Tribunal AELC carece de un Abogado General propio, las conclusiones de estos magistrados facilitan la consideración de su jurisprudencia en el marco interpretativo del TJUE, asegurando la convergencia metodológica entre ambos sistemas y reforzando el principio de homogeneidad en el EEE. Su independencia funcional y el carácter público de sus conclusiones permiten a los jueces del TJUE incorporar de manera ponderada soluciones adoptadas por el Tribunal AELC, potenciando la coherencia y legitimidad del ordenamiento europeo.

59 En el marco de la cooperación interinstitucional, se han organizado en diversas ocasiones talleres de formación académica entre el TJUE y el TJCA, con la participación de magistrados, letrados y personal técnico de ambas instituciones. Estos encuentros constituyen espacios de diálogo y de intercambio de experiencias en torno a temas de interés común, tales como la interpretación prejudicial, la aplicación uniforme del Derecho de integración y las garantías procesales. Además de fortalecer las capacidades técnicas de los participantes, estos talleres contribuyen a la construcción de una cultura jurídica compartida, favoreciendo la convergencia metodológica entre ambas jurisdicciones y reforzando el principio de coherencia en la interpretación de las normas supranacionales.

La citación de estas opiniones motivadas en sentencias del Tribunal AELC⁶⁰ evidencia que su papel trasciende la elaboración de conclusiones internas, consolidándose como un instrumento activo de diálogo judicial que fortalece la uniformidad, la seguridad jurídica y la homogeneidad en la aplicación del Derecho en ambos sistemas⁶¹. Por lo tanto, la creación de la figura del Abogado General en el seno del TJCA podría dar inicio a un diálogo doctrinal similar, en el que se podrían citar tanto la jurisprudencia del TJUE como las conclusiones de sus homólogos europeos, quienes a su vez podrían referirse a la contraparte andina.

Además, conviene subrayar que una eventual decisión del TJCA de incorporar la figura del Abogado General representaría un hito de particular trascendencia en la evolución institucional y procesal de los sistemas de integración a nivel mundial. En la actualidad, únicamente el TJUE y, al menos en su marco normativo originario, el propio TJCA han contemplado dicha posibilidad; hasta donde alcanza el conocimiento del autor, ningún otro esquema de integración regional ha desarrollado un proyecto semejante. En efecto, aunque en otros tribunales vinculados a procesos de integración económica regional se han formulado propuestas orientadas a ampliar el número de jueces o a reforzar su arquitectura jurisdiccional, no se ha planteado de manera concreta la creación de un Abogado General. Sin embargo, la práctica jurisprudencial de algunos de estos órganos revela, en ocasiones, una inclinación a pronunciarse sobre cuestiones jurídicas que exceden el objeto inmediato del litigio, acudiendo para ello a fórmulas como los *obiter dicta*. Tal es el caso del Tribunal AELC⁶², que en diversas oportunidades ha demostrado un especial interés por desarrollar consideraciones doctrinales en torno a la aplicación del Acuerdo sobre el EEE⁶³.

Aun así, la experiencia demuestra que los jueces no son los actores más idóneos para desarrollar extensas reflexiones doctrinales, puesto que

60 Véase Tribunal AELC, sentencia de 28 de enero de 2013, Autoridad de vigilancia de la AELC c. Islandia (“Icesave”), asunto E-16/11, puntos 125 y 134; sentencia de 22 de diciembre de 2016, asunto E-3/16, Ski Taxi SA y otros v Gobierno Noruego, puntos 34 y 58; sentencia de 5 de septiembre de 2025, asunto E-7/24, Fjordkraft AS v Gobierno Noruego, puntos 67 y 110.

61 BAUDENBACHER, C., “The EFTA Court, the ECJ, and the Latter’s Advocates General – a Tale of Judicial Dialogue”, *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford 2008, p. 122.

62 No obstante, resulta particularmente significativo que el Tribunal AELC haya sido creado sin prever la figura del Abogado General. BURROWS, N. ; GREAVES, R., *The Advocate General and EC Law*, Oxford 2007, p. 19, señalan que dicha ausencia se debe al hecho de que, en ninguno de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, existía conocimiento o práctica de tal figura; simplemente, no formaba parte de la tradición jurídica nacional, razón por la cual no se consideró imprescindible para el adecuado funcionamiento de ese tribunal.

63 Véase Tribunal AELC, sentencia de 13 de junio de 2013, asunto E-11/12, Beatrix Koch, Dipl. Kfm. Lothar Hummel y Stefan Müller contra Swiss Life (Liechtenstein) AG, punto 119 y ss., respecto a la aplicación provisional de decisiones del Comité Mixto del EEE, conforme al artículo 103 del Acuerdo del EEA.

su cometido esencial es la resolución de litigios⁶⁴. En consecuencia, sus decisiones deben estar revestidas de la claridad y la autoridad necesarias para asegurar su eficacia y acatamiento. A más de setenta años de la creación del TJUE, se revela como particularmente acertada la opción adoptada por las delegaciones nacionales de instituir dos figuras diferenciadas con funciones propias: de un lado, el Abogado General, llamado a proponer una solución al litigio tras ponderar los diversos planteamientos posibles; y, de otro, los jueces, encargados de dictar la decisión definitiva. Por lo tanto, la instauración de un Abogado General andino podría sentar un precedente para otros tribunales de carácter supranacional⁶⁵. Su incorporación no solo enriquecería la jurisprudencia del TJCA, sino que también proyectaría un mensaje claro sobre la madurez institucional del proceso de integración andino, reafirmando la vocación supranacional de su ordenamiento jurídico.

La instauración de la figura del Abogado General en el TJCA podría proyectar efectos más allá del ámbito subregional, en particular sobre iniciativas como el proyecto de creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur⁶⁶. Al consolidar la legitimidad y coherencia de la jurisprudencia andina, esta innovación institucional ofrecería un referente tangible de cómo reforzar la dimensión jurisdiccional de los procesos de integración. La experiencia comparada demuestra que los mecanismos exitosos tienden a difundirse entre distintos sistemas regionales, y la figura del Abogado General podría convertirse en un modelo susceptible de ser emulado en el Mercosur. De esta manera, la CAN no solo avanzaría en la profundización de su propio ordenamiento jurídico, sino que también contribuiría al diálogo interinstitucional Sur-Sur y al fortalecimiento de la justicia supranacional en América Latina, proyectando una influencia doctrinal y metodológica con relevancia global.

64 BOBEK, M. "A Fourth in the Court: Why are there Advocates-General in the Court of Justice?", *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2012, vol.14, p. 535, pone de relieve la diferenciación funcional entre jueces y Abogados Generales, estableciendo una analogía con las figuras del verdugo y del bufón en la corte de un monarca. Conforme a su análisis, mientras el verdugo simboliza la garantía de la eficacia gubernativa, el bufón encarna la salvaguardia de la prudencia en el ejercicio del poder, al ofrecer reflexiones críticas y verdades incómodas que el soberano debe atender cuidadosamente si aspira a gobernar con sabiduría.

65 BAUDENBACHER, C., *The EFTA Court 18 Years On – Accomplishments and Challenges* (EFTA Court Spring Conference 2012), p. 24, en su calidad de antiguo presidente del Tribunal AELC se mostró favorable a una reforma que prevea la intervención del Abogado General en asuntos relevantes, dado que dicho órgano jurisdiccional carece de un departamento propio de investigación jurídica. Asimismo, consideraba que esta reforma contribuiría a incrementar la legitimidad del Tribunal AELC.

66 KÜHN, W. M., "The Draft Protocol on the Creation of the Court of Justice of Mercosur. A New Milestone in the Judicialisation of Regional Integration Law", *Anuario mexicano de derecho internacional*, 2017, vol. 17, p. 420, señala que el proyecto de Protocolo para la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur contempla expresamente la institución de la figura del Abogado General para dicho órgano jurisdiccional.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en el presente artículo permite extraer varias conclusiones de relevancia doctrinal e institucional. En primer lugar, aunque el Derecho comunitario andino prevé expresamente la figura del Abogado General en el Tratado de Creación del TJCA, dicha disposición aún no ha sido implementada. Esta situación contrasta con la experiencia europea, donde la existencia de Abogados Generales ha demostrado ser esencial para dotar de mayor solidez, coherencia y legitimidad a la jurisprudencia del TJUE.

En segundo lugar, el argumento según el cual el reducido número de asuntos pendientes ante el TJCA justificaría la inactividad de esta disposición resulta insuficiente. El valor añadido del Abogado General no depende del volumen de litigios, sino de su capacidad para enriquecer la argumentación jurídica, garantizar la defensa del interés supranacional y consolidar una jurisprudencia más previsible y sistemática.

En tercer lugar, la eventual instauración de esta figura reforzaría la institucionalidad andina y podría constituir un referente para otros tribunales internacionales de carácter supranacional. De este modo, el Abogado General andino no solo tendría un impacto interno en la consolidación del TJCA, sino que también proyectaría a la CAN como innovadora en el Derecho comparado de la integración económica.

En cuarto lugar, la creación de un Abogado General en el TJCA abriría un espacio natural de diálogo con los Abogados Generales del TJUE, en clave académica y doctrinal. Este acercamiento, aunque no formalizado jurídicamente, contribuiría a fortalecer el intercambio metodológico entre tribunales supranacionales y a intensificar el diálogo judicial Norte-Sur, aumentando la visibilidad de la jurisprudencia andina en el ámbito internacional.

En definitiva, activar la figura del Abogado General en el sistema andino no solo implicaría dar cumplimiento a una previsión normativa pendiente, sino también aprovechar una oportunidad estratégica para robustecer la justicia supranacional y consolidar el proceso de integración regional. Si bien este proyecto exige una voluntad política que debe concretarse en una decisión del CAMRE, el TJCA conserva la clave para su materialización gracias a su facultad de iniciativa.

CONFLICTO DE INTERÉS

El presente trabajo no presenta ningún conflicto de interés. Únicamente refleja la opinión personal del autor y no la de la institución para la cual trabaja.

FINANCIAMIENTO

El autor declara que el trabajo enviado a la RSTPR no cuenta con financiamiento institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUDENBACHER, Carl. "The EFTA Court, the ECJ, and the Latter's Advocates General – a Tale of Judicial Dialogue", *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford 2008, pp. 90-122.

BAUDENBACHER, Carl. *The EFTA Court 18 Years On – Accomplishments and Challenges* (EFTA Court Spring Conference 2012), pp. 1-16.

BOBEK, Michal. "A Fourth in the Court: Why are there Advocates-General in the Court of Justice?", *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2012, vol. 14, pp. 529-561.

BRÜGMANN, Jonas. *Die Rechtsstellung des Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union*, Hamburgo 2023.

BURROWS, Nooren; GREAVES, Rosa. *The Advocate General and EC Law*, Oxford 2007.

ČAPETA, Tamara. "Seventy years of Advocates General at the Court of Justice of the European Union", *Leiden Europa Lecture*, pp. 1-11.

CASTELLANOS PEÑAFIEL, Lorena. *Los límites de la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, Quito 2007.

CLÉMENT-WILZ, Laure. *La fonction de l'avocat général près la Cour de justice*, Bruselas: Bruylant, 2011.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Acuerdo de Cartagena*. Firmado en Cartagena de Indias, 26 de mayo de 1969.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Decisión 472. Codificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. *Gaceta Oficial* n° 483 del 17 de setiembre de 1999 [en línea] Disponible en: <www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/gace483.pdf>

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Decisión 500.- Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. *Gaceta Oficial* n° 680 del 28 de junio de 2001 [en línea] Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE680.PDF>

COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA). *Tratado de París. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. Firmado en París el 18 de abril de 1951.

CORDRAY, Margaret Meriwether; CORDRAY, Richard. "The Solicitor General's changing role in Supreme Court litigation", *Boston College Law Review*, 2010, pp. 1323-1382.

FAIRCLOTH PEOPLES, Lee. "The use of foreign law by the Advocates General of the Court of Justice of the European Communities", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2008, pp. 218-272.

FAIRLIE REINOSO, Alan. *Informe: La Comunidad Andina en la búsqueda de convergencias*. BID: Sector Integración y Comercio, mayo 2022.

GARCÍA BRITO, Gustavo., "El rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina", *Comentario Internacional*, 2020, n° 20, pp. 169-201.

JACOBS, F., "Reflections of an Advocate General: 1988-2006", *Shaping EU Law the British Way: UK Advocates General at the Court of Justice of the European Union*, Oxford 2022, pp. 569-579.

KOKOTT, J. Der EuGH als Motor des europäischen Integrationsprozesses?“, *JuS-Kurzinterview* (Gustav-Radbruch-Forum 2018), pp. 577–579.

KOKOTT, J., *Anwältin des Rechts - Zur Rolle der Generalanwälte beim Europäischen Gerichtshof*, Referat im Rahmen der Vortragsreihe „Rechtsfragen der Europäischen Integration“, Bonn 2006.

KÜHN, W. M., "Reflexiones sobre una posible convergencia regional con la participación de la Comunidad Andina y del Mercosur. Lecciones de la experiencia integracionista europea", *Revista General de Derecho Europeo*, 2015, n° 36, pp. 1-10.

KÜHN, W. M., "The Draft Protocol on the Creation of the Court of Justice of Mercosur. A New Milestone in the Judicialisation of Regional Integration Law", *Anuario mexicano de derecho internacional*, 2017, vol. 17, pp. 405-442.

KÜHN, W. M., "The upcoming reform of the judicial system of the European Union", *Europarättslig Tidskrift*, 2024, n° 1, pp. 89-106.

KÜHN, W. M., "La experiencia europea en la aplicación de la doctrina del acto aclarado" al procedimiento de remisión prejudicial: Enseñanzas útiles para su implementación en el sistema jurisdiccional andino", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 2025, vol. 13, n° 22, pp. 1-48.

LAFFRANQUE, J., "Dissenting Opinion in the European Court of Justice – Estonia's possible contribution to the democratization of European Union judicial system", *Juridica internacional*, IX (2004), pp. 14-23.

MCCONNELL, M., "The rule of law and the role of the Solicitor General", *Loyola of Los Angeles Law Review*, 1987, vol. 21, pp. 1105-1118.

MEJÍA SALAZAR, A., "Orígenes y trayectoria del Tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina", *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: 1979-2024 – 45 años de creación y 40 años al servicio del derecho y la integración*, Tomo I, Quito 2024, p. 221-232.

MENDOZA NEYRA, Y, "El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino", *Comentario Internacional*, 2020, nº 20, pp. 203-221.

PEDRAZA, J. H., "Comunidad Andina: 50 años por el camino de la integración", *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Tomo LXIX, mayo - agosto 2019, nº 162, pp. 137-145.

RUIZ-JARABO COLOMER, D., "La función del Abogado General del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Iniciación a la práctica en derecho internacional y derecho comunitario europeo*, Madrid 2003, pp. 357-380.

SALGADO, G., "El Grupo Andino de hoy: Eslabón hacia la integración de Sudamérica", *Biblioteca Digital Andina / Universidad Andina Simón Bolívar*, Quito 1998, pp. 1-144.

SASAKI OTANI, M. A., "La historia sin fin del proceso de reingeniería de la Comunidad Andina: análisis de algunas propuestas de reforma", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 24, 2024, pp. 257-284.

SCHILLING, T., „Zum Recht der Parteien, zu den Schlußanträgen der Generalanwälte beim EuGH Stellung zu nehmen“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2000, nº 3, pp. 395-412.

SHARPSTON, E., "Comparative Legal Reasoning (Overt and Covert) in the Work of the Advocate General", *The Italian Influence on European Law: Judges and Advocates General (1952-2000)*, Oxford 2024, pp. 247-254.

SZPUNAR, M., "The Advocate General in the judicial architecture of the EU Court of Justice", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2022, nº 24, pp. 1139-1145.

TESAURO, G.; CIRCOLO, A., "Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia conferma la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston", *Rivista Eurojus*, 2020, nº 4, p. 188-204.

TOLEDANO LAREDO, A., “El Abogado General en el Tribunal Andino y en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista de Instituciones Europeas*, septiembre-diciembre 1984, vol. 11, n° 3, pp. 809-816.

TRSTENJAK, V., “The impact of the DCFR on the case law of the CJEU”, *Europäisches und internationales Privatrecht. Festschrift für Christian von Bar zum 70. Geburtstag*, hg. v. Helmut Grothe & Peter Mankowski, Munich 2022, pp. 397-404.

TIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. *Propuestas para el fortalecimiento del sistema andino de resolución de controversias*, 20 de enero 2021. [en línea] Disponible en: <www.tribunalandino.org.ec/wp-content/uploads/2021/01/Resumen_Ejecutivo.pdf>

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. conclusiones del Abogado General Capotorti presentadas el 16 de enero de 1979 en el asunto Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:3).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. conclusiones del Abogado General Van Gerven presentadas el 28 de abril de 1993 en los asuntos acumulados Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:160).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. conclusiones del Abogado General Lenz presentadas el 20 de septiembre de 1995 en el asunto Bosman (C-415/93, EU:C:1995:293).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas el 12 de septiembre de 2006 en el asunto Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2006:552).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 23 de mayo de 2007 en el asunto International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:292).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas el 18 de julio de 2007 en el asunto Promusicae (C-275/06, EU:C:2007:454).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones de la Abogada General Trstenjak presentadas el 8 de septiembre de 2011 en el asunto Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559).*

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas de 13 de mayo de 2014. Asunto Google Spain y Google (C-131/12, EU:C:2013:424).*

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas el 14 de enero de 2015. Asunto Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:7).*

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Abogado General Pikamäe presentadas el 3 de febrero de 2022 en el asunto *República Checa/Polonia (Mina de Turów) (C-121/21, EU:C:2022:74).*

TRIBUNAL DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO. Sentencia de 28 de enero de 2013, *asunto E-16/11, Autoridad de vigilancia de la AELC c. Islandia ("Icesave").*

TRIBUNAL DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO sentencia de 13 de junio de 2013, *asunto E-11/12, Beatrix Koch, Dipl. Kfm. Lothar Hummel y Stefan Müller contra Swiss Life (Liechtenstein) AG.*

TRIBUNAL DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO. sentencia de 22 de diciembre de 2016, *asunto E-3/16, Ski Taxi SA y otros v Gobierno Noruego.*

TRIBUNAL DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO. Sentencia de 5 de septiembre de 2025, *asunto E-7/24, Fjordkraft AS v Gobierno Noruego.*

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 7 de junio de 2001, *Kress c. Francia, demanda nº 39594/98.*

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 13 de enero de 2005, *Emesa Sugar N.V. c. Países Bajos, demanda nº 62023/00.*

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 20 de enero de 2009, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Países Bajos, demanda n.º 13645/05.*

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). "Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.*

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Niza.* Modifica el Tratado de la UE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado en Niza, Francia el 26 de febrero de 2001.

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Lisboa*. Firmado en Lisboa, Portugal el 13 de diciembre de 2007.

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de la Unión Europea*. Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Werner Miguel Kühn Baca. Doctorado en Derecho por la Universidad de Kiel (Alemania). Especialización en Derecho de la integración económica regional (Unión Europea, Comunidad Andina, Mercosur, Espacio Económico Europeo y Unión Económica Euroasiática). Ejerció de 2004 a 2012 la función de letrado (“référéndaire”) en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo; trabajó de 2013 a 2017 como funcionario jurídico superior en la Autoridad de Vigilancia de la Asociación Europea de Libre Comercio en Bruselas; laboró de 2017 a 2019 como funcionario jurídico superior y jefe adjunto del servicio jurídico de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en Varsovia. Desde 2019 a la actualidad es letrado en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Correo electrónico: Werner.Kuhn@curia.europa.eu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7677-1803>

