

***IV Congreso Internacional sobre Unión Europea:
nuevos problemas, nuevas soluciones.
IV International Congress on European Union: new
problems, new solutions
24-25 Septiembre 2015.***

**¿Un cambio sustancial en la doctrina
constitucional sobre la cuestión
prejudicial? A propósito de las SSTC
27/2013, y 212/2014.**

**Joaquín Sarrión Esteve
Profesor Ayudante Doctor
Departamento de Derecho Administrativo y Procesal
Universitat de Valencia.**

joaquin.sarrion@uv.es

Sumario

1.- Motivación.

2.- El mecanismo de la cuestión prejudicial en el Derecho de la UE.

3.- La doctrina constitucional sobre la cuestión prejudicial en España

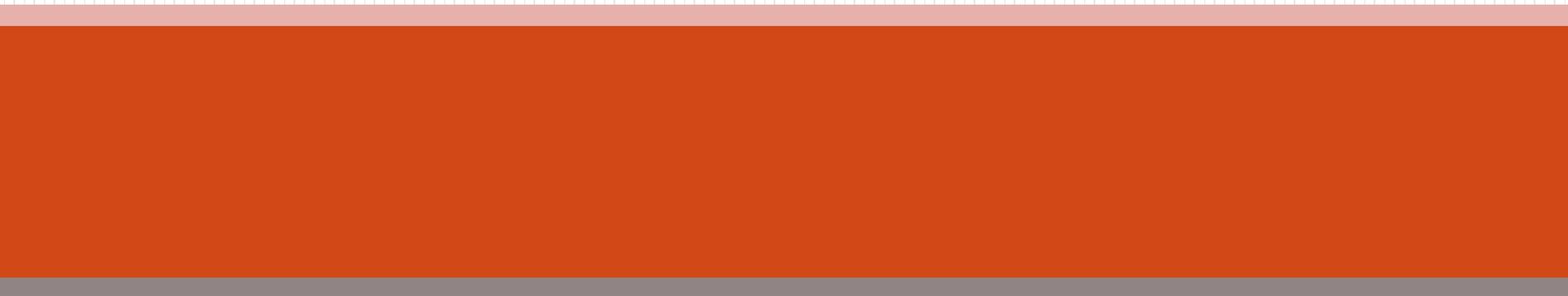
3.1.- Posición previa del TC.

3.2.- Las SSTC 27/2013, y 212/2014.

4.- Conclusiones

1.- Motivación.

- **Posición tradicional del TC: rango infra-constitucional del DUE, cuestión ajena a la Jurisdicción constitucional, del juez ordinario**
- **Apertura al Derecho UE. Asunción de la doctrina del TJUE sobre la cuestión prejudicial, control de la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial, y apertura al diálogo con el TJUE.**
- **¿Posible cambio en la doctrina constitucional? SSTC 27/2013 (Sala Primera, 27/2013, de 11 de febrero), y 212/2014 (Pleno, 212/2014, de 18 de diciembre).
*Votos Particulares de Adela Asua.***



2.- El mecanismo de la cuestión prejudicial en el Derecho de la UE

2.- El mecanismo de la cuestión prejudicial en el Derecho de la UE

➤ La técnica de las cuestiones prejudiciales constituye **un instrumento muy útil que permite atribuir a los jueces nacionales la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, a la vez que el TJUE puede asegurar la interpretación uniforme del Derecho de la UE** (Liñán Nogueras).

➤ El art. 19.3 b) TUE dispone que el TJUE se pronunciará de conformidad con los Tratados *“con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones”*.

2.- El mecanismo de la cuestión prejudicial en el Derecho de la UE

Art. 267 TFUE precisa los dos tipos de cuestiones prejudiciales, de interpretación y de validez:

"El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a. sobre la **interpretación de los Tratados**;*
- b. sobre la **validez e interpretación de los actos** adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;*

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

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

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

2.- El mecanismo de la cuestión prejudicial en el Derecho de la UE

➤ Esta regulación ha sido desarrollada en:

✓ El **ETJUE** (de 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009) anexo al Tratado de Lisboa como Protocolo núm. 3, en los artículos 23 y 23bis, y

✓ El **Reglamento de Procedimiento del TJ de 25 de septiembre de 2012** (RTJ, en vigor desde el 1 de noviembre de 2012, en los artículos 93 a 118;

➤ Ha sido precisada a través de la jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia, que aparece resumida en las **Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2012/C 338/01) del Tribunal de Justicia, de 6 de noviembre de 2012**, recomendaciones que no tienen carácter vinculante, sino que pretenden dar orientaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la forma y efectos del procedimiento.

2.- El mecanismo de la cuestión prejudicial en el Derecho de la UE

1.) Órgano jurisdiccional

➤ Concepto autónomo a los efectos del planteamiento de la cuestión prejudicial, de una forma bastante amplia, atendiendo a criterios materiales y exigiendo como elementos: **el origen legal del órgano, su carácter permanente, la obligatoriedad de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación de normas jurídicas** (y no de equidad) **y su independencia** (por todas *Vaassen-Göbbels*, 1966; y *De Coster*, 2001).

✓ Rechazo de tribunales arbitrales (de derecho privado) y cualquier otro cuya constitución se deba a la voluntad de las partes en litigio, o los estrictamente administrativos como un tribunal de cuentas.

✓ Admisión de colegios profesionales que debían adoptar decisiones jurisdiccionales, el Tribunal de Defensa de la Competencia español, los Tribunales Económico-Administrativos, o los Tribunales constitucionales.

2.) Planteamiento de la cuestión prejudicial

- **Pertinencia:** que pueda tener influencia o condicionar el litigio.
- **Obligación o potestad.** Obligación en los órganos de última instancia, potestad en los demás. **Matización de la obligación:**

✓ **Doctrina del "acto aclarado"**, no siendo necesario tal planteamiento cuando el Tribunal de Justicia ya haya tenido ocasión de pronunciarse al respecto (*Da Costa*, 1963; y *Francovich y Bonifaci*, 1991).

✓ **Doctrina del "acto claro"**, cuando la correcta aplicación del Derecho de la Unión puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la manera de resolver la cuestión, entonces el juez nacional puede resolverla sin plantearse al TJUE; pero *"antes de llegar a esta conclusión, el órgano jurisdiccional debe estar convencido de que la misma evidencia se impondrá igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros y al Tribunal de Justicia, de forma que sólo si se cumplen estos requisitos, el órgano jurisdiccional nacional podrá abstenerse de someter la cuestión al Tribunal y resolverla bajo su propia responsabilidad"* (*Cilfit*, 1982).



**3.- La doctrina constitucional
sobre la cuestión prejudicial en
España**

3.1.-Posición previa del TC sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial.

➤ Posición tradicional.

✓ El Derecho de la Unión carece de rango constitucional, correspondiendo a los jueces ordinarios la aplicación del mismo (STC 21/1991, de 31 de enero);

✓ Un conflicto con las normas internas no adquiere relevancia constitucional (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y también en las SSTC 28/1991, de 14 de febrero; 197/1996, de 28 de noviembre).

➤ **Posición de mayor apertura al Derecho UE.**

✓ **Control de la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial.**

▪ **Amparo en caso de que ello constituya una vulneración de la tutela judicial efectiva y de un proceso con todas las garantías (SSTC 58/2004, de 19 de abril (Sala Segunda), por inaplicación de una ley autonómica vigente, que establece un recargo tributario, sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, ni cuestión prejudicial; 194/2006, de 19 de junio (Sala Segunda), por inaplicación de una ley estatal vigente tributaria sin plantear cuestión prejudicial.**

▪ **No lo otorga cuando no concurren los presupuestos fijados por el propio DUE, STC 78/2010, de 20 de octubre (Pleno), no era aplicable al caso el Derecho comunitario “*ni razione loci ni razione materiae*”, por lo que no podía entenderse procedente el planteamiento de la cuestión prejudicial. Aunque lo que permite es la inaplicación de una disposición interna (exención del impuesto general indirecto canario) por oposición al DUE en aplicación de la doctrina TJUE 1998 que condenaba a España por la sexta Directiva sobre armonización fiscal por la exención del IVA). FJ 4 y 5.**

FJ 2 “b) Distinto es el régimen jurídico de la cuestión prejudicial propia del Derecho comunitario, pues la obligación de plantearla desaparece, aun tratándose de decisiones de órganos jurisdiccionales nacionales que no son susceptibles de un recurso judicial conforme al Derecho interno, tanto cuando la cuestión suscitada fuese materialmente idéntica a otra que haya sido objeto de una decisión prejudicial en caso análogo (SSTJCE de 27 de marzo de 1963, asuntos Da Costa y acumulados, 28 a 30/62; y de 19 de noviembre de 1991, asunto Francovich y Bonifaci, C-6 y 9/90), como cuando la correcta aplicación del Derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la solución de la cuestión (STJCE de 6 de octubre de 1982, asunto Cilfit, 283/81). **Y es que para dejar de aplicar una norma legal vigente por su contradicción con el Derecho comunitario el planteamiento de la cuestión prejudicial sólo resulta preciso, con la perspectiva del art. 24 CE, en caso de que concurran los presupuestos fijados al efecto por el propio Derecho comunitario, cuya concurrencia corresponde apreciar a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria.**”

✓ Asunción doctrina acto claro y del acto aclarado.

✓ **Aceptación del principio de primacía** (≠supremacía). Declaración 1/2004, de 13 de diciembre. La primacía no se afirma como superioridad jerárquica sino como una exigencia existencial de ese Derecho.

➤ **Posibilidad de plantear una cuestión prejudicial** (el mismo TC) ante el TJUE (ATC 867/2011, de 9 de junio).

3.2.-Las SSTC 27/2013, y 212/2014

➤ **STC 27/2013, de 11 de febrero (Sala Primera),**

➤ Supuesto de hecho. Orden autonómica extremeña sobre ejecución administrativa del régimen de ayuda que exigía una rotación anual de cultivos (de lino no textil, cáñamo y lino textil) no prevista en la reglamentación comunitaria. STSJ Extremadura 30 octubre 2003, entiende que la normativa europea no impedía el establecimiento de la condición, y es confirmada en casación por el TS sin cuestión prejudicial, STS de 3 de noviembre de 2008.

➤ **La falta de remisión al TJUE** no tiene como efecto aparejado la inaplicación de norma legal interna alguna, sino por el contrario, **da lugar a la aplicación de la disposición interna (algo no resuelto hasta la fecha por el TC en relación a la cuestión prejudicial)**

➤ El TS considera que hay una interpretación evidente, porque el concepto “faenas normales de cultivo” conectado con el de “buena práctica agraria” conlleva a imponer una alternancia en los cultivos o el descanso de la tierra durante el barbecho.

3.2.-Las SSTC 27/2013, y 212/2014

➤ **STC 27/2013, de 11 de febrero (Sala Primera),**

➤ Supuesto de hecho. Orden autonómica extremeña sobre ejecución administrativa del régimen de ayuda que exigía una rotación anual de cultivos (de lino no textil, cáñamo y lino textil) no prevista en la reglamentación comunitaria. STSJ Extremadura 30 octubre 2003, entiende que la normativa europea no impedía el establecimiento de la condición, y es confirmada en casación por el TS sin cuestión prejudicial, STS de 3 de noviembre de 2008.

➤ **La falta de remisión al TJUE** no tiene como efecto aparejado la inaplicación de norma legal interna alguna, sino por el contrario, **da lugar a la aplicación de la disposición interna (algo no resuelto hasta la fecha por el TC en relación a la cuestión prejudicial)**

➤ El TS considera que hay una interpretación evidente, porque el concepto “faenas normales de cultivo” conectado con el de “buena práctica agraria” conlleva a imponer una alternancia en los cultivos o el descanso de la tierra durante el barbecho.

✓ **El TC acepta esa interpretación.**

FJ 6: “*no hay duda de que (...)se justifica en una interpretación de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea, que está razonada y que no resulta manifiestamente irrazonable o arbitraria y, por tanto, se trata de una resolución judicial que no puede calificarse a primera vista como no fundada en Derecho, con independencia de su acierto o desacierto últimos (...) Las conclusiones* obtenidas por el Tribunal Supremo, y previamente por el Tribunal de instancia, y la forma en que fueron argumentadas, **no constituyen ni aisladamente ni en su conjunto una interpretación manifiestamente irrazonable de la legalidad ordinaria, sin que este Tribunal tenga que entrar a examinar si otras interpretaciones también posibles debían prevalecer sobre aquella.**”

▪ **212/2014, de 18 de diciembre (Pleno).**

➤ Supuesto de hecho. 3 concursos de provisión de puestos de trabajo después de acceder a la condición de funcionaria de carrera, sin la valoración como mérito puntuable de los años que la recurrente había trabajado como funcionaria interina. ¿Aplicabilidad de la STJUE de 8 de septiembre de 2011? No se aplicó, ni se planteó cuestión prejudicial (STSJ Andalucía, en apelación)

➤ Se rechaza el amparo, siguiendo la STC 27/2013, tanto por la exteriorización suficiente y razonada, sin incurrir en arbitrariedad, de los criterios jurídicos que condujeron al órgano judicial a separarse de forma justificada de la doctrina del TJUE (tutela judicial), como porque es el órgano judicial el único competente para valorar la eventual aplicación del DUE al caso concreto (proceso con todas las garantías).

Votos Particulares discrepantes de Adela Asua.

- **Esta doctrina es contraria a la anterior, pues asume como suficiente la exteriorización de los criterios jurídicos que fundamentan su decisión sin incurrir en arbitrariedad ni falta de razonabilidad conforme a los parámetros de razonabilidad exigibles en el enjuiciamiento de la legalidad ordinaria.**
- **Se produce una desfiguración de la doctrina del TJUE que la hace irreconocible.**
- **Se vuelve a la doctrina tradicional.**
- **Entiende que debió otorgarse el amparo por vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE).**

4.- Conclusiones.

➤ Evolución de la doctrina constitucional, desde la falta de relevancia constitucional, hasta un aposición de mayor apertura y diálogo, con la asunción de la doctrina del TJUE.

➤ El TC está controlando la falta de planteamiento de las cuestiones prejudiciales
✓ Pero de momento **solo ha otorgado amparo frente a una falta de planteamiento de una cuestión prejudicial cuando implicaba la inaplicación de una ley interna sea autonómica o estatal [¿para proteger la ley?]** (SSTC 58/2004, 194/2006) **y no lo ha otorgado** si implicaba aplicación de la ley interna (27/2013, 212/2014).

➤ Es cierto, sin embargo, que no otorga amparo en la STC 78/2010, que suponía inaplicación de ley interna, pero por no ser aplicable el DUE.

✓ ¿Cambio sustancial de doctrina en las exigencias de la negativa a plantear una cuestión prejudicial? Parece menos exigente, pero habrá que estudiar ver cuando controle la inaplicación de una ley.

➤ Reforma de la LOPJ (L.O. 7/2015, de 21 de julio, en vigor a partir de 1/10/2015)

«Artículo 4 bis.

1. *Los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*
2. *Cuando los Tribunales decidan plantear una cuestión prejudicial europea lo harán de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en todo caso, mediante auto, previa audiencia de las partes.»*

¡Gracias por vuestra atención!