

# LA CUESTIÓN PREJUDICIAL EUROPEA EN LA JURISDICCIÓN ESPAÑOLA, ¿UN MITO DESMENTIDO POR LAS CIFRAS?<sup>1</sup>

DANIEL SARMIENTO  
daniel.sarmiento@der.ucm.es

ENRIQUE ARNALDOS ORTS<sup>2</sup>  
enrique.arnaldos\_orts@curia.europa.eu

## *Cómo citar/Citation*

Sarmiento, D. y Arnaldos Orts, E. (2023).  
La cuestión prejudicial europea en la jurisdicción española,  
¿un mito desmentido por las cifras?  
*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 75-111.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.03>

## **Resumen**

El presente trabajo pretende hacer balance sobre la aproximación de los jueces españoles al planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A tal efecto, se trata el encaje de la cuestión prejudicial en el ordenamiento jurídico español. Seguidamente se consideran las cifras más relevantes en relación con el planteamiento de cuestiones prejudiciales para posteriormente referir con mayor profusión el papel del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en este contexto.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se publicará próximamente, con las adaptaciones correspondientes, en italiano y en francés como capítulo de una nueva edición de la obra de Ferraro, F. y Iannone, C. (2020), *Il rinvio pregiudiziale*. Torino: Giappichelli.

<sup>2</sup> Daniel Sarmiento es profesor titular de Derecho de la Unión Europea en la Universidad Complutense de Madrid. Enrique Arnaldos Orts es jurista en la Dirección de Investigación y Documentación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y profesor asociado de Derecho de la Unión Europea en la Universidad Carlos III de Madrid.

**Palabras clave**

Cuestión prejudicial; Tribunal de Justicia de la Unión Europea; España; tutela judicial efectiva.

**THE REFERENCE FOR A PRELIMINARY RULING IN THE SPANISH JURISDICTION****Abstract**

The present work aims to take stock of the approach of Spanish judges towards the reference for a preliminary ruling before the Court of Justice of the European Union. To this end, the integration of the preliminary question into the Spanish legal system is addressed. Subsequently, the most relevant figures related to the submission of preliminary questions are considered, followed by a more in-depth discussion of the roles of the Supreme Court and the Constitutional Court in this context.

**Keywords**

Preliminary ruling; Court of Justice of the European Union; Spain; effective judicial protection.

**LE RENVOI PRÉJUDICIEL EUROPÉEN DANS LA JURIDICTION ESPAGNOLE****Résumé**

Le présent travail vise à dresser le bilan de l'approche des juges espagnols en matière de saisine de questions préjudicielles devant la Cour de justice de l'Union européenne. À cet effet, la question préjudicielle est examinée dans le cadre de l'ordre juridique espagnol. Ensuite, les chiffres les plus pertinents concernant la saisine de questions préjudicielles sont pris en considération, avant d'examiner plus en détail le rôle de la Cour suprême et du Tribunal constitutionnel dans ce contexte.

**Mots clés**

Renvoi préjudiciel, Cour de Justice de l'Union européenne, Espagne, protection juridictionnelle effective.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ENCAJE DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 1. Reglas internas referidas a la cuestión prejudicial. 2. El cierto margen de mejora de las reglas procesales españolas relativas a la cuestión prejudicial. 3. Los «órganos jurisdiccionales» españoles. III. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES DE ORIGEN ESPAÑOL EN CIFRAS. IV. EL TRIBUNAL SUPREMO ANTE LA CUESTIÓN Y EL «ACTIVISMO» PREJUDICIAL: 1. El Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional ex art. 267: las cifras. 2. Consideraciones de orden cualitativo y, en especial, sobre la actividad prejudicial de los órganos judiciales de instancia españoles. V. LA APROXIMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL AL DIÁLOGO JUDICIAL EUROPEO: 1. El Tribunal Constitucional como interlocutor del Tribunal de Justicia. 2. El Tribunal Constitucional como garante del diálogo judicial europeo: la inserción de la obligación de planteamiento en el canon de constitucionalidad. 3. El problema del doble vicio y su solución. VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

BIBLIOGRAFÍA.

---

*¿Qué ley, justicia o razón  
negar a los hombres sabe  
privilegio tan suave,  
excepción tan principal,  
que Dios le ha dado a un cristal,  
a un pez, a un bruto y a un ave?*

Calderón de la Barca, *La vida es sueño* (1635)

## I. INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 1986, con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>3</sup>, el juez español se transformó en juez europeo de derecho común. Desde entonces, todos los órganos que integran la jurisdicción española interpretan y aplican el derecho de la Unión Europea y participan como garantes de la

---

<sup>3</sup> Tratado firmado el día 12 de junio de 1985 relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 302, de 15 de noviembre de 1985, p. 9).

tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por este particular ordenamiento jurídico autónomo de derecho internacional, en el sentido del art. 19 del Tratado de la Unión Europea.

Como es sabido, el desempeño del juez nacional como juez de la Unión se concreta tanto en la aplicación e interpretación de las normas que integran el ordenamiento jurídico comunitario como en la activación del mecanismo prejudicial establecido en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que les permite formular cuestiones relativas a la interpretación o a la validez del derecho de la Unión.

El diálogo prejudicial mantenido con el Tribunal de Justicia a instancias de los jueces españoles ha sido y sigue siendo, en términos generales, fructífero. Este intercambio ha fomentado la evolución del derecho de la Unión y del derecho español aisladamente considerados y facilitado la —tan compleja— armonización entre ambos ordenamientos jurídicos, autónomos, pero tan estrechamente ligados. También, y por extensión, entre el ordenamiento español y el de los restantes Estados miembros.

Desde el primer planteamiento de una cuestión prejudicial, a instancias del Tribunal Central de Trabajo, resuelta por sentencia de 29 de septiembre de 1987<sup>4</sup>, los órganos jurisdiccionales españoles han acudido en 697 ocasiones al Tribunal de Justicia en planteamiento de cuestiones prejudiciales<sup>5</sup>. Entre los asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia a instancias de los jueces españoles se encuentran algunos tan relevantes como *Melloni*<sup>6</sup>, *Marleasing*<sup>7</sup>, *Google Spain*<sup>8</sup>, *Ministerio Fiscal*<sup>9</sup>, *Junqueras Vies*<sup>10</sup>, *Puig Gordi*<sup>11</sup>, *Banco Santander*<sup>12</sup>, *Asociación Profesional Élite Taxi*<sup>13</sup>, *Transportes Urbanos*<sup>14</sup> u *Océano Grupo*<sup>15</sup>.

<sup>4</sup> Sentencia de 29 de septiembre de 1987, Giménez Zaera, 126/86, EU:C:1987:395.

<sup>5</sup> Cifra publicada en las *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia* correspondientes al año 2022, disponibles en: <https://tinyurl.com/bdzb34yj>.

<sup>6</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107.

<sup>7</sup> Sentencia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395.

<sup>8</sup> Sentencia de 13 mayo de 2014, Google Spain et Google, C-131/12, EU:C:2014:317.

<sup>9</sup> Sentencia de 2 octubre de 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788.

<sup>10</sup> Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115.

<sup>11</sup> Sentencia de 31 de enero de 2023, Puig Gordi e. a., C-158/21, EU:C:2023:57.

<sup>12</sup> Sentencia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17.

<sup>13</sup> Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981

<sup>14</sup> Sentencia de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39.

<sup>15</sup> Sentencia de 27 de junio de 2000, Océano Grupo Editorial y Salvat Editores, C-240/98 à C-244/98, EU:C:2000:346.

Además de la contribución al desarrollo del propio derecho de la Unión, la afluencia de cuestiones prejudiciales provenientes de España ha transformado el ejercicio de la función jurisdiccional en nuestro país. Los efectos de esta transformación se manifiestan tanto en la aproximación de los jueces españoles a su propia labor como en la cohabitación entre las diferentes jurisdicciones, órdenes jurisdiccionales e instancias.

El presente trabajo trata, tras esta breve introducción, (II) el encaje de la cuestión prejudicial en el ordenamiento jurídico español; (III) las cuestiones prejudiciales de origen español en cifras; (IV) el Tribunal Supremo ante la cuestión y el «activismo» prejudicial; (V) la aproximación del Tribunal Constitucional al diálogo judicial europeo; y, en último lugar, contiene (VI) algunas consideraciones finales.

## II. EL ENCAJE DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Desde sus inicios, la aplicación judicial del derecho de la Unión en España se puso en marcha sin traumatismos ni grandes resistencias orgánicas o de principio por parte de los distintos poderes del Estado<sup>16</sup>. Poco tiempo después de la adhesión, los tribunales nacionales ya reconocían la primacía del derecho de la Unión<sup>17</sup>. Unos años más tarde, se adaptaba el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión a las exigencias del Tribunal de Justicia<sup>18</sup>.

Prueba de lo anterior es que la Constitución Española de 1978 únicamente ha sido reformada en dos ocasiones en la historia y en ambas el objeto de la reforma ha sido la adaptación del texto constitucional a las exigencias del derecho de la Unión. Es el caso de la reforma del apdo. 2 del art. 13, modificado para prever la posibilidad de que ciudadanos extranjeros puedan ser titulares

<sup>16</sup> Sobre los diez primeros años de aplicación del derecho de la Unión en España se recomienda leer a Liñán Noguera y Robles Carrillo (1997). También, aunque es publicación posterior y centrada en la labor de los órganos jurisdiccionales, a Sarmiento (2006).

<sup>17</sup> Véase Le Barbier-Le Bris (1998), Alonso García (2003), Ruiz-Jarabo Colomer (1993 y 2011). Sobre la interiorización de la primacía del derecho de la Unión Europea en España, Sarmiento (2022).

<sup>18</sup> Véase Muñoz Machado (1989 y 1993). Sobre el proceso de europeización del derecho español y su puesta en marcha en el plano institucional, véase *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias* de 2008.

del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales<sup>19</sup>. También del art. 135, reformado para adaptar las exigencias del ordenamiento jurídico español en materia de estabilidad presupuestaria a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>20</sup>.

## 1. REGLAS INTERNAS REFERIDAS A LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

La reglamentación relativa a las cuestiones prejudiciales, amén que perfectamente voluntaria, no se produjo hasta el año 2015<sup>21</sup> —hasta entonces, las cuestiones prejudiciales venían planteándose en aplicación de las disposiciones correspondientes de los Tratados<sup>22</sup> y de la interpretación por analogía de normas procesales internas—, cuando se aprobó una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que, entre otras modificaciones, incluía un nuevo art. 4 *bis*<sup>23</sup>. En el primer apartado de este precepto se incluyó una afirmación de la eficacia obligatoria de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: «los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea». En este punto, la reforma supone la incorporación a la normativa procesal básica española de la previsión de obligatoriedad de las sentencias y los autos del Tribunal de Justicia prevista en el art. 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.

En el segundo apartado del art. 4 *bis* de la Ley Orgánica del Poder Judicial se prevé que «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

<sup>19</sup> Reforma del art. 13, apdo. 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992 (BOE 207, de 28 de agosto de 1992, p. 29905).

<sup>20</sup> Reforma del art. 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, (BOE 233, de 27 de septiembre de 2011, p. 101931).

<sup>21</sup> Debe tenerse en cuenta que, en paralelo a esta normativa, ha existido también desde 2015 una regulación en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, referida al planteamiento de cuestiones prejudiciales en la vía económico-administrativa. Esta normativa ha quedado, no obstante, desprovista de utilidad desde la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17 (v. *infra*).

<sup>22</sup> Véase la memoria del coloquio celebrado en Helsinki los días 20 y 21 de mayo de 2002 por la Asociación de Consejos de Estado y Jurisdicciones Administrativas Supremas de la Unión Europea. Véase también al respecto Iglesias Sánchez (2016: 50).

<sup>23</sup> Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

partes». El primer inciso comporta una clara reiteración de la afirmación contenida en el primer apartado, dado que resulta poco discutible que el planteamiento de una cuestión prejudicial sea un acto de aplicación del derecho de la Unión que, por lo tanto y conforme al apdo. 1 del art. 4 *bis*, deba realizarse de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El segundo inciso del apartado segundo, por su parte, establece las únicas<sup>24</sup> reglas procesales existentes en el ordenamiento jurídico español en relación con el planteamiento de una cuestión prejudicial.

Dicho apartado segundo del art. 4 *bis* de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya dicción es considerablemente sencilla y de importancia —en apariencia— relativa, tiene una gran trascendencia práctica. En primer lugar, el mero hecho de establecer reglas procesales relativas a la cuestión prejudicial, por mínimas que resulten, es elocuente de la buena disposición del legislador español de cara al planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales nacionales. Por otro lado, aunque los jueces españoles vengan estando cada vez más familiarizados con las normas de la Unión y el planteamiento de cuestiones prejudiciales esté considerablemente generalizado en la planta judicial española (véase apartado siguiente, en relación con la panorámica de cuestiones prejudiciales de origen español), qué duda cabe de que este precepto tiene un notable valor simbólico en el sentido de que acerca la cuestión prejudicial al juez español. Así, además de poder invocar el art. 267 TFUE, puede apoyarse en una regla residenciada en el ordenamiento nacional y, más concretamente, en la norma básica de funcionamiento del poder público del que forma parte.

En segundo lugar, establecer como norma que el planteamiento de una cuestión prejudicial ha de producirse mediante auto y previa audiencia a las partes tiene una incidencia práctica relevante. Por un lado, que la cuestión prejudicial deba formularse mediante auto y no mediante providencia niega al acto de planteamiento el carácter de mera resolución interlocutoria, lo que entraña *ipso iure* un deber de motivación añadido<sup>25</sup>. Asimismo, al no tener

---

<sup>24</sup> A salvo de las contenidas en la Ley General Tributaria, aludidas en la nota al pie n.º 19. Por otro lado, no debe confundirse esta regla con las previstas en la sección 2.ª («De las cuestiones prejudiciales»), del capítulo I, título II de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que no se refieren al mecanismo prejudicial previsto en el art. 267 TFUE, sino a cuestiones incidentales que deben ventilarse con anterioridad en procedimientos civiles distintos a un procedimiento dado o, incluso, en órdenes jurisdiccionales distintos al civil.

<sup>25</sup> De conformidad con el art. 245 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las resoluciones de los jueces y tribunales españoles pueden ser providencias, autos o sentencias. Serán autos «cuando decidan recursos contra providencias, cuestiones incidentales, presupuestos

carácter definitivo, dado que no pone fin al procedimiento, el auto de planteamiento de una cuestión prejudicial no es una decisión susceptible de ser recurrida en apelación<sup>26</sup>. La forma de auto también tiene como consecuencia la exclusión de otros recursos<sup>27</sup>.

En el sentido de la no recurribilidad del planteamiento se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, realizando un paralelismo entre el procedimiento prejudicial y el previsto para la cuestión de inconstitucionalidad, manifestando que «la decisión sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial corresponde, de forma exclusiva e irreversible, al órgano judicial que resuelve el litigio»<sup>28</sup>. Por su parte, encontramos en resoluciones recientes del Tribunal Supremo menciones a la irrecurribilidad del planteamiento<sup>29</sup>, mientras que en otras se guarda silencio al respecto<sup>30</sup>.

Por otro lado, la audiencia obligada de las partes con carácter preliminar al planteamiento incrementa la seguridad jurídica respecto del procedimiento previo al planteamiento. Aunque el Tribunal de Justicia ya haya manifestado que «puede redundar en beneficio de una buena administración de justicia el que la cuestión prejudicial se plantee únicamente después de un procedimiento contradictorio»<sup>31</sup> y en las recomendaciones a

---

procesales, nulidad del procedimiento o cuando, a tenor de las leyes de enjuiciamiento, deban revestir esta forma». Establecer que el planteamiento ha de realizarse mediante auto supone añadir un deber de motivación, como así resulta del párrafo 2 del art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «los autos serán siempre fundados (...)».

<sup>26</sup> Véase art. 455 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable de forma supletoria a los procedimientos del resto de órdenes jurisdiccionales de conformidad con lo establecido en el art. 4 de la misma ley. Esta aproximación se acomoda perfectamente, por tanto, a lo establecido por el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723. Cabe apuntar, no obstante, que la recurribilidad del auto de planteamiento de una cuestión prejudicial ha sido discutida de manera intensa por la doctrina científica en España. Puede leerse a estos efectos a Iglesias Sánchez (2016). Es interesante destacar también que, en los formularios modelo de auto de planteamiento publicados por el Consejo General del Poder Judicial, se incluye la mención de que se trata de una resolución no recurrible (<https://tinyurl.com/566c8jp5>).

<sup>27</sup> Véanse arts. 448 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

<sup>28</sup> *V. g.*, la Sentencia del Tribunal Constitucional 201/1996, de 9 de diciembre de 1996, ES:TC:1996:201 (BOE de 3 de enero de 1997) y el Auto 62/2007, de 26 de febrero, ES:TC:2007:62A.

<sup>29</sup> Auto del Tribunal Supremo 16739/2022, de 15 de enero, ES:TS:2022:16739A.

<sup>30</sup> Auto del Tribunal Supremo 15350/2022, de 21 de octubre, ES:TS:2022:15350A.

<sup>31</sup> Sentencia de 20 de octubre de 1993, Balocchi, C-10/92, EU:C:1993:846, apdo. 13.

los órganos jurisdiccionales nacionales emitidas por el Tribunal de Justicia<sup>32</sup> se indique que «en aras de una recta administración de la justicia, también puede resultar conveniente que la remisión se produzca tras un debate contradictorio»<sup>33</sup>, no existen normas vinculantes en el ordenamiento jurídico de la Unión que impidan el planteamiento de una cuestión prejudicial sin previa audiencia a las partes. No obstante, ha resultado habitual en la práctica que los jueces españoles concediesen un trámite de audiencia a las partes sobre la base de lo establecido en el art. 208 de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>34</sup> y, de nuevo —como sucede respecto de la posibilidad de recurrir el auto de planteamiento—, mediante una interpretación analógica de lo establecido en el derecho interno respecto del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad<sup>35</sup>.

La experiencia en litigación nos permite observar la modesta influencia de las alegaciones de las partes en el contenido final del auto de planteamiento, que viene explicada, fundamentalmente, por la discrecionalidad del juez al delimitar su contenido y, en definitiva, el alcance de sus dudas<sup>36</sup>. No obstante, y más allá de las consideraciones un tanto discutibles que pudieran caber sobre el alcance del contenido material del derecho de defensa de las partes en relación con la formulación de observaciones al planteamiento —habida cuenta de que las partes en el procedimiento principal están en todo caso legitimadas para intervenir en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia (incluida su fase escrita)—, la audiencia obligatoria de los litigantes al respecto del planteamiento proyectado de una cuestión prejudicial ha de ser celebrada. Ello tanto si consideramos el interés de las partes en hacer constar su aproximación a las dudas de interpretación o validez del derecho de la Unión suscitadas por el juez como desde la perspectiva del interés del propio órgano que se dispone a plantear y que lo hace necesariamente informado de las posiciones de los litigantes en el procedimiento principal.

---

<sup>32</sup> Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2019/C 380/01) (DO C 380, de 8 de noviembre de 2019, p. 1).

<sup>33</sup> Véase punto 13 de las recomendaciones mencionadas *ut supra*.

<sup>34</sup> Sobre la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil, véase la nota al pie 30 anterior.

<sup>35</sup> Véase art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

<sup>36</sup> Véase, por todas, la sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489.

## 2. EL CIERTO MARGEN DE MEJORA DE LAS REGLAS PROCESALES ESPAÑOLAS RELATIVAS A LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

La reglamentación española relativa al planteamiento de cuestiones prejudiciales debería seguir desarrollándose en el futuro. Algunas iniciativas, como las planteadas en el informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de reforma de la LOPJ de 25 de junio de 2014 y referidas al traslado al Ministerio Fiscal del planteamiento de una cuestión prejudicial incluso en los casos en que este no sea parte en el procedimiento, parecen haberse descartado por el momento. Además, algunas de las que aquí se suscitan ya fueron en su momento sugeridas por el Consejo General del Poder judicial en el *Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial* de 27 de junio de 2014. Sin embargo, ninguna de las restantes reformas legislativas iniciadas a estos efectos ha sido aprobada con éxito<sup>37</sup>.

No obstante, parece razonable exigir al órgano judicial que la audiencia a las partes respecto del posible planteamiento de una cuestión prejudicial se produzca —cuando ello sea posible y con escrupuloso respeto de la aludida libertad del juez nacional a la hora de formular sus dudas— previo traslado de una motivación detallada de las cuestiones que hayan de suscitar el reenvío. Una práctica consistente en un traslado con motivación demasiado somera puede vaciar de utilidad el trámite de formulación de observaciones por las partes.

Por otro lado, convendría incluir en la Ley Orgánica del Poder Judicial una previsión relativa a la suspensión del plazo de un procedimiento nacional en el que se susciten dudas de interpretación o validez del derecho de la Unión que ya sean objeto de un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Ello evitaría la —todavía observada— reiteración de cuestiones prejudiciales idénticas como manera de lograr la suspensión del procedimiento<sup>38</sup>. Aunque en algunos órdenes jurisdiccionales la suspensión podría decretarse haciendo

---

<sup>37</sup> Por otro lado, el legislador español ha preterido igualmente hasta la fecha la inclusión de un mecanismo de revisión de las sentencias firmes que resulten contradictorias con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como, sin embargo, sí existe para las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase art. 5 *bis* de la Ley Orgánica del Poder Judicial). No obstante, conviene señalar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de cosa juzgada no exige, como regla general, a los Estados miembros la revisión de sentencias firmes, con algún matiz en el ámbito de la protección de los consumidores frente a las cláusulas abusivas (véase, por todos, Turmo, 2022).

<sup>38</sup> Véanse, conjuntamente y a modo de ejemplo, los autos de planteamiento de los asuntos Agencia Estatal de la Administración Tributaria C-687/22 y C-111/23.

una interpretación por analogía de la regulación prevista para otros incidentes procedimentalmente asimilables<sup>39</sup>, esta posibilidad no existe en todos los casos. Esta circunstancia ha obligado al Tribunal Supremo español a completar este cierto vacío normativo acudiendo a una interpretación conjunta del art. 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia y el 267 TFUE<sup>40</sup>. No obstante, esta interpretación suscita alguna duda, dado que el art. 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia da por sentado que el planteamiento suspende la tramitación del procedimiento principal, pero no es —ni puede ser— la norma que decreta la suspensión. Encontramos, de hecho, resoluciones posteriores del Tribunal Supremo en las que se aprecia la ausencia de normativa, tanto europea como interna, que imponga la obligación de suspender<sup>41</sup>.

La somera regulación procesal existente en España tampoco contiene una mención a la ausencia del carácter recurrible del acto de planteamiento, aunque, como se ha apuntado, esta cuestión podría colegirse de la interpretación de normas procesales de aplicación supletoria a todos los órganos jurisdiccionales<sup>42</sup>. Estas reformas deben acometerse con cierta cautela, habida cuenta de que, como lo apuntan voces autorizadas, una regulación excesivamente detallada podría derivar incluso en una infracción involuntaria del art. 267 TFUE por parte del legislador (Sampol Pucurull, 2019).

### 3. LOS «ÓRGANOS JURISDICCIONALES» ESPAÑOLES

En último lugar en lo referido al encaje de la cuestión prejudicial en el ordenamiento español, conviene hacer una mención a los «órganos jurisdiccionales» españoles en el sentido del art. 267 TFUE. La circunstancia de que este sea un concepto autónomo del derecho de la Unión<sup>43</sup> tiene como consecuencia, por un lado, la *presunción* de que los órganos integrantes de la jurisdicción ordinaria ostentan tal carácter y, por otro, que existen entes que

---

<sup>39</sup> Es el caso del orden jurisdiccional civil y la posible interpretación analógica del apdo. 3 del art. 42 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre la suspensión hasta la resolución de las «cuestiones prejudiciales no penales».

<sup>40</sup> Véase Auto del Tribunal Supremo 2927/2016, de 12 de abril de 2016 (ES:TS:2016:2927A).

<sup>41</sup> Véase Auto del Tribunal Supremo 13735/2019, de 4 de diciembre de 2019 (ES:TS:2019:13735A).

<sup>42</sup> Véanse a estos efectos también las manifestaciones contenidas ya en el *Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial* del Pleno del CGPJ, de 27 de junio de 2014, pp. 46 y 47, previo a la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015.

<sup>43</sup> Véase, por todas, la Sentencia de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39. También Lenaerts *et al.* (2015: 55).

no forman parte del poder judicial que, a pesar de ello, pueden ser considerados órganos jurisdiccionales a los efectos de la cuestión prejudicial<sup>44</sup>.

Por tanto, en la medida en que jueces y magistrados, titulares de la potestad jurisdiccional, se mantengan en cumplimiento de los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a estos efectos, serán considerados órganos jurisdiccionales en el sentido del art. 267 TFUE (en este sentido, Sarmiento y Arnaldos, 2022). En el caso del Tribunal Constitucional, aunque no integra el poder judicial, su condición de órgano jurisdiccional fue —además de indiscutida— tácitamente aceptada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Melloni*<sup>45</sup>.

En cuanto a otros entes no integrados en el poder judicial pero considerados «órganos jurisdiccionales» ex art. 267 TFUE, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuenta con algunos ejemplos españoles de interés. El Tribunal de Justicia ha considerado como tales al extinto Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>46</sup> o al Tribunal Català de Contractes del Sector Públic<sup>47</sup>. Por el contrario, ha rechazado la competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>48</sup>, de los antiguos secretarios judiciales<sup>49</sup> y de los Tribunales Económico-Administrativos<sup>50</sup>. Estos últimos merecen mención aparte, dado que fueron considerados inicialmente como órganos jurisdiccionales para su posterior fenecimiento prejudicial a consecuencia de una —por lo demás, motivada— adaptación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto.

A estos órganos administrativos dedicados a resolver reclamaciones en materia tributaria se les había instituido como interlocutores del diálogo prejudicial en asuntos como *Diversinte e Iberlacta*<sup>51</sup>, *International Bingo Technology*<sup>52</sup> o *Gabalfrixa*<sup>53</sup> en consideración del carácter obligatorio de su jurisdicción, de la

<sup>44</sup> Al respecto, Sarmiento (2022) y Concellón Fernández (2017 y 2020).

<sup>45</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107.

<sup>46</sup> Sentencia de 16 de julio de 1992, *Asociación Española de Banca Privada e. a.*, C-67/91, EU:C:1992:330.

<sup>47</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2015, *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14, EU:C:2015:664.

<sup>48</sup> Sentencia de 16 de septiembre de 2020, *Anesco e. a.*, C-462/19, EU:C:2020:715.

<sup>49</sup> Sentencia de 16 de febrero de 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126.

<sup>50</sup> Sentencia de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17.

<sup>51</sup> Sentencia de 1 de abril de 1993, *Diversinte y Iberlacta*, C-260/91 y C-261/91, EU:C:1993:136.

<sup>52</sup> Sentencia de 19 de julio de 2012, *International Bingo Technology*, C-377/11, EU:C:2012:503.

<sup>53</sup> Sentencia de 21 de marzo de 2000, *Gabalfrixa, S.L. y otros*, C-110/98 a C-147/98, EU:C:2000:145.

«fuerza obligatoria» de sus resoluciones firmes, del carácter contradictorio del procedimiento seguido ante ellos, de la aplicación de normas jurídicas por su parte y de su independencia. No obstante, en fechas cercanas, el Tribunal de Justicia se ha visto abocado a endurecer las exigencias relativas a las garantías de independencia judicial, lo que ha conllevado una aplicación más estricta de este requisito, también en su dimensión de exigencia para activar el reenvío prejudicial. Las —en su día, tan criticadas<sup>54</sup>— consideraciones sobre la independencia de los Tribunales Económico-Administrativos fueron a la postre revisadas en el asunto *Banco de Santander* «habida cuenta, en particular, de la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia relativa al criterio de independencia a que se atenderá cualquier organismo nacional para que pueda calificársele de “órgano jurisdiccional”»<sup>55</sup>, con la consecuente exclusión de estos órganos del campo de aplicación del art. 267 TFUE. Conforme adelantado, este pronunciamiento ha tenido como consecuencia la obsolescencia de las reglas procesales aplicables al procedimiento ante los TEAC.

### III. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES DE ORIGEN ESPAÑOL EN CIFRAS

Del informe de estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia correspondiente al año 2022<sup>56</sup> resulta que, de los 546 planteamientos que se produjeron en toda la Unión durante el pasado ejercicio, España fue la cuarta jurisdicción de la Unión Europea que más cuestiones prejudiciales planteó (41), detrás de Bulgaria (43), Italia (63) y Alemania (98). Las comparaciones en este ámbito deben de hacerse con mucha cautela, dado que una diferencia en el número de cuestiones prejudiciales puede responder a una variedad de circunstancias, como un mayor número de órganos jurisdiccionales —resultante, a su vez, de una población de mayor magnitud—, al diseño del sistema procesal, a la aproximación del Estado miembro frente al cumplimiento del derecho de la Unión, a la cultura judicial interna respecto del planteamiento, al nivel de instrucción de los operadores jurídicos en cuanto al derecho de la Unión o a un escenario concreto de litigación.

<sup>54</sup> Especialmente reseñables son las conclusiones del abogado general Ruiz-Jarabo Colomer de 28 de junio de 2001 en *de Coster*, C-17/00, EU:2001:366, párrafo 26.

<sup>55</sup> Sentencia de 21 de enero de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, p. 55. Sobre la relación entre independencia judicial y diálogo prejudicial, véase Sarmiento y Arnaldos, 2022.

<sup>56</sup> *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia* correspondientes al año 2022.

Más allá de aislar algunos factores evidentes como la escasa fiabilidad del número agregado total de cuestiones prejudiciales por Estado miembro, dado el carácter cronológicamente escalonado del proceso de integración europea y la correspondiente «ventaja» de los Estados fundadores, la gran mayoría de estas variables resulta difícilmente controlable. Quizá, por ello, suelen prestarse a la especulación.

Si tenemos en cuenta una de las ratios anuales que sí resultan parametrizables, como es el número de prejudiciales por cada millón de habitantes, observamos algunas diferencias en el «podio» respecto de 2022: Bulgaria pasa a ocupar el primer lugar (6,60) seguida de Austria (3,79), Luxemburgo (3,10) y Estonia (2,94). España, con 0,86, se sitúa considerablemente por debajo de la ratio media de todos los Estados miembros (1,65)<sup>57</sup>. Resulta llamativo considerar estos datos, sobre todo cuando no es extraño escuchar que el número de prejudiciales que plantean los jueces españoles resulta excesivo cuando no directamente desorbitado.

Más allá del —modestamente interesante— análisis comparativo con otros Estados miembros, lo cierto es que el planteamiento de cuestiones prejudiciales por los jueces españoles se ha mantenido relativamente constante en el tiempo aproximadamente desde el año 2006, con una media de 31,41 planteamientos por año. Las iniciales preocupaciones sobre la falta de recurso a la cuestión prejudicial por parte de los jueces españoles parecen haberse disipado con razón. Si en los veinte primeros años de integración la jurisdicción española planteó «solo» 163 de las 697 cuestiones prejudiciales de toda su historia<sup>58</sup> (el 23,39 %), en los dieciséis años siguientes ha planteado el 76,61 % restante. El reenvío se ha intensificado en los últimos cinco años, desde 2018, con una media de 47,4 planteamientos por año, en gran medida gracias a los máximos alcanzados en los años 2018 (67) y 2019 (64). A los efectos de ofrecer esta vista panorámica de las cuestiones prejudiciales españolas, baste igualmente señalar que, de los 697 planteamientos realizados por órganos jurisdiccionales españoles, 126 corresponden al Tribunal Supremo y 1 al Tribunal Constitucional.

Si analizamos el reparto de materias más tratadas en las prejudiciales de origen español, encontramos que 181 asuntos se refieren a la política social de la Unión, 157 a la protección de los consumidores, 116 a la libertad de establecimiento, 100 a la libre prestación de servicios, 77 al derecho de la competencia,

---

<sup>57</sup> Elaboración propia sobre la base de la información obrante en las *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia* correspondientes al año 2022.

<sup>58</sup> Número total hasta el año 2022, sobre la base de la información contenida en las *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia*.

52 al espacio de libertad, seguridad y justicia, 51 a la fiscalidad y 47 a los derechos fundamentales<sup>59</sup>.

Constan registradas, a fin del ejercicio 2022, 327 sentencias, 250 conclusiones de abogado general y 216 autos, datos ya irremediabilmente desactualizados. Las materias más recurrentes en los asuntos que se resuelven por auto se corresponden a su vez con las materias más tratadas en general por los jueces españoles en sus autos de planteamiento: política social (48) y protección de los consumidores (75), que recibe el mayor número de autos a pesar de no ser la materia a la que se refieren el mayor número de cuestiones prejudiciales.

#### IV. EL TRIBUNAL SUPREMO ANTE LA CUESTIÓN Y EL «ACTIVISMO» PREJUDICIAL

El Tribunal Supremo español es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes<sup>60</sup> y, por lo tanto, debería resultar, *a priori*, un interlocutor frecuente del Tribunal de Justicia a través de la cuestión prejudicial. Ello es así en la medida en que se trata de un órgano cuyas decisiones no son susceptibles, en términos generales, de «ulterior recurso judicial de derecho interno» en el sentido del art. 267 TFUE.

El papel del Tribunal Supremo en este contexto puede analizarse en dos tramos. Uno primero referido a las cifras relevantes en relación con su actividad prejudicial y, en segundo lugar, otro relativo a las consideraciones de orden cualitativo que esta merece.

##### 1. EL TRIBUNAL SUPREMO COMO ÓRGANO JURISDICCIONAL EX ART. 267: LAS CIFRAS

La vista panorámica de las cuestiones prejudiciales españolas antes ofrecida muestra cómo el reenvío a Luxemburgo ha alterado las relaciones entre las distintas instancias judiciales. Si bien existen algunas jurisdicciones en la Unión en las que se aprecia una menor inclinación al planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte de los órganos de instancia —entendidos en sentido lato y por contraposición a las jurisdicciones supremas o constitucionales— o una mayor deferencia al planteamiento —lo que se ha denominado el «liderazgo» del órgano jurisdiccional supremo (Arzo Santisteban, 2020)—

<sup>59</sup> Fuente: <https://tinyurl.com/ycku2d5n>. Téngase en cuenta que las materias pueden solaparse entre sí, dado que un mismo asunto puede encuadrarse en varias categorías.

<sup>60</sup> Art. 123, apdo. 1 de la Constitución española.

por parte de los órganos judiciales más frecuentemente sujetos a la obligación de plantear, ese no es el caso de España, al menos si consideramos los datos agregados. De conformidad con las más recientes estadísticas publicadas por el Tribunal de Justicia<sup>61</sup>, la mayoría de cuestiones prejudiciales planteadas proceden de órganos de instancia: de las 697 cuestiones prejudiciales planteadas en España hasta 2022, se registran 126 planteamientos por parte del Tribunal Supremo; es decir, el 18,08 % del total<sup>62</sup>.

Una consideración superficial de estos datos agregados de las cuestiones prejudiciales podría inducirnos a error en cuanto al papel del Tribunal Supremo como líder del diálogo prejudicial español con el Tribunal de Justicia. Sin embargo, como se ha suscitado acertadamente por parte de la doctrina (Pavone, 2022: 43), la aproximación cuantitativa al análisis de las cuestiones prejudiciales planteadas por las jurisdicciones inferiores debe hacerse teniendo en cuenta el número de órganos judiciales de instancia y el de jurisdicciones supremas o constitucionales, de modo que se eviten las «falacias ecológicas»<sup>63</sup> al comparar el número de cuestiones prejudiciales consideradas en bloque. De un modo tal que, si tenemos en cuenta el número de altas jurisdicciones y el número de órganos de instancia, la comparativa en la ratio de planteamiento por órgano sitúa a las jurisdicciones supremas considerablemente por encima de los órganos jurisdiccionales de instancia. Este sería también el caso de España si, a los meros efectos de hacer una comparación entre jurisdicción suprema y menor, atribuimos al número total de órganos judiciales de instancia<sup>64</sup> las 570 cuestiones prejudiciales planteadas por órganos de instancia españoles hasta el año 2022 (restamos del total las 126 que han recibido sentencia a instancias del Tribunal Supremo y la única cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional). El número de planteamientos por órgano jurisdiccional de instancia asciende a 0,14 cuestiones prejudiciales por órgano sobre el número total<sup>65</sup>,

<sup>61</sup> *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia* correspondientes al año 2022, disponibles en: <https://tinyurl.com/bdzb34yj>.

<sup>62</sup> En cuanto a la diferencia entre las diferentes salas, véase cita de Calvo Rojas en Arzo Santisteban (2020: 29).

<sup>63</sup> Véase cita de Freedman en Pavone (2022).

<sup>64</sup> En el informe *La Justicia dato a dato* publicado por el Consejo General del Poder Judicial (última edición correspondiente al año 2021) se cifra el número de órganos unipersonales españoles en 3839 y los órganos colegiados en 303 si excluimos a las salas correspondientes al Tribunal Supremo (<https://tinyurl.com/52ctk72w>). Un total, en consecuencia, de 4142 órganos llamados de instancia.

<sup>65</sup> Este coeficiente se obtiene al dividir los 619 planteamientos de los órganos jurisdiccionales de instancia por los 4142 órganos judiciales que existían en España en 2021 distintos del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

frente a las 127 que han planteado en conjunto las cuatro salas principales del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

Esta constatación serviría para desvirtuar la hipótesis relativa a la inclinación al activismo judicial por parte de los órganos jurisdiccionales de instancia, conforme a la cual estos tendrían una mayor tendencia al planteamiento de cuestiones prejudiciales que las jurisdicciones supremas. Las cifras antes referidas apuntarían a que la razón por la que se presenta un mayor número de cuestiones prejudiciales por parte de los órganos jurisdiccionales de instancia es porque estos son muy superiores en número. En todo caso, incluso de atender exclusivamente al número de planteamientos, procede señalar que se aprecia un incremento notable en los últimos años: basta considerar que, en los años 2018 y 2019, el Tribunal Supremo elevó el 23,01 % del total de cuestiones prejudiciales planteadas<sup>66</sup>.

En línea con lo ya apuntado en relación con la fiabilidad de los números considerados en bruto, tampoco parece prudente sacar grandes conclusiones sobre la base de la mera comparación del «liderazgo prejudicial» de otras jurisdicciones supremas respecto de sus propios órganos de instancia, dado que estas diferencias podrían responder a una diversidad de variables cuya influencia, por sí mismas y de manera correlativa, resulta difícilmente parametrizable. Es cierto que existen jurisdicciones en las que el porcentaje de cuestiones prejudiciales planteadas por las jurisdicciones supremas es muy elevado. Tómense, a modo de ejemplo<sup>67</sup>, los casos de Irlanda, Luxemburgo, Estonia y Finlandia, en los que el porcentaje de planteamientos realizados por la jurisdicción suprema sobre el total asciende al 70,32 %<sup>68</sup>, 58,04<sup>69</sup>, 77,27 % y 72,85 %<sup>70</sup> respectivamente. No obstante, si tenemos en cuenta que se trata de jurisdicciones en las que se produce un número de planteamientos correlativamente bajo y que se trata de países con una población notablemente inferior a la española —y, presumiblemente, un número inferior de órganos de instancia—, la relevancia del contraste con jurisdicciones de tasa más baja parece merecer una ponderación. Por otro lado, si consideramos los Estados miembros cuyos jueces han

<sup>66</sup> Véase a estos efectos el *Boletín de Información Estadística* n.º 83 de mayo de 2021, publicado por el Consejo General del Poder Judicial.

<sup>67</sup> Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia* correspondientes al año 2022.

<sup>68</sup> Se toman en consideración los planteamientos realizados por la Supreme Court y la High Court.

<sup>69</sup> Se toman en consideración los planteamientos realizados por la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation y la Cour administrative.

<sup>70</sup> Se toman en consideración los planteamientos realizados por el Korkein oikeus, el Korkein hallinto-oikeus y el Työtuomioistuin.

sido más prolíficos de cara al planteamiento en el último año, Alemania, Italia y Bulgaria, y que son —salvo esta última, más poblada en todo caso que Irlanda, Luxemburgo, Estonia y Finlandia— muy superiores en población a los países antes referidos, nos encontramos con tasas de liderazgo más bajas: 31,83 % en el caso de Alemania<sup>71</sup>, 26,21 % en el caso de Italia<sup>72</sup> y 18,62 % en el caso de Bulgaria. Si tomamos el ejemplo de Francia<sup>73</sup>, segundo país más poblado de la Unión, la tasa de liderazgo es del 29,58 %.

Estos datos parecerían sugerir que en los países más poblados existe una tendencia a un menor liderazgo de las jurisdicciones supremas, lo que podría explicarse por el mayor número de órganos jurisdiccionales y no necesariamente por una mayor o menor inclinación de las jurisdicciones supremas al planteamiento. Ello ofrecería igualmente una explicación a la tasa española. No obstante, este es un terreno fértil para las arenas movedizas y se encuentran ejemplos que contradicen esta tendencia. Es el caso de Bulgaria, donde, con algo menos de siete millones de habitantes, se esperaría una tasa de liderazgo más alta que 18,62 %. Igualmente, otro ejemplo intermedio es el caso de los Países Bajos<sup>74</sup>, cuya población dista de ser de las más altas de la Unión y donde la tasa de liderazgo de las jurisdicciones supremas es de 45,78 %. Por su escasa fiabilidad, este análisis estadístico del papel del Tribunal Supremo en relación con el planteamiento de cuestiones prejudiciales —si bien resulta útil para desterrar algunos mitos— debe ponderarse además con ciertas consideraciones de orden cualitativo.

## 2. CONSIDERACIONES DE ORDEN CUALITATIVO Y, EN ESPECIAL, SOBRE LA ACTIVIDAD PREJUDICIAL DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES DE INSTANCIA ESPAÑOLES

En primer lugar, conviene apuntar que no existen condicionamientos de orden procesal que puedan tener incidencia sobre el rol del Tribunal Supremo a estos efectos. Por un lado, la infracción del derecho de la Unión Europea se encuentra entre los posibles fundamentos de un recurso de casación, como se

---

<sup>71</sup> Se toman en consideración los planteamientos realizados por el Bundesverfassungsgericht, el Bundesgerichtshof, el Bundesverwaltungsgericht, el Bundesfinanzhof, el Bundesarbeitsgericht y el Bundessozialgericht.

<sup>72</sup> Se toman en consideración los planteamientos realizados por la Corte Costituzionale, la Corte suprema di Cassazione y el Consiglio di Stato.

<sup>73</sup> Se toman en consideración los planteamientos del Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation y del Conseil d'État.

<sup>74</sup> Se toman en consideración aquí los planteamientos del Hoge Raad, el Raad van State y el Centrale Raad van Beroep.

establece expresamente en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>75</sup>, en la Ley reguladora de la Jurisdicción Social<sup>76</sup> y resulta implícitamente de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>77</sup>. En relación con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cabe apuntar además que, con ocasión de la reforma operada en el año 2015, aludida en el apdo. 2 anterior, se incluyó como circunstancia reveladora del interés casacional objetivo de un recurso de casación la contradicción entre la interpretación del derecho de la Unión entre la resolución recurrida y la establecida por otros órganos jurisdiccionales<sup>78</sup>.

Esta fórmula legislativa, que permite una mejor aplicación de la doctrina *Cilfit*, en la medida en que la existencia de interpretaciones contradictorias entre diferentes órganos nacionales puede ayudar a objetivar el juicio de razonabilidad de las dudas sobre interpretación del derecho de la Unión, no está reñida con el carácter obligatorio de los restantes requisitos establecidos para la admisibilidad del recurso de casación (por ejemplo, que exista una verdadera contradicción entre las resoluciones señaladas). Como ha apuntado el Tribunal Supremo, la existencia de dudas de interpretación del derecho de la Unión en sí misma no puede comportar la automática admisión de un recurso de casación, habida cuenta de que, si el estudio sobre el fondo de un recurso inadmisibile no ha de producirse conforme al derecho interno, la cuestión se presentaría como una mera consulta hipotética o teórica, e igualmente inadmisibile<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> El apdo. f) del art. 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece la existencia de interés casacional objetivo en los casos en los que la resolución impugnada «interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aún pueda ser exigible la intervención de este a título prejudicial».

<sup>76</sup> El art. 219, apdo. 2, de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social establece la posibilidad de invocar la «la doctrina establecida en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en interpretación del derecho comunitario» como fundamento del recurso de casación para la unificación de la doctrina.

<sup>77</sup> La regulación del recurso de casación en la Ley de Enjuiciamiento Civil no cuenta con menciones tan explícitas como las contenidas en las normas procesales del orden jurisdiccional social y contencioso-administrativo, ni cuando se alude al fundamento del recurso, que se concreta en «la infracción de normas aplicables para resolver las cuestiones objeto del proceso» ni cuando se trata el interés casacional. No obstante, nada obsta a realizar una lectura integradora del derecho de la Unión en las «normas aplicables para resolver el objeto del proceso» que permita alcanzar el mismo resultado que el establecido por el legislador en las otras normas mencionadas.

<sup>78</sup> Véase apdo. a) del art. 88 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>79</sup> Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 10 de enero de 2023 (ES:TS:2023:2206A).

En segundo lugar, cabe aludir al fenómeno del planteamiento prejudicial como método de impugnación indirecta por parte de los órganos de instancia de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de rango superior, referido con frecuencia como propio del «activismo judicial» (o prejudicial, si se nos permite). Al respecto, conviene apuntar que en España resulta recurrente la utilización de la cuestión prejudicial por órganos de instancia como un vehículo para la contestación de la jurisprudencia de la jurisdicción suprema o constitucional. Esta instrumentalización encuentra multitud de ejemplos<sup>80</sup>, y es especialmente florida en la jurisdicción social, como así resulta de los casos *Wagner Miret*<sup>81</sup>, *Rodríguez Caballero*<sup>82</sup>, *Merino Gómez*<sup>83</sup>, *Cordero Alonso*<sup>84</sup>, *Rosado Santana*<sup>85</sup>, *Gavieiro Gavieiro*<sup>86</sup> o *León Medialdea*<sup>87</sup>.

Así ha sucedido también en materia de protección de los consumidores que, como se ha adelantado, es un terreno abonado para las prejudiciales de origen español. Un reciente ejemplo de contestación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo ante el Tribunal de Justicia es *Gutiérrez Naranjo*<sup>88</sup>. En el año 2013 y 2015, el Tribunal Supremo español había dictado dos sentencias en relación con la abusividad de las llamadas «cláusulas suelo» de conformidad con la normativa de transposición de la Directiva 91/13<sup>89/90</sup>. Aunque en ambas sentencias decretaba la nulidad de las concretas cláusulas, tanto en el contexto de acciones colectivas como individuales, el Tribunal Supremo limitaba los efectos restitutorios de la declaración de nulidad en consideración del principio de seguridad jurídica a

<sup>80</sup> Véase el análisis en Mayoral Díaz-Asensio *et al.* (2013) y en Iglesias Sánchez (2016).

<sup>81</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 1993, *Wagner Miret*, C-334/92, EU:C:1993:945.

<sup>82</sup> Sentencia de 12 de diciembre de 2002, *Rodríguez Caballero*, C-442/00, EU:C:2002:752.

<sup>83</sup> Sentencia de 18 de marzo de 2004, *Merino Gómez*, C-342/01, EU:C:2004:160.

<sup>84</sup> Sentencia de 7 de septiembre de 2006, *Cordero Alonso*, C-81/05, EU:C:2006:529.

<sup>85</sup> Sentencia de 8 de septiembre de 2011, *Rosado Santana*, C-177/10, EU:C:2011:557.

<sup>86</sup> Sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819.

<sup>87</sup> Auto de 11 de diciembre de 2014, *León Medialdea*, C-86/14, no publicado, EU:C:2014:2447.

<sup>88</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Gutiérrez Naranjo e. a.*, C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980. Se ha señalado como ejemplo anterior de este fenómeno, si bien menos explícito, la sentencia en el asunto *Aziz* (Sentencia de 14 de marzo de 2013, *Aziz*, C-415/11, EU:C:2013:164). Véase, en este sentido, Iglesias Sánchez (2014).

<sup>89</sup> Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

<sup>90</sup> Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo 241/2013 de 9 de mayo (ES:TS:2013:1916) y 139/2015 de 25 de marzo (ES:TS:2015:1280).

partir de la fecha de la primera de las sentencias. Insatisfechos con esta interpretación del principio de no vinculación de los consumidores por las cláusulas abusivas, el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada, así como la Audiencia Provincial de Alicante, plantearon sendas cuestiones prejudiciales que derivaron en la revisión por parte del Tribunal de Justicia de esta doctrina y en la declaración de la incompatibilidad del derecho de la Unión en relación con la referida limitación de las consecuencias derivadas de la nulidad de las cláusulas suelo. Los ecos de este pronunciamiento del Tribunal de Justicia y las consecuencias que ha mostrado tener para el papel de las jurisdicciones de instancia a la hora de promover el diálogo prejudicial todavía resuenan en la jurisdicción española, como resulta de ulteriores y recientes sentencias del Tribunal de Justicia<sup>91</sup>. La alteración, a través del reenvío prejudicial, de las relaciones entre órganos de instancia y jurisdicciones supremas en España es, en definitiva, un hecho.

Asimismo, también afecta a las relaciones entre la jurisdicción suprema y constitucional, como resulta de la reciente cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo que se tramita con el número de asunto C-632/22. En su auto de planteamiento, el Tribunal Supremo pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el art. 47 de la Carta y el art. 101 TFUE deben entenderse compatibles con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de emplazamientos de una sociedad matriz en el domicilio de la sociedad filial<sup>92</sup>. Este expediente resulta llamativo, dado que no es habitual encontrar cuestiones prejudiciales en las que el Tribunal Supremo cuestione la compatibilidad con el derecho de la Unión de un posicionamiento jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Esta circunstancia seguramente encuentre su explicación en la postura frente al diálogo prejudicial adoptada por el Tribunal Constitucional español y que tratamos a continuación.

## V. LA APROXIMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL AL DIÁLOGO JUDICIAL EUROPEO

El Tribunal Constitucional español viene realizando una función relevante en relación con el diálogo judicial europeo, como promotor de la

<sup>91</sup> Sentencias de 17 de mayo de 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397 e Ibercaja Banco, C-600/19, EU:C:2022:394.

<sup>92</sup> Con algunas diferencias, la cuestión suscitada por el Tribunal Supremo comparte en cierta medida la problemática que derivó en el planteamiento de una cuestión prejudicial por el Tribunal Constitucional en el ya mencionado asunto Melloni (Sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107), en cuanto al solapamiento de protección de un mismo derecho fundamental por el ordenamiento interno y por el europeo.

cooperación judicial europea, como garante de dicha cooperación y como interlocutor activo en el diálogo judicial europeo<sup>93</sup>.

Considerar la labor del Tribunal Constitucional en relación con la aplicación del derecho de la Unión Europea en España no puede hacerse sin tomar razón de la complejidad derivada del proceso de integración respecto del papel de los tribunales constitucionales en Europa<sup>94</sup>. El derecho de la Unión se incorpora a los ordenamientos nacionales gracias a la habilitación existente en las propias constituciones de los Estados miembros. Es, por tanto, la Constitución la que actúa como fuente del derecho de la Unión, en su condición de mecanismo necesario para la integración de las normas europeas en el ordenamiento interno. Así resulta claramente del art. 93 de la Constitución española<sup>95</sup>. En el caso español, esta circunstancia ha desencadenado un proceso durante el que el Tribunal Constitucional ha tenido que replantear aspectos clave como el control de constitucionalidad de leyes, el papel del juez ordinario en el marco de dicho control, los límites de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales o el alcance del diálogo procesal directo con otras instancias jurisdiccionales.

En el presente trabajo, nos centraremos, en primer lugar, en su condición de interlocutor del Tribunal de Justicia a través de la cuestión prejudicial. En segundo lugar, haremos referencia a su papel de garante del adecuado cumplimiento por los órganos jurisdiccionales españoles de sus obligaciones en dicho marco.

## 1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO INTERLOCUTOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal Constitucional español solo ha planteado una cuestión prejudicial desde la adhesión española a la Unión, la planteada en el asunto

---

<sup>93</sup> Para un mayor detalle sobre esta labor del Tribunal Constitucional, véase Sarmiento (2021).

<sup>94</sup> En general, sobre el papel de los tribunales constitucionales en el espacio judicial europeo, véase Rodríguez Iglesias (1993: 1175), así como Rodríguez Iglesias y Valle Gálvez (1997).

<sup>95</sup> «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». Sobre la cesión de competencias derivadas de la Constitución, véase a Pérez Tremps (1993) y a López Castillo (1996).

*Melloni*<sup>96</sup>. Hasta este momento, y a pesar de haber tenido claras oportunidades al efecto, el Tribunal Constitucional se había resistido a entablar un diálogo prejudicial con el Tribunal de Justicia, por considerarse ajeno a la interpretación del derecho de la Unión<sup>97</sup>.

El primer paso se produjo en un asunto de gran relevancia, en el que se trataba nada menos que el margen con que cuenta el ordenamiento nacional para incrementar el nivel de protección de un derecho fundamental, por encima del nivel de protección dispensado por el derecho de la Unión. La cuestión suscitaba una pregunta de interpretación de primer orden, a los pocos años de la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo art. 53 contiene una regla que *a priori* permite a los Estados miembros elevar el nivel de protección a grados superiores que los previstos por la Carta.

A todo ello se sumaba que el caso concreto afectaba a nada menos que la orden de arresto europea, un instrumento paradigmático de cooperación judicial penal, fundamental en la lucha contra la criminalidad en el espacio europeo, pero íntimamente ligado a valores fundamentales y sumamente sensibles para las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.

El Tribunal Constitucional se enfrentaba a un cuadro claramente excepcional: la jurisprudencia del propio Tribunal había elevado el derecho fundamental a un proceso justo hasta niveles con pocos precedentes en Europa, hasta el punto de prohibir constitucionalmente la extradición de personas condenadas en rebeldía en un tercer país<sup>98</sup>. Esta prohibición, derivada de la dimensión externa del contenido esencial del derecho fundamental a un juicio con todas las garantías, encontró sus orígenes en sentencias referidas a expedientes de extradición, pero rápidamente se topó con la Decisión Marco 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>99</sup>. El asunto entrañaba un conflicto entre

---

<sup>96</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107. Debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional español no es el único tribunal de garantías constitucionales europeo con un bajo número de planteamientos. Encontramos otros ejemplos como el Bundesverfassungsgericht alemán (2), el Conseil constitutionnel francés, (1) el Konstitucinis teismas lituano (2), la Cour constitutionnelle luxemburguesa (1), el Verfassungsgerichtshof austriaco (5) o el Trybunał Konstytucyjny polaco (1).

<sup>97</sup> Véase al respecto Alonso García (2003) y Díez-Picazo (1998).

<sup>98</sup> Sobre el contexto constitucional en el momento de producirse el planteamiento, véase Arroyo Jiménez (2016). También Torres Pérez (2012) y Martín Rodríguez (2014).

<sup>99</sup> Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO L 190, de 18 de julio de 2002, p. 1).

niveles de protección de derechos fundamentales. Por un lado, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa, previstos en los arts. 47 y 48, apartado segundo, de la Carta, que admitirían, en coherencia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la ejecución de una condena en rebeldía en determinadas circunstancias. Por otro lado, la configuración constitucional interna del derecho a un proceso con todas las garantías que entraña la interdicción de la ejecución de la orden de arresto cuando la condena se hubiera dictado en rebeldía, con independencia de las circunstancias del caso.

Ante este dilema, el Tribunal Constitucional decidió plantear una cuestión prejudicial en la que preguntó al Tribunal de Justicia si la interpretación realizada por el legislador de la Unión en la decisión marco era compatible con el art. 47 de la Carta. Y si la respuesta a esta primera pregunta era positiva, el Tribunal Constitucional interrogaba a continuación para que el Tribunal de Justicia aclarase si una jurisdicción nacional podía elevar el nivel de protección del derecho fundamental y desplazar así la aplicación de la decisión marco<sup>100</sup>.

La respuesta del Tribunal de Justicia, dictada el mismo día que la correspondiente al asunto *Akerberg Fransson*<sup>101</sup>, se produjo en la línea ya marcada con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de avalar el marco legislativo europeo, que permite la ejecución de una orden de arresto de un reo condenado en rebeldía siempre que esta cumpla ciertas garantías<sup>102</sup>. Asimismo, se establecía que el juez nacional no puede incrementar el nivel de protección de un derecho fundamental si ello conlleva la infracción de una norma de derecho de la Unión, como así sucedía respecto de la decisión marco<sup>103</sup>.

Resulta llamativo el tratamiento que el Tribunal Constitucional otorgó a la sentencia del Tribunal de Justicia<sup>104</sup>. Más allá de una somera referencia a que la sentencia sería de «gran utilidad» para interpretar el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías establecido en el art. 24, apdo. 2, de la Constitución española, el Tribunal Constitucional no se hacía prácticamente eco del pronunciamiento del Tribunal de Justicia, que aportaba matices de gran interés para enhebrar la coexistencia en la Unión de diferentes mecanismos de tutela de

---

<sup>100</sup> En relación con el auto de planteamiento del Tribunal Constitucional, véase Revenga Sánchez (2012).

<sup>101</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

<sup>102</sup> Véanse apdos. 47 a 53.

<sup>103</sup> Véanse apdos. 59 a 63.

<sup>104</sup> Sentencia 26/2014 del Tribunal Constitucional de 13 de febrero, ES:TC:2014:26 (BOE 60, de 11 de marzo de 2014).

derechos fundamentales<sup>105</sup>. Sin embargo, en su reacción a la sentencia *Melloni*, el Tribunal Constitucional incluía una advertencia asimilable a la llamada doctrina *ultra vires*, ya formulada en ocasiones anteriores<sup>106</sup>, indicando que, aunque no le corresponde realizar un control de validez del derecho de la Unión, «la cesión constitucional que el art. 93 CE posibilita tiene a su vez límites materiales que se imponen a la propia cesión». Asimismo, afirmó que

en el caso difícilmente concebible de que en la ulterior dinámica del Derecho de la Unión Europea llegase a resultar inconciliable este Derecho con la Constitución española, sin que los hipotéticos excesos del Derecho europeo respecto de la propia Constitución europea [léase hoy el propio Derecho Originario] fueran remediados por los ordinarios cauces previstos en est[e], en última instancia la conservación de la soberanía del pueblo español y de la supremacía de la Constitución que este se ha dado podrían llevar a este Tribunal a abordar los problemas que en tal caso se suscitaban, que desde la perspectiva actual se consideran inexistentes, a través de los procedimientos constitucionales pertinentes<sup>107</sup>.

No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional acogió materialmente el contenido de la sentencia del Tribunal de Justicia, modificando su doctrina, no solo en relación con posibles condenas en rebeldía en otro Estado miembro de la Unión, sino por cualquier Estado extranjero.

Esta, tan aislada, interacción del Tribunal Constitucional con el Tribunal de Justicia deja un sabor ciertamente agrídulce. Por un lado, el Tribunal Constitucional muestra su disposición a hacer uso de los instrumentos de cooperación judicial previstos en los Tratados y nada menos que en un asunto de una gran trascendencia constitucional. No obstante, denota una clara frustración con la respuesta recibida, la cual ignora en los puntos más relevantes. La parte nuclear de la sentencia pronunciada en Luxemburgo no es la referida a la validez de la decisión marco, sino la relativa a los niveles de protección en conflicto de derechos fundamentales y la interpretación del art. 53 de la Carta. Sobre este punto, donde el Tribunal de Justicia realiza su principal esfuerzo para acomodar la autonomía de las constituciones nacionales con el principio de primacía del

---

<sup>105</sup> Especialmente, la posibilidad de aplicar estándares nacionales de protección de derechos fundamentales en los casos en los que «la acción de los Estados miembros no esté totalmente determinada por el derecho de la Unión» y bajo determinadas condiciones (véase apdo. 60).

<sup>106</sup> Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, ES:TC:2004:1D (BOE 3, de 4 de enero de 2005).

<sup>107</sup> Véase FJ 3 de la Sentencia 26/2014 del Tribunal Constitucional de 13 de febrero, ES:TC:2014:26 (BOE 60, de 11 de marzo de 2014).

derecho de la Unión, el Tribunal Constitucional se limita a ignorar la aportación que él mismo ha contribuido a crear.

Sumado a lo anterior, el Tribunal Constitucional no ha vuelto a plantear otra cuestión prejudicial tras el asunto *Melloni* y no ha sido por falta de oportunidades para hacerlo, como así lo demuestra el asunto C-632/22, que bien podría haber sido realizado por el Tribunal Constitucional antes de dictar sentencia en los asuntos referidos en el auto del Tribunal Supremo. Esta aproximación podría interpretarse como una manifestación implícita de la voluntad del Tribunal Constitucional de renunciar a su condición de órgano jurisdiccional *ex art.* 267 TFUE, relegando al juez ordinario la labor de aplicar e interpretar el derecho de la Unión y volviendo, por lo tanto, al momento anterior al planteamiento de la cuestión prejudicial en el asunto *Melloni*. Aunque desconocemos si esta aparente retirada del diálogo prejudicial es definitiva, la conducta del Tribunal Constitucional al respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales solo puede entenderse si consideramos asimismo la función que viene desarrollando como garante del diálogo judicial europeo.

## 2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DEL DIÁLOGO JUDICIAL EUROPEO: LA INSERCIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE PLANTEAMIENTO EN EL CANON DE CONSTITUCIONALIDAD

Una buena prueba de que las estadísticas pueden ofrecer perspectivas verdaderamente equivocadas sobre la aproximación de los tribunales a la cuestión prejudicial es el papel del Tribunal Constitucional como garante del diálogo judicial europeo. Lejos de desentenderse de las obligaciones que impone el art. 267 TFUE a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, el Tribunal Constitucional ha incorporado el cumplimiento del derecho de la Unión y, más precisamente, el cumplimiento de la obligación de planteamiento de los órganos de última instancia a su propio canon de constitucionalidad.

Su papel en este contexto se encuadra en su labor de promotor de la cooperación judicial en la Unión y es una manifestación concreta de su función como garante de la correcta aplicación del ordenamiento comunitario. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha venido afirmado que la conculcación de la primacía del derecho de la Unión puede suponer una «selección irrazonable y arbitraria de una norma judicial aplicable al proceso, lo cual puede dar lugar en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva», establecido en el art. 24 de la Constitución española<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Véase Sentencia del Tribunal Constitucional 232/2015, de 5 de noviembre, ES:TC:2015:232, (BOE 296, de 11 de diciembre de 2015). También la anterior

La labor supervisora de la aplicación de la doctrina *Cilfit* por parte del Tribunal Constitucional viene realizándose en el contexto del recurso de amparo, al que pueden acudir los particulares que consideren violados los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los arts. 14 a 24 de la Constitución española, una vez agotadas las vías de recurso ordinarias, incluido el incidente de nulidad de actuaciones<sup>109</sup>.

Como regla general, el Tribunal Constitucional viene declarando que el canon de control aplicable a supuestos en los que un órgano jurisdiccional rechaza plantear una cuestión prejudicial es el mismo que resulta de aplicación a otras decisiones judiciales. En palabras del Tribunal Constitucional: «[...] cuando se trate de dudas sobre la interpretación que haya de darse a una norma de derecho de la Unión europea o su aplicación en relación con los hechos enjuiciados en el litigio y el órgano judicial decida no plantear consulta, es constitucionalmente determinante que ello se haga mediante una exégesis racional del ordenamiento y, por tanto, no sea fruto de un error patente o de la arbitrariedad»<sup>110</sup>. Esto implica que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva quedará infringido únicamente en casos especialmente graves, cuando se confirme la existencia de una conducta del órgano judicial «arbitraria, irrazonable o fruto de un error patente»<sup>111</sup>.

El Tribunal Constitucional ha reforzado este cauce de protección jurisdiccional, al endurecer los requisitos de motivación respecto de la concurrencia del acto claro o del acto aclarado. Así en la Sentencia 37/2019<sup>112</sup> el Tribunal Constitucional anuló una sentencia del Tribunal Supremo que inaplicaba una

---

145/2012, de 2 de julio, ES:TC:2012:145 (BOE 181, de 30 de julio de 2012); y la más reciente 31/2019, de 28 de febrero, ES:TC:2019:31 (BOE 73, de 26 de marzo de 2019). Léase al respecto también a Sarmiento (2013).

<sup>109</sup> Véase el título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

<sup>110</sup> Al respecto, véanse, entre otras, las SSTC 27/2013 de 11 de febrero, ES:TC:2013:27 (BOE 61, de 12 de marzo de 2013), FJ 6; 212/2014 de 18 de diciembre, ES:TC:2014:212 (BOE 29, de 3 de febrero de 2015), FJ 3; 99/2015 de 25 de mayo, ES:TC:2015:99 (BOE 159, de 4 de julio de 2015), FJ 3; 135/2017 de 27 de noviembre, ES:TC:2017:135 (BOE 7, de 8 de enero de 2018) FJ 4, y 22/2018 de 5 de marzo, ES:TC:2018:22 (BOE 90, de 13 de abril de 2018) FJ 3.

<sup>111</sup> A este respecto, véanse Ugartemendía Eceizabarrena (2014) y a Baño León (2004). En aplicación de esta doctrina, véanse las SSTC 27/2013 de 11 de febrero, ES:TC:2013:27 (BOE 61, de 12 de marzo de 2013) y 212/14 de 18 de diciembre, ES:TC:2014:212 (BOE 29, de 3 de febrero de 2015).

<sup>112</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2019 de 26 de marzo, ES:TC:2019:37 (BOE 99, de 25 de abril de 2019).

ley contraria a una directiva, al considerar que el alto tribunal se había basado en una jurisprudencia del Tribunal de Justicia que no era lo suficientemente concluyente como para invocar la doctrina del acto aclarado. Extiende, además, esta particular tutela del art. 24 de la Constitución a supuestos de inaplicación de normas de rango reglamentario.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha admitido como supuesto de lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a un proceso con todas las garantías el hecho de que un tribunal nacional obligado a plantear una cuestión prejudicial en virtud del art. 267 TFUE, párrafo 3, incumpla este deber y, además, inaplique una ley nacional contraria al derecho de la Unión<sup>113</sup>. Esta doctrina ha suscitado ciertas dudas por el hecho de que creaba un supuesto de protección en amparo con independencia de que se reunieran las condiciones *Cilfit*<sup>114</sup>.

En estas sentencias, el Tribunal Constitucional indica que el grado de control que realizará sobre la negativa a plantear cuestión prejudicial dependerá del resultado de la sentencia recurrida: si el tribunal de última instancia decidió mantener aplicada la norma nacional objeto de dudas, el control sobre la obligación de plantear cuestión prejudicial será reducido y quedará sujeto a un estándar de razonabilidad y arbitrariedad. Sin embargo, cuando la sentencia cuestionada inaplique la norma nacional sin plantear cuestión prejudicial, el Tribunal Constitucional abre las puertas a un control en amparo estricto y aún más severo que el previsto en la doctrina del acto claro y aclarado.

Este planteamiento suscita varias dudas y no es del todo claro que resulte compatible con el derecho de la Unión, más allá de no resultar idéntico. Al crear un doble estándar de tutela constitucional en función de que el tribunal de última instancia aplique o inaplique la norma nacional por ser compatible o incompatible con el derecho de la Unión, se sitúa al Estado en una posición de preeminencia y ventaja procesal que desincentiva la litigación y debilita la posición de los particulares que invoquen el derecho de la Unión, incluso cuando lo hagan con éxito. Esto sucederá particularmente en el orden contencioso-administrativo, donde es la Administración, como parte demandada, quien generalmente defiende la legalidad y, por tanto, la aplicabilidad de las normas nacionales. Cada vez que la Administración pierda un litigio en el marco del cual se haya inaplicado una norma española por contrariar el

<sup>113</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 58/2004 de 19 de abril, ES:TC:2004:58 (BOE 120, de 18 de mayo de 2004) y 78/2010 de 20 de octubre, ES:TC:2010:78 (BOE 279, de 18 de noviembre de 2010).

<sup>114</sup> Véase a este respecto Huelin Martínez de Velasco (2011); Izquierdo Sans (2011) y Arzo Santisteban (2020).

derecho de la Unión y no se haya planteado cuestión prejudicial (aunque se cumplan los requisitos del acto claro y del acto aclarado), se le abre al poder público un cauce de tutela en amparo del que no goza el particular.

### 3. EL PROBLEMA DEL DOBLE VICIO Y SU SOLUCIÓN

Entre las consecuencias de la incursión del Tribunal Constitucional en la labor de controlar el adecuado funcionamiento del reenvío prejudicial se encuentra la necesidad de delimitar los términos de su cohabitación con otros sistemas internos de reenvío constitucional y, concretamente, con la cuestión de inconstitucionalidad.

Los tribunales ordinarios españoles pueden plantear una cuestión de inconstitucionalidad de conformidad con lo establecido en el art. 163 de la Constitución española, que les permite remitir al Tribunal Constitucional sus dudas sobre la conformidad con la *norma normarum* de una ley aplicable al caso. ¿Qué ha de suceder, no obstante, cuando el juez ordinario tiene, simultáneamente, dudas sobre la constitucionalidad y sobre la conformidad con el derecho de la Unión de una norma?

Esta tensión, calificada como el problema del *doble vicio*<sup>115</sup>, ha merecido un pronunciamiento por parte del Tribunal de Justicia, si bien como consecuencia de un debate surgido en Francia tras la creación de la denominada «cuestión prioritaria de constitucionalidad», que facultaba —de forma similar a la cuestión de constitucionalidad española— a la Cour de Cassation y al Conseil d'État a suscitar cuestiones de inconstitucionalidad de leyes al Conseil Constitutionnel. La aplicación de este mecanismo conforme resultó del debate parlamentario previo a su aprobación era susceptible de limitar el marco de acción de la cuestión prejudicial europea (León Alonso, 2010). La compatibilidad del derecho de la Unión con este mecanismo fue tratada en el asunto *Melki y Abdeli*<sup>116</sup>, en el que el Tribunal de Justicia condiciona la conformidad con el derecho de la Unión a la pervivencia de la facultad de plantear cuestiones prejudiciales, para la tutela de los derechos conferidos por el ordenamiento de la Unión, así como inaplicar legislación nacional contraria al mismo.

La integración de esta doctrina por parte del Tribunal Constitucional se ha producido en términos altamente garantistas de la facultad de reenvío prejudicial establecida en el art. 267 TFUE. Tanto es así que el Pleno del Tribunal

<sup>115</sup> Léase a Cruz Villalón y Requejo Pagés (2015). Antes, también Ferreres Comella (2011) y Sarmiento (2011).

<sup>116</sup> Sentencia de 22 de junio de 2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 et C-189/10, EU:C:2010:363.

Constitucional, en su Auto 168/2016<sup>117</sup> decide otorgar la prioridad —no exigida por el Tribunal de Justicia— a la cuestión prejudicial sobre la cuestión de inconstitucionalidad. Esta aproximación se basa en el art. 163 de la Constitución y el art. 35, apdo. 1, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sobre cuya base la cuestión de inconstitucionalidad debe referirse a una norma legal «aplicable al caso». En la medida en que la incompatibilidad de una norma con rango de ley con el derecho de la Unión determina su inaplicabilidad al caso —y, en esta circunstancia, no se cumpliría con el requisito básico establecido en las normas internas antes referidas— la cuestión prejudicial de interpretación del derecho de la Unión deberá tener preferencia. Despejadas estas dudas y confirmada, en su caso, la aplicabilidad de la norma con rango de ley en cuestión, procedería entrar a valorar su constitucionalidad. La consecuencia establecida por parte del Tribunal Constitucional del planteamiento simultáneo de una cuestión de inconstitucionalidad y una cuestión prejudicial es la inadmisión de la primera por incumplimiento del requisito de aplicabilidad.

Si bien el Auto 168/2016 ofrecía esta solución para el caso de planteamiento simultáneo de la cuestión de inconstitucionalidad, en resoluciones posteriores se emplea una solución similar para situaciones en las que se otorgaba un tratamiento preferente a la cuestión de inconstitucionalidad sobre la cuestión prejudicial<sup>118</sup>.

Este enfoque resulta irreprochable desde la perspectiva de la salvaguarda de la libertad del juez ordinario de cara al planteamiento de cuestiones prejudiciales, considerada desde la óptica de la doctrina *Melki*. No obstante, genera ciertos interrogantes, en la medida en que supone que la labor del Tribunal Constitucional pueda verse afectada por el planteamiento de cuestiones prejudiciales por otros órganos judiciales en el sentido de «desactivar» la tramitación de una cuestión de inconstitucionalidad mediante el planteamiento de una cuestión prejudicial. Pongamos el ejemplo del asunto *Cachaldora*<sup>119</sup>, en el que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia planteó una cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad del derecho de la Unión con la normativa española en materia de seguridad social referida al cálculo de las bases mínimas de cotización, cuando el Tribunal Supremo había ya planteado una cuestión de inconstitucionalidad al respecto del encaje constitucional del mismo régimen normativo<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Auto del Tribunal Constitucional 168/2016, de 4 de octubre, ES:TC:2016:168A (BOE 276, de 15 de noviembre de 2016).

<sup>118</sup> Auto del Tribunal Constitucional 202/2016, de 13 de diciembre, ES:TC:2016:202.

<sup>119</sup> Sentencia de 14 de abril de 2015, Cachaldora Fernández, C-527/13, EU:C:2015:215.

<sup>120</sup> Así resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/2014, de 25 de septiembre, ES:TC:2014:156.

Este planteamiento, de entenderse mínimamente fundado, debería tener como consecuencia que la cuestión de inconstitucionalidad deviniese inadmisibile, por mor de la coherencia al enfrentar el doble vicio.

No obstante, el Tribunal hace gala de una aplicación que podría calificarse de flexible en relación con la solución al doble vicio, dado que, en este caso, eligió dictar sentencia<sup>121</sup>. Parecería, por tanto, que no todas las cuestiones prejudiciales gozan de preferencia respecto de las cuestiones de inconstitucionalidad, al resultar impensable que el tribunal de garantías no conociese de la existencia de la cuestión prejudicial, planteada ante el Tribunal de Justicia el 10 de septiembre de 2013, en el momento de dictar sentencia en el incidente de inconstitucionalidad más de un año después. La sentencia del Tribunal Constitucional, desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad, no contiene, sin embargo, ninguna mención al respecto de la pendencia de la cuestión prejudicial. Quizá la explicación se encuentre precisamente en la apreciación de la *constitucionalidad* de la norma por el Tribunal Constitucional (y la ausencia por tanto de un vicio «doble»), lo que habría aconsejado en este caso concreto la tramitación simultánea de ambas cuestiones. Si la cuestión de inconstitucionalidad había de desestimarse, el resultado del procedimiento ante el Tribunal Constitucional resulta inocuo a los efectos de la validez de la norma y, por tanto, de la pervivencia del objeto del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Sin embargo, llevada hasta sus últimas consecuencias, esta lectura supondría que serían, paradójicamente, las cuestiones de inconstitucionalidad con visos de prosperar aquellas que habrían de resultar inadmitidas en caso de plantearse una cuestión prejudicial con mismo objeto.

## VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La cuestión prejudicial es, a día de hoy, un elemento clave de la aplicación judicial del derecho en España. También lo es desde la perspectiva de la litigación en los tribunales. La importancia del reenvío, tan aludida en la argumentación jurisdiccional, no solo habla de la aproximación de los jueces, sino también de los demás operadores. Esto resulta evidente si atendemos a la cantidad de peticiones de planteamiento de cuestiones prejudiciales que atiende el Tribunal Supremo cada año que, conforme resulta de los autos de inadmisión de recursos de casación, se cuentan por cientos.

---

<sup>121</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 156/2014, de 25 de septiembre, ES:TC:2014:156 (BOE 262, de 29 de octubre de 2014).

Resulta claro que existen cuestiones pendientes de reflexión y mejora al respecto de la aplicación del reenvío prejudicial. Una de ellas, quizá considerada —con poco acierto, si se nos permite— menor, es la puesta al día de las disposiciones procesales referidas al planteamiento de cuestiones prejudiciales. Existen en ellas todavía cuestiones técnicas a perfilar y se constata que el estado actual de las cosas se presta a la inseguridad jurídica y al aumento innecesario de la carga de trabajo, tanto de los órganos judiciales españoles como del propio Tribunal de Justicia. Como ejemplos más significativos a estos efectos se encuentran las reglas sobre el contenido y motivación del traslado para alegaciones en relación con un planteamiento futuro, así como la posibilidad de suspender un procedimiento a cuenta de la existencia de otras cuestiones prejudiciales en trámite. Aunque a todas estas cuestiones se les ha ido dando solución por parte de los tribunales cuando ha sido necesario, la aproximación es heterogénea y merece una reforma legislativa para unificar el criterio. Todo ello debe realizarse con las debidas cautelas a fin de evitar que, pretendiendo perfeccionar las normas de procedimiento relativas a la cuestión prejudicial, se contravenga el art. 267 TFUE.

La coordinación entre los órganos jurisdiccionales españoles respecto de las cuestiones prejudiciales pendientes ante el Tribunal de Justicia no termina de ser ideal. En algunas ocasiones se dictan sentencias por tribunales de última instancia sobre cuestiones que han sido objeto de un reenvío prejudicial aún *sub iudice*. Baste considerar la sentencia plenaria de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2023<sup>122</sup> y el asunto C-673/22, que pende ante el Tribunal de Justicia. Huelga decir que la actividad prejudicial de los órganos de instancia no debe condicionar la propia de las jurisdicciones supremas. No obstante, la seguridad jurídica y la eficiencia en el uso de los recursos públicos parecerían aconsejar máxima cautela a la hora de adoptar resoluciones que pueden resultar a la postre afectadas por un pronunciamiento ulterior del Tribunal de Justicia. Urge proporcionar a los jueces españoles mecanismos que permitan corregir las distorsiones, con total seguridad involuntarias, que se siguen produciendo en el diálogo prejudicial.

Por otro lado, conviene esclarecer el papel que el Tribunal Constitucional deba desempeñar en el contexto del diálogo prejudicial —tarea que solo podrá ser culminada por nuestro tribunal de garantías—. Como se viene reiterando por la doctrina, a la fecha se desconoce cuál ha de ser la labor del Tribunal Constitucional en relación con la cuestión prejudicial. El Tribunal Constitucional parecería haber —como mínimo— puesto en suspenso su condición de

---

<sup>122</sup> Sentencia de la Sala Cuarta, de lo Social, del Tribunal Supremo, núm. 783/2023, de 2 de marzo, ES:TS:2023:783.

interlocutor del Tribunal de Justicia en el diálogo prejudicial. Caso de renunciar de manera definitiva, debería —en línea con algunas resoluciones adoptadas por el Bundesverfassungsgericht— inadmitir por coherencia aquellas cuestiones de inconstitucionalidad susceptibles de suscitar dudas de interpretación sobre el derecho de la Unión, relegando al juez ordinario esta labor; quedando a salvo su facultad de controlar el cumplimiento de la obligación de reenvío en sede del recurso de amparo (en este sentido, Roca Trías y García Couso, 2017: 542). Resoluciones recientes del Tribunal Constitucional no parecen aclarar esta cuestión. Véase, entre otras anteriores pero también recientes, la Sentencia 88/2022<sup>123</sup>, en la que, intimado a plantear una cuestión prejudicial en un recurso de amparo, no se remite a la obligación que hubiera tenido el juez ordinario de efectuar el planteamiento, sino que procede a valorar la pertinencia del planteamiento en sí mismo considerado. Una lectura entre líneas podría llevar a pensar que el Tribunal no ha abandonado del todo su condición de órgano jurisdiccional *ex* 267 TFUE. En otro orden de cosas, no parece previsible una modificación por parte del Tribunal Constitucional al respecto de la particular incorporación de la obligación de planteamiento al canon de constitucionalidad, por más que esta pueda ser criticada en la medida en que se aparte del estándar *Cilfit*. Por lo demás, dicha aproximación resulta coherente con la postura que el Tribunal Constitucional parecería haber querido adoptar en relación con el reenvío prejudicial.

Como se ha apuntado algunas páginas más arriba, resulta usual escuchar en toda variedad de foros que el planteamiento de cuestiones prejudiciales en España es exacerbado. Más allá del estéril debate sobre las cifras, quizá la lección principal a extraer del caso español es que los números engañan, porque los indicios que parecen brindarnos mutan rápidamente en cuanto se ponderan con otras cifras (como la población por Estado miembro) o con criterios de orden cualitativo que, por su naturaleza, resultan prácticamente imposibles de parametrizar. Los españoles también estamos acostumbrados a escuchar decir —a otros españoles, en la gran mayoría de los casos— que la razón por la que los jueces españoles se ven obligados a plantear semejante cantidad de cuestiones prejudiciales es que el Tribunal Supremo no ejerce el liderazgo necesario a estos efectos, como sí sucede en otras jurisdicciones. Como hemos visto, esta afirmación dista de corresponderse con la realidad incluso si atendemos —como no deberíamos, se insiste— a las cifras.

Es por ello por lo que nuestras últimas consideraciones las merecen los jueces de instancia en tanto que jueces de la Unión. Como dijera Robert

<sup>123</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2022, de 28 de junio, ES:TC:2022:88 (BOE 181, de 29 de julio de 2022). Véase la jurisprudencia citada también en el FJ 4.

Lecourt (1976), si en algún modo no resulta banal atender a la manera en que las jurisdicciones activan el diálogo prejudicial, es cuando consideramos la conducta de las jurisdicciones para las que el planteamiento es potestativo. Y, al respecto, no puede encontrarse ninguna razón de peso que permita precorinar que el planteamiento de cuestiones prejudiciales —incluso si fuera tan exageradamente numeroso como en ocasiones se apunta— resulta excesivo. En el peor de los casos, el papel del juez de instancia en el diálogo prejudicial podrá llegar a solaparse con el de las jurisdicciones supremas, existiendo sobrados mecanismos en las normas de procedimiento del Tribunal de Justicia que permiten corregir la eventual cacofonía en lo que al fondo del asunto se refiere y de la manera más eficiente posible. Que la cuestión prejudicial sea un mecanismo activado de manera frecuente por los órganos de instancia debe ser en todo caso motivo de celebración. La fluidez del diálogo prejudicial tendrá como consecuencia la mejor interpretación y aplicación del derecho de la Unión, aparejada a la mejora de la calidad de nuestros ordenamientos jurídicos. Bienvenido sea, por tanto, el planteamiento de cuestiones prejudiciales por los jueces de instancia. No existe *ley, justicia o razón* que lo impida.

### Bibliografía

- Alonso García, R. (2003). *El juez español como juez comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arroyo Jiménez, L. (2016). *Empatía constitucional. Derecho de la Unión Europea y Constitución española*. Madrid: Marcial Pons.
- Arzo Santisteban, X. (2020). *La garantía constitucional del deber de reenvío prejudicial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Baño León, J. M. (2004). El Tribunal Constitucional, juez comunitario: amparo frente al no planteamiento de cuestión prejudicial, STC 58/2004. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18, 465-481.
- Concellón Fernández, P. (2017). De nuevo sobre el concepto de órgano jurisdiccional a los efectos del art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los secretarios judiciales y el expediente de jura de cuentas. Comentario de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2017, C-503/15, Margarit Panicello. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, 709-733. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.57.10>.
- (2020). El concepto de órgano jurisdiccional nacional: una noción en permanente revisión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 629-658. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.66.11>.
- Cruz Villalón, P. y Requejo Pagés, J. L. (2015). La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 173-194.

- Díez-Picazo, L. M. (1998) El Derecho comunitario en la jurisprudencia constitucional española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, 255-272.
- Consejo de Estado. (2008). *Inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*. Madrid: Consejo de Estado.
- Ferreres Comella, V. (2011). El problema del doble vicio en que pueden incurrir las leyes nacionales: infracción de la Constitución e infracción del Derecho de la Unión Europea. A propósito del caso Melki. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 28, 57-61.
- Huelin Martínez de Velasco, J. (2011). Las implicaciones constitucionales del incumplimiento del deber de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Una aproximación «post-Lisboa». *Revista Española de Derecho Europeo*, 39, 375-412.
- Iglesias Sánchez, S. (2014). Unfair Terms in Mortgage Loans and Protection of Housing in Times of Economic Crisis: Aziz vs. CatalunyaCaixa. *Common Market Law Review*, 51 (3), 955-974. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2014067>.
- (2016). L'usage du renvoi préjudiciel par les juges espagnols. *Revue des Affaires Européennes*, (1), 47-57.
- Izquierdo Sans, C. (2011). Cuestión prejudicial y art. 24 de la Constitución Española. *Revista General de Derecho Europeo*, 23.
- Le Barbier-Le Bris, M. (1998). *Le juge espagnol face au droit communautaire*. Rennes: Apogée.
- Lecourt, R. (1976). *L'Europe des juges*. Bruxelles: Bruylant.
- Lenaerts, K., Maselis, I. y Gutman, K. (2015). *EU procedural law*. Oxford: Oxford University Press.
- León Alonso, M. (2010). La cuestión prioritaria de constitucionalidad: un nuevo desafío para la justicia constitucional francesa. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 10, 3.
- Liñán Noguera, D. J. y Robles Carrillo, M. (1997). La aplicación judicial del Derecho comunitario en España, años 1993, 1994 y 1995. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1, 111-174.
- López Castillo, A. (1996). *Constitución e integración. El fundamento constitucional de la integración supranacional europea en España y en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martín Rodríguez, P. J. (2014). Sentencia 26/2014, de 13 de febrero, en el recurso de amparo 6922-2008 promovido por D. Stefano Melloni. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 48, 603-622.
- Mayoral Díaz, J. A., Berberoff Ayuda D. y Ordóñez Solís, D. (2013). El juez español como juez de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Europeo*, 48, 127-152.
- Muñoz Machado, S. (1989). *La Responsabilidad Civil de la Administración por incumplimiento del Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- (1993). La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho Comunitario Europeo. En G. C. Rodríguez Iglesias y D. J. Liñán

- Nogueras (dir.). *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial* (pp. 1-1192). Madrid, Civitas.
- Pavone, T. (2022). *The ghostwriters: lawyers and the politics behind the judicial construction of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781009076326>.
- Pérez Tremps, P. (1993). *Constitución Española y Comunidad Europea*. Madrid: Civitas.
- Revenga Sánchez, M. (2012). Rectificar preguntando: El Tribunal Constitucional acude al Tribunal de Justicia (ATC 86/2011, de 9 de junio). *Revista Española de Derecho Europeo*, 41, p. 139.
- Roca Trías, E. y García Couso, S. (2017). ¿Es real el diálogo entre tribunales? Cuestión prejudicial y control de constitucionalidad por vulneración de derechos y libertades fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, 529-548. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.39.2017.19155>.
- Rodríguez Iglesias, G. C. (1993). Tribunales constitucionales y Derecho comunitario. En M. Pérez González (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional europeo. Estudio en homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco* (pp. 1175-1200). Madrid: Tecnos.
- y Valle Gálvez, A. (1997). El Derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2, 239-376.
- Ruiz-Jarabo Colomer, D. (1993). *El juez nacional como juez comunitario*. Madrid: Fundación Universidad Empresa-Civitas.
- (2011) *La Justicia de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.
- Sampol Pucurull, M. (2019) La cuestión prejudicial II: elementos procesales nacionales. En J. I. Signes de Mesa (dir.). *Derecho Procesal Europeo* (pp. 169-191). Madrid: Iustel.
- Sarmiento, D. (2006). Los «free-lance» del derecho comunitario: la desfiguración de la doctrina Cilfit. *Estudios de Derecho Judicial*, 95, 371-438.
- (2011). Cuestión prejudicial y control previo de constitucionalidad. Comentario a la Sentencia *Melki* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Europeo*, 37, 97-110.
- (2013). Reinforcing the domestic constitutional protection of primacy of European Union Law. *Common Market Law Review*, 50 (3), 875-891. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2013088>.
- (2021). El Tribunal Constitucional español y el diálogo judicial europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 77, 9-34.
- (2022). *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- y Arnaldos Orts, E. (2022). La independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, 198, 121-151. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.198.05>.
- Torres Pérez, A. (2012). Spanish Constitutional Court, constitutional dialogue on the european arrest warrant: the Spanish Constitutional Court knocking on

- Luxembourg's door; Spanish Constitutional Court, order of June 2011, ATC 86/2011. *European Constitutional Law Review*, 8 (1), 105-127.
- Turmo, A. (2022). *Res Judicata in European Union Law*. Granada: European Union Law Live Press.
- Ugartemendía Eceizabarrena, J. I. (2014). La autonomía de la cuestión prejudicial europea ante el Derecho interno. En R. Alonso García y J. I. Ugartemendía Eceizabarrena. *La cuestión prejudicial europea* (pp. 9-28). Euskadi: European Inklings.

