



APM 3.9.

Publicación digital. - Asociación Profesional de
la Magistratura

FRANCISCO DE PAULA PUIG BLANES

CATALUÑA

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Introducción

El Derecho de la Unión Europea que es aplicado en el día a día de los juzgados y tribunales de sus estados miembros plantea, cada día, nuevos problemas a los que se les debe dar respuesta, siendo una gran contribución a su solución las sentencias que dicta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la respuesta a las cuestiones prejudiciales que ante el mismo se someten, sobre todo tras el Tratado de Ámsterdam que abrió la cuestión prejudicial a todos los órganos jurisdiccionales, al modificar (en lo que respecta al ámbito de la Justicia Civil que es el aquí considerado) el entonces art 234 del Tratado de la Comunidad Europea.

Uno de los problemas que se suelen suscitar es el de las relaciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho interno de los estados miembros y como dar respuesta a toda la problemática que ello genera.

Es a esta cuestión a la que se dedican las reflexiones que seguidamente se proceden a exponer.

La Unión Europea y su proceso de atribución competencial

La Unión Europea, por sus muy especiales características y el proceso de integración que comporta, puede ser considerada (con todos los matices que ello requiere) como una entidad supranacional o forma de federación multinivel que va más allá de una organización internacional o unión de estados.

Ello cabe derivarlo del propio art 1 del Tratado de la Unión Europea que establece que: "... El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible".

Por medio del Tratado de la Unión Europea (y los que lo antecedieron), se ha procedido a un traspaso competencial por parte de los estados a la Unión, rigiéndose la delimitación de las competencias entre una y otros, como indica el art 5 TUE, por el principio de atribución y su ejercicio por los de subsidiariedad y proporcionalidad.

El principio de atribución competencial implica (como precisa el art 5,5 TUE) que la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los estados miembros en los tratados para lograr los objetivos que éstos determinan, lo que supone que toda competencia no atribuida a la Unión en los tratados corresponde a los estados miembros.

De éste régimen deriva que la Unión Europea (y las instituciones que la integran) solo puede operar en el ámbito y ejerciendo las competencias que a la misma le han sido atribuidas por los tratados constitutivos.

En el ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión, como señala asimismo el art 5 del TUE, se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El primero implica que, salvo en aquellos ámbitos en los que la competencia de la Unión es plena, la misma solo interviene en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por su parte el principio de proporcionalidad supone (sigue señalando el art 5 TUE) que el contenido y la forma de la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Este precepto se ve complementado por el Protocolo nº 2 del Tratado sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

De lo que se acaba de exponer deriva que la incorporación de un estado a la Unión Europea supone el reconocimiento a la misma de una esfera competencial específica y en virtud del proceso de asunción de competencias fijado en los tratados libremente aceptados por los estados miembros una vez los ratifican.

En el caso de España tal incorporación se fundamenta en los arts. 93 a 96 de la Constitución española, insertos en el Capítulo III, intitulado «De los tratados Internacionales», del Título III «De las Cortes Generales», conforme a los cuales 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, correspondiendo 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, de modo que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados

oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. En tal sentido se pueden citar las STC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 2; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7).

De lo que se acaba de exponer deriva que la incorporación de un estado a la Unión Europea es algo plenamente libre, si bien una vez aceptados los tratados (y salvo que se verifique el proceso de retirada de la Unión al amparo del art 50 del TUE - asimismo libre para los Estados como ha hecho el Reino Unido), en tanto en cuanto actúe la Unión Europea dentro de su marco competencial, no se pueden plantear por parte de los estados miembros cuestiones referentes a la validez del obrar de la Unión fuera de los cauces que los mismos tratados establecen, por ser una cuestión que solo a las instituciones de la misma corresponde valorar (y en especial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Esta realidad derivada de la libre integración de los estados en la Unión (y los efectos que ello comporta), es lo que ha dado lugar a la problemática planteada en relación a Polonia y la sentencia de su Tribunal Constitucional de 7 de octubre de 2021, en la que consideró inconstitucional, y por tanto sin efectos en el Derecho Polaco, la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del artículo 19.1 del Tratado de la Unión Europea. La sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia afirma a tal efecto que la Unión Europea no es competente para evaluar la justicia polaca ni su funcionamiento, estimando que el TJUE está actuando fuera del ámbito de su competencia cuando lo hace.

Ello ha motivado la apertura el 22.12.2021 por parte de la Comisión Europea de un procedimiento de infracción en cuanto a Polonia, tanto en relación a la resolución antes mencionada de 7 de octubre de 2021, como la previa de 14 de julio de 2021 en la que negó la obligatoriedad de las medidas provisionales adoptadas por parte del TJUE para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de un tribunal independiente e imparcial establecido por ley.

Asimismo se suscitó una problemática derivada de las competencias de la Unión Europea en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 5 de mayo de 2020, que cerró el Asunto Weiss. En ella se declaró que tanto el Banco Central Europeo como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea actuaron ultra vires. El primero, con el Programa de Compra de Activos del Sector Público (Public Sector Purchase Program, PSPP) y el segundo al declarar, en su sentencia Weiss del 2018, la conformidad de este programa con el Derecho de la Unión.

Este caso asimismo motivó la apertura de un procedimiento de infracción a Alemania por parte de la Comisión Europea, si bien el mismo se archivó el 2.12.2021 por tres motivos (detallados en la nota de prensa al efecto emitida por la Comisión Europea y derivados de las alegaciones y garantías ofrecidas por Alemania): "En primer lugar, en su respuesta a la carta de emplazamiento, Alemania presentó compromisos muy firmes. En particular, Alemania ha declarado formalmente que afirma y reconoce los principios de autonomía, primacía, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, así como los valores establecidos en

el artículo 2 del TUE, incluido, en particular, el Estado de Derecho. En segundo lugar, Alemania reconoce explícitamente la autoridad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyas decisiones son firmes y vinculantes. También considera que la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión no puede ser objeto de recursos de inconstitucionalidad ante los tribunales alemanes, sino que solo puede ser examinada por el Tribunal de Justicia. En tercer lugar, el Gobierno alemán, refiriéndose expresamente a su deber de cooperación leal consagrado en los Tratados, se compromete a utilizar todos los medios a su alcance para evitar, en el futuro, una repetición de una constatación ultra vires, y desempeñar un papel activo a este respecto”.

La primacía del Derecho de la Unión Europea

La primacía del Derecho de la Unión Europea es un principio fundamental del mismo e inherente a la naturaleza específica de propia Unión.

El mismo ya fue proclamado en la Sentencia Costa/ENEL de 15 de julio de 1964, asunto 6/64 en la que se indicó que (se estima de interés proceder a la transcripción de parte de su contenido por lo que supuso):

“... Considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales;

que, en efecto, al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía, aunque en materias específicas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos.

Considerando que esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento;

que la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas ulteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7;

que las obligaciones contraídas mediante el Tratado constitutivo de la Comunidad no serían incondicionales, sino solamente eventuales, si pudieran quedar cuestionadas por los actos legislativos futuros de los signatarios;

que, cuando a los Estados se les reconoce la facultad de actuar unilateralmente, se hace en virtud de una cláusula especial expresa (artículo 15; apartado 3 del artículo 93, y artículos 223 a 225, por ejemplo);

que, por otra parte, las peticiones de los Estados para obtener una excepción están sometidas a procedimientos de autorización (apartado 4 del artículo 8; apartado 4 del artículo 17; artículos 25, 26, 73; párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, y artículo 226, por ejemplo), que carecerían de objeto si aquellos tuvieran la posibilidad de sustraerse a sus obligaciones por medio de una simple ley.

Considerando que la primacía del Derecho comunitario está confirmada por el artículo 189, a cuyo tenor los Reglamentos tienen fuerza «obligatoria» y son «directamente aplicables en cada Estado miembro»;

que esta disposición, que no está acompañada de reserva alguna, carecería de alcance si un Estado pudiera unilateralmente destruir sus efectos mediante un acto legislativo oponible a las normas comunitarias.

Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad;

que la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad..."

El principio de primacía no se refleja en el Tratado, si bien sí en las Declaraciones Anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa (DOUE C 326/337 de 26.10.2012). A tal efecto se contiene la siguiente:

«17. Declaración relativa a la primacía

La Conferencia recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia.

Además, la Conferencia ha decidido incorporar a la presente Acta Final el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía, tal como figura en el documento 11197/07 (JUR 260):

"Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007

Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64 (1)) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia.

(1) "(...) se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad."»

El principio de primacía es por ello una piedra angular del Derecho de la Unión y debe operar incluso frente a los Tribunales Constitucionales y la vinculación de su jurisprudencia en caso de ser la misma contraria al Derecho de la Unión Europea.

Ello supone que como se ha indicado en la STJUE 21.12.2021 (Asuntos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, no se estima conforme al Derecho de la Unión establecer limitaciones (incluso con la posibilidad de ser objeto de sanción disciplinaria) en aquellos casos en los que se pudiere suscitar por un tribunal una cuestión prejudicial a fin de plantear si una concreta jurisprudencia constitucional pudiere ser contraria al Derecho de la Unión.

A tal efecto esta sentencia indica que de conformidad con el artículo 19 TUE, si bien corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros, así como la tutela judicial efectiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el que tiene competencia exclusiva para proporcionar la interpretación definitiva de este derecho (véase, en este sentido, sentencia de 2 de septiembre de 2021, República de Moldavia, C 741/19, UE: C:2021:655, punto 45), correspondiendo en última instancia al Tribunal de Justicia precisar el alcance del principio de primacía del Derecho de la Unión con respecto a las disposiciones pertinentes de dicho Derecho.

Este alcance destaca esta sentencia que no puede depender de la interpretación de las disposiciones del Derecho nacional, ni de la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión adoptada por un tribunal nacional.

Por lo tanto (sigue indicando esta sentencia) sería incompatible con los requisitos inherentes a la naturaleza misma del Derecho de la UE cualquier regulación o práctica nacional que tuviera el efecto de reducir la efectividad del derecho de la UE al negar al tribunal competente para aplicar ese derecho el poder de hacer, en el mismo

momento de esta aplicación, todo lo necesario para dejar sin efecto una disposición o una práctica nacional que pueda constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, C 188/10 y C 189/10, EU:C:2010:363, punto 44 y jurisprudencia citada; de 5 de abril de 2016, PFE, C 689/13, EU:C:2016:199, punto 41, así como a 4 de diciembre de 2018, Ministro de Justicia e Igualdad y Comisario de An Garda Síochána, C 378/17, EU:C:2018:979, punto 36).

En concreto el caso planteado ante el Tribunal de Justicia, ello afecta a considerar contraria el Derecho de la Unión Europea una norma o práctica nacional que declare la responsabilidad disciplinaria de los jueces ordinarios que se aparten de la jurisprudencia constitucional de ese país en los casos en los que estos últimos consideren, a la luz de una sentencia resolviendo una cuestión prejudicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la jurisprudencia resultante de estas sentencias constitucionales sea contraria al Derecho de la Unión.

La primacía del Derecho de la Unión se ha visto reflejada en el caso de España en muy numerosas sentencias tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

Ejemplo de las primeras lo es la STC 215/2014, de 18 de diciembre en la que se indicó que: " ... la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional se rige por el principio de primacía (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 4; 120/1998, de 15 de junio, FJ 4; 58/2004, de 19 de abril, FJ 10; 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 5), conforme al cual, las normas de la Unión Europea "tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente" (STC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), pues no sólo "forman parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento", sino que tienen un "efecto vinculante", de manera que opera "como técnica o principio normativo" destinado a asegurar su efectividad (SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y en sentido parecido SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)).

En semejante sentido la STC 232/2015, de 5 de noviembre ha afirmado que: "(i) a este tribunal le corresponde [...] velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión cuando "exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea" [fundamento jurídico 5 c)] (ii) el desconocimiento y preterición de una norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, "puede suponer una selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso", lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 145/2012, de 2 de julio, FFJJ 5 y 6) [fundamento jurídico 5 c)], y (iii) prescindir por "propia, autónoma y exclusiva decisión" del órgano judicial, de la interpretación de un precepto de una norma europea impuesta y señalada por el órgano competente para hacerlo con carácter vinculante, es decir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, vulnera el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea [fundamento jurídico 6 b)]» (STC 31/2019, FJ 4)».

En el ámbito del Tribunal Supremo son asimismo muchas las resoluciones dictadas al respecto, citándose a título de ejemplo la STS (Sala 4ª) 497/2016 de 8 de junio de 2016 en la que se indica que: "2.- La primacía del Derecho de la Unión Europea.- Ya en precedente ocasión hemos puesto de manifiesto (STS 23/03/15) que "tal principio - la primacía del Derecho de la Unión Europea- «forma parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento ... y su efecto vinculante se remonta a la doctrina iniciada por el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con la Sentencia de 15 de julio de 1964, asunto Costa contra Enel ..., habiéndose aceptado la primacía del Derecho de la Unión Europea ...por la propia Constitución Española en virtud de su art. 93 » (STC 145/2012, de 2/Julio , FJ 5). Añadamos ahora que esta primacía tiene -a lo que entendemos- tres manifestaciones:

a).- En primer lugar, la prevalencia del Derecho originario sobre el Derecho interno en términos absolutos y globales, de manera que en caso de contradicción entre las normas nacionales infraconstitucionales y el Derecho de la Unión, el Juez nacional tiene la obligación de inaplicar la ley interna por su propia autoridad, sin esperar a su previa depuración por el propio legislador o la jurisdicción constitucional (así, SSTJ 09/03/1978 asunto «Simmenthal», ap. 17; 22/06/2010, asunto «Melki y Abdeli», ap. 43; y 05/10/2010, asunto «Elchinov», ap. 31).

b).- En segundo lugar -como ya destacamos en la precitada STS 23/03/15 [rcud 2057/14]- «no ofrece dudas la prevalencia o primacía de la jurisprudencia comunitaria sobre la doctrina o jurisprudencia de los tribunales de los países miembros en la interpretación o aplicación de los preceptos y disposiciones del Derecho comunitario, porque de conformidad con el art. 234 del Tratado de la CE -anterior art. 177-, la doctrina establecida por el TJUE, al resolver cuestiones prejudiciales, es vinculante para el Tribunal Supremo y ha de acatarla».

c).- En último término, esa primacía se manifiesta igualmente en la obligada interpretación de la normativa interna a la luz de la legislación y jurisprudencia comunitarias, que es la llamada «interpretación conforme» de que trataremos luego con cierto detalle".

Correlato del principio de primacía lo es la doctrina sobre la obligación de interpretar el Derecho nacional de conformidad con el comunitario.

El mismo se ha visto reflejado en numerosas sentencias del TJUE, pudiéndose citar a título de ejemplo la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019 (C-573/17, Daniel Adam Popławski) en la que se indica: "55 A este respecto, procede señalar que el principio de interpretación conforme del Derecho interno, en virtud del cual el órgano jurisdiccional nacional está obligado a dar al Derecho interno, en la medida de lo posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión, es inherente al régimen de los Tratados, en la medida en que permite que el órgano jurisdiccional nacional garantice, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión al resolver el litigio de que conozca (sentencias de 19 de diciembre de 2013, Koushaki, C-84/12, EU:C:2013:862, apartados 75 y

76; de 8 de noviembre de 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, apartado 59, y de 29 de junio de 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, apartado 31)".

En todo caso debe destacarse que el régimen expuesto implica que en caso de existencia de contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión Europea, debe el juez nacional dejar de aplicar la norma nacional, salvo en los casos en los que la disposición normativa de la Unión Europea carezca de efecto directo. En este sentido se puede citar la STJUE 18.01.2022 (C-261/20 Thelen Technopark Berlin GmbH) en la que se indica: "30 Pues bien, procede señalar, en segundo lugar, que, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión tendrá la obligación de garantizar la plena eficacia de tales disposiciones, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aun posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 58 y jurisprudencia citada). 31 No obstante, hay que tener también en cuenta las demás características esenciales del Derecho de la Unión y, más concretamente, la naturaleza y los efectos jurídicos de las directivas (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 59). 32 Así pues, una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular ni, por consiguiente, puede ser invocada, como tal, en su contra ante un órgano jurisdiccional nacional. En efecto, con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafo tercero, el carácter vinculante de una directiva, en el que se basa la posibilidad de invocarla, existe únicamente con respecto «al Estado miembro destinatario», y la Unión solo está facultada para establecer con efectos inmediatos, con carácter general y abstracto, obligaciones a cargo de los particulares en los casos en que se le atribuye la facultad de adoptar reglamentos. Por lo tanto, aun cuando sea clara, precisa e incondicional, la disposición de una directiva no permite al juez nacional excluir una disposición de su Derecho interno contraria a la misma si, con ello, se impusiese al particular una obligación adicional (sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 65 a 67 y jurisprudencia citada). 33 De ello se deduce que un órgano jurisdiccional nacional no está obligado, sobre la base exclusivamente del Derecho de la Unión, a abstenerse de aplicar una disposición de su Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión si esta última disposición carece de efecto directo (sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 68), sin perjuicio, no obstante, de la posibilidad de que dicho órgano jurisdiccional y toda autoridad administrativa nacional competente excluyan, sobre la base del Derecho interno, cualquier disposición de Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que no tenga tal efecto".

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Derecho Interno de los Estados Miembros

La exposición anterior ha puesto de manifiesto la esfera de actuación de la Unión Europea y la característica esencial del Derecho de ella emanado.

En relación al mismo (y dentro de la esfera competencial de la Unión), el Tribunal de Justicia tiene las funciones que se fijan en el art 10 del Tratado de la Unión Europea el cual establece que el Tribunal se pronuncia, de conformidad con los Tratados: "a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; c) en los demás casos previstos por los Tratados".

En lo que es aquí objeto de análisis (la relación de la actuación del Tribunal de Justicia con el Derecho interno de los Estados miembros), la vía en que ello se concreta es la de la cuestión prejudicial que aparece prevista en el art 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conforme al que: "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad".

De esta norma deriva que la posibilidad de actuación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene referida a la interpretación de los Tratados así como a la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Esta esfera de actuación, en lo referente a la interpretación o aplicación de los Tratados, aparece especialmente reforzada por el art 344 TFUE conforme al que: "Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos".

Esta norma es una de las que ha generado problemas en el proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos dadas las funciones que tiene encomendadas en relación al mismo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A tal efecto, el 18 de diciembre de 2014, emitió el Tribunal de Justicia de la Unión Europea un Dictamen negativo sobre la compatibilidad del proyecto de acuerdo de adhesión con los Tratados de la UE, lo que ha motivado esté en proceso de debate una nueva solución que haga posible cumplir la obligación de adhesión de la Unión Europea al Convenio y tener en cuenta todos los aspectos que señala el Tribunal en su Dictamen (las negociaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa se retomaron en 2019).

En concreto este Dictamen establece (en relación al antes transcrito art 344 TFUE) que:

"201. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un acuerdo internacional no puede vulnerar el orden de competencias fijado por los Tratados ni, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Este principio se encuentra recogido en particular en el artículo 344 TFUE, según el cual los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos (véanse, en este sentido, los dictámenes 1/91, EU:C:1991:490, apartado 35, y 1/00, EU:C:2002:231, apartados 11 y 12, y las sentencias Comisión/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, apartados 123 y 136, y Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, EU:C:2008:461, apartado 282). 202. Por otra parte, la obligación de los Estados miembros de recurrir a los procedimientos de solución de controversias establecidos por el Derecho de la Unión –y, en particular, de respetar las competencias del Tribunal de Justicia, que constituyen un rasgo fundamental del sistema de la Unión – debe interpretarse como una manifestación específica de su deber más general de lealtad que resulta del artículo 4 TUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, EU:C:2006:345, apartado 169), entendiéndose que, en virtud de dicha disposición, la citada obligación se aplica asimismo en las relaciones recíprocas entre los Estados miembros y la Unión... 204.

No obstante, según se ha precisado en el apartado 180 del presente dictamen, como consecuencia de la adhesión, el CEDH formaría parte integrante del Derecho de la Unión. Por consiguiente, cuando se cuestiona éste, el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva para conocer de cualquier litigio entre Estados miembros y entre éstos y la Unión relativo al cumplimiento de dicho Convenio... 206. A este respecto, contrariamente a lo que se afirma en algunas de las observaciones sometidas al Tribunal de Justicia en el marco del presente procedimiento, el hecho de que el artículo 5 del Proyecto de acuerdo prevea que los procedimientos ante el Tribunal de Justicia no deben considerarse modos de solución de controversias a los que las Partes Contratantes renuncian con arreglo al artículo 55 del CEDH, no basta para preservar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia.

En efecto, el artículo 5 del Proyecto de acuerdo se limita a reducir el alcance de la obligación prevista en el citado artículo 55 del CEDH, pero deja subsistente la posibilidad de que la Unión o los Estados miembros planteen una demanda ante el TEDH, con arreglo al artículo 33 del CEDH, que tenga por objeto una supuesta violación de

éste cometida, respectivamente, por un Estado miembro o por la Unión, en relación con el Derecho de la Unión. 208. La existencia misma de esta posibilidad vulnera la exigencia enunciada en el artículo 344 TFUE... 212. Por consiguiente, el hecho mismo de que los Estados miembros o la Unión tengan la posibilidad de interponer una demanda ante el TEDH puede frustrar el objetivo del artículo 344 TFUE y es, además, contrario a la propia naturaleza del Derecho de la Unión, que, como se ha recordado en el apartado 193 del presente dictamen, impone que las relaciones entre los Estados miembros se rijan por ese Derecho, con exclusión, si así lo exige éste, de cualquier otro Derecho..”

Este Dictamen pone de manifiesto la defensa que hace el Tribunal de Justicia de la esfera de sus competencias, algo que tiene su fundamento en el régimen de los tratados y en concreto en la previsión que se contiene en el antes transcrito art 344 TFUE.

Correlato de lo anterior (y dada la distribución competencial entre Unión Europea y Estados Miembros), lo es el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no lleve a cabo en sus resoluciones una interpretación de normas de Derecho interno de los Estados Miembros, pues su esfera de actuación (art 267 TFUE) se circunscribe a la interpretación de los Tratados y la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.

Esta realidad ha sido reconocida y expresamente puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia en múltiples sentencias, de las que cabe citar a título de ejemplo la STJUE (Sala Cuarta) de 9 de julio de 2020 (C-698/18 y C-699/18 Raiffeisen Bank y BRD Groupe Sociétés Générale) en la que se indica que:

“46 A este respecto, es preciso recordar que en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, solo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal y para interpretar y aplicar el Derecho nacional. Asimismo, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, apartado 47)”.

La resolución a que hace referencia la sentencia antes transcrita contiene la misma doctrina y hace por su parte mención a las STJCE de 12 de abril de 2005, Keller, C-145/03, Rec. p. I-2529, apartado 33; de 18 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, Rec. p. I-6199, apartado 43, y de 11 de septiembre de 2008, Eckelkamp y otros, C-11/07, Rec. p. I-6845, apartados 27 y 32.

Esta jurisprudencia supone que solo el juez nacional es competente para interpretar y aplicar el Derecho nacional, si bien ello no impide que el Tribunal de Justicia pueda analizar si determinadas figuras del Derecho interno son o no conformes con el Derecho de la Unión en lo que el mismo regula conforme al marco competencial que le es propio y por ello si entran en contradicción con el mismo.

Ejemplos de esta posibilidad de actuación hay muchos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pudiéndose citar a título de ejemplo la STJUE de 19 de diciembre de 2012 (C-325/11 - Alder) en la que se analiza (y a los solos efectos de lo que son notificaciones a personas que se encuentran en otro estado de la Unión), la previsión que se contenía en el Código de Procedimiento Civil Polaco (en la redacción existente en ese momento), referente a la necesidad de que la persona residente en otro estado deba designar en el plazo de un mes, el nombre de un representante en Polonia autorizado para aceptar la notificación o traslado de documentos judiciales y a los efectos de ulteriores notificaciones. A lo anterior se añadía que la ausencia de designación de representante legal dentro de ese plazo, motivaría que los documentos que les fueran dirigidos se depositarían en el expediente y se considerarían efectivamente notificados.

Este régimen normativo interno implicaba que conforme al mismo, para personas que se encontraban en otro país de la Unión Europea, las notificaciones ulteriores a las mismas se harían para el caso de no designación de representante, mediante el depósito de los documentos directamente en el expediente, teniéndose por verificada la notificación y sin acudir al mecanismo fijado por la Unión Europea para las notificaciones a personas que se encuentren en otro estado miembro cual es el del Reglamento CE n° 1393/2007 relativo a la notificación y traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil.

En la sentencia a que se viene haciendo referencia, lo primero que se expone por el Tribunal de Justicia (y ésto es lo que se estima de especial interés poner de manifiesto al afectar a la cuestión aquí planteada), es la idoneidad de verificar el análisis del Derecho interno por la afectación del mismo al Derecho de la Unión. Así, la sentencia indica que:

“28 Sentado lo anterior, procede señalar que, dado que la notificación o el traslado de los documentos judiciales en circunstancias como las contempladas por la normativa nacional controvertida en el litigio principal entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1393/2007, procede verificar a la luz del sistema y de la finalidad de éste la compatibilidad con el Derecho de la Unión de tal normativa, en la medida en que establece una regla a cuyo tenor se presumirá que se ha producido la notificación en virtud de la incorporación a los autos de los documentos judiciales cuando la parte que resida en el extranjero no haya designado un representante autorizado a recibir en Polonia las notificaciones pertinentes”.

Solo tras esta justificación de la afectación de una norma del Derecho de la Unión, es cuando el Tribunal analiza la norma polaca, pero no haciendo una interpretación y valoración de la misma desde la

perspectiva del Derecho polaco, sino solo desde la de la compatibilidad con la norma europea afectada (en tal caso el Reglamento 1393/2007 - se llega a la conclusión de la incompatibilidad lo que motivó incluso una ulterior reforma del Derecho polaco en este aspecto).

La exposición anterior confirma que el Tribunal de Justicia, cuando analiza una norma interna, lo hace sólo desde la perspectiva de la compatibilidad de la misma con el Derecho de la Unión y en la medida que afecta a su aplicabilidad, sin entrar para nada a interpretar tales normas internas en cuanto que tales desde la perspectiva del Derecho interno, ya que ello es una cuestión reservada a los tribunales nacionales.

Es por ello que el análisis del Derecho interno se hace por parte del Tribunal de Justicia solo desde la perspectiva del Derecho de la Unión y en tanto en cuanto el mismo pueda o no constituir un obstáculo a su aplicación.

El concreto Derecho interno a analizar puede ser cualquiera (y no solo el procesal que es al que hacía referencia el caso antes descrito), ya que todo tipo de normas (y de muy distinta naturaleza lo que no excluye a las civiles) pueden constituir un obstáculo a la operativa del Derecho de la Unión Europea emanado de sus instituciones y dictado dentro de su esfera competencial.

Ello en determinadas ocasiones lleva a sentencias en las que de forma directa se señala por el Tribunal de Justicia la incompatibilidad entre un aspecto concreto del Derecho interno y el Derecho de la Unión (es el caso antes detallado), mientras que en otros casos (en los que no se constata la existencia tal incompatibilidad), lo que se hace es indicar la interpretación del Derecho de la Unión en el ámbito concreto del que se trata.

Ejemplo de lo primero es (como se viene indicando), la antes mencionada STJUE de 19 de diciembre de 2012 (C-325/11 - Alder) en la que en su fallo se indicó:

"El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil («notificación y traslado de documentos») y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que establece que, cuando una parte con domicilio o residencia habitual en otro Estado miembro no haya designado un representante autorizado a recibir notificaciones domiciliado en el primer Estado, en el que está pendiente el procedimiento judicial, los documentos judiciales destinados a esa parte se incorporarán a los autos y se considerará que han sido notificados".

Consecuencia de lo anterior fue que por parte de Polonia se procedió a una reforma del Código de Procedimiento Civil en la que se eliminó la forma de notificación que se había indicado por el Tribunal de Justicia como problemática.

Junto a lo anterior (y como ya se ha señalado), en otros casos en los que no se constata la existencia de incompatibilidad entre Derecho interno y Derecho de la Unión Europea, lo que hace el Tribunal de Justicia es concretar la interpretación conforme al Derecho de la Unión en un determinado ámbito y con referencia expresa a la norma de la Unión afectada.

Ello comporta en ocasiones una enorme complejidad en la concreción práctica de tal interpretación en relación con la norma nacional, hasta el punto de motivar la espera de pronunciamientos específicos al respecto por Tribunal Supremo. Es lo que ocurrió en materia de vencimiento anticipado la STJUE 26.03.2019 (Asuntos C-70/17 y C-179/17) y los autos de 3.07.2019 (Asuntos C-486/16, C-167/16, C-92/16) respecto de los que los criterios concretos de aplicación en Derecho interno se fijaron en la STS 11.09.2019.

En otras ocasiones tal complejidad motiva incluso el que se sometan ulteriores cuestiones prejudiciales al propio Tribunal de Justicia por aspectos que no pueden haber quedado suficientemente especificados, cuestiones que en muchas ocasiones se resuelven por parte del Tribunal de Justicia por medio de auto y no por sentencia.

Ejemplo de lo que se acaba de exponer lo es la problemática del índice IRPH que dio lugar a la STJUE de 3 de marzo de 2020 (C-125/18 Marc Gómez del Moral Guasch) y los ATJUE 17 de noviembre de 2021 (C-79/21 YB) y 17 de noviembre de 2021 (C-655/20 Marc Gómez del Moral Guasch) habiendo dado éste último respuesta a una cuestión prejudicial planteada además en el mismo procedimiento en el que se había suscitado la cuestión resuelta por la STJUE de 3 de marzo de 2020 al entender el órgano requirente que subsistían dudas sobre los efectos de la interpretación del Derecho de la Unión en el litigio principal.

La exposición anterior pone de manifiesto el cuidado con el que actúa el Tribunal de Justicia de la Unión en relación con el Derecho interno de los estados miembros que sólo se analiza desde la perspectiva del Derecho de la Unión y en tanto en cuanto el mismo pueda o no constituir un obstáculo a su aplicación, pese a que ello lleva aparejado en muchas ocasiones importantes problemas de aplicación práctica.