

# EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DEL DERECHO COMUNITARIO. REFLEXIONES AL HILO DE LA STC 27/2013, DE 11 DE FEBRERO

MATILDE CARLÓN RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid

Revista Española de Derecho Europeo 47  
Julio – Septiembre 2013  
págs. 99 a 123

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. CLAVES DE LA STC 27/2013. *A. Los argumentos de la STS de 3 de noviembre de 2008 para no plantear cuestión prejudicial: el contrapunto de su Voto particular. B. La confirmación en amparo de la razonabilidad de la STS.* 1. Las posiciones de las partes. 2. La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo planteado. 3. Los argumentos de la sentencia para desestimar el amparo: la limitación del canon de enjuiciamiento al derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE). 4. El Voto particular. III. ¿RUPTURA O CONTINUIDAD CON LA STC 58/2004?: LAS VERTIENTES DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN PRESENCIA.

**RESUMEN:** La STC 27/2013, de 11.2.2013, vuelve sobre la cuestión de la dimensión constitucional, en el contexto de un recurso de amparo por la posible lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, del no planteamiento de cuestión prejudicial europea en los casos en que fuera debida ex art. 267 TFUE. Y lo hace descartando, lisa y llanamente, que fuera aplicable al caso –en lo que se refiere a la vertiente del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE)– la doctrina sentada en la STC 58/2004 y continuada por la 78/2010, que no se considera extensible a los supuestos de aplicación de norma interna. Lo que obliga a hacer una relectura de aquélla que ciña su doctrina a la inaplicación de normas internas y seguramente –aunque el

**ABSTRACT:** Judgement of the Spanish Constitutional Court 27/2013, of 11 February 2013, gets back on the issue of the constitutional dimension, in the context of an individual appeal for constitutional protection of the right to effective judicial protection, of the refusal to request a preliminary ruling from the European Court of Justice in cases where it is compulsory under Art. 267 TFEU. The Court simply excludes the extension, as far as the right to due process is concerned (art. 24.2 CE), of the constitutional case-law settled in Judgement 58/2004 and followed in 78/2010 to cases where an internal norm is applied. This judgement leads, therefore, to revisit judgement 58/2004 in the view that it is restricted to cases of non-application of internal

Tribunal no se haya pronunciado al respecto–, más propiamente, de rango legal.

**PALABRAS CLAVE:** Cuestión prejudicial; Tutela judicial efectiva; Derecho a un proceso con todas las garantías; STC 58/2004.

norms and probably –although the Court has not been explicit on this– only when they are Acts.

**KEYWORDS:** Preliminary ruling from the ECJ; Judicial effective protection; Right to due process; Judgment of the Spanish Constitutional Court 58/2004.

Fecha recepción original: 12 de julio de 2013

Fecha aceptación: 16 de julio de 2013

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado 11 de febrero, la Sala Primera del Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia que, resolviendo un recurso de amparo, vuelve sobre la interesante cuestión de la dimensión constitucional de la obligación de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia<sup>1</sup>. Los términos en que se planteó el debate procesal *a quo* –particularmente en lo que supone que en este caso el no planteamiento de la cuestión prejudicial se tradujo en la *aplicación* de una norma de Derecho interno de *rango reglamentario*– ofrecían al Tribunal Constitucional una ocasión –con *trascendencia constitucional*, sobre ello volveremos– para perfilar, volviendo sobre la doctrina sentada en la STC 58/2004, el impacto que sobre el derecho a la tutela judicial efectiva pueda tener la decisión del juez nacional de no plantear una cuestión prejudicial y, en último término, para definir su propio papel como *guardián* del Derecho comunitario. Los términos en los que se ofrece la sentencia, en la que se integra un voto particular de la Ponente, la Magistrada Asua Batarrita, son bien expresivos de los márgenes en los que se movía el Tribunal a la hora de resolver un supuesto a través del cual fija su posición –finalmente, bien autocontentida– como garante del sistema de fuentes comunitario y, en último término, del principio de primacía.

Toda reflexión al respecto pasa por una descripción de los términos en que se planteó el proceso y el sucesivo debate en sede constitucional.

## II. CLAVES DE LA STC 27/2013

La STC 27/2013 se enfrenta una vez más –aun con variantes relevantes frente a sus precedentes– con un recurso de amparo planteado por supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva –invocado de forma genérica (art. 24.1 CE) y en su vertiente de derecho a un proceso debido y con todas las garantías (art. 24.2 CE), esto es importante tenerlo presente– por no haber planteado el Tribunal Supremo una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia que la entidad demandante considera era obligada.

1. Quizás convenga recordar que la Sala Primera que resolvió el recurso de amparo estaba compuesta por: don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, doña Adela Asua Batarrita, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas.

#### A. LOS ARGUMENTOS DE LA STS DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2008 PARA NO PLANTEAR CUESTIÓN PREJUDICIAL: EL CONTRAPUNTO DE SU VOTO PARTICULAR

El proceso *a quo* tenía por objeto la resolución del Director General de Política Agraria Comunitaria de la Junta de Extremadura, confirmada en alzada, que denegó a la entidad demandante en amparo una ayuda a la siembra de cáñamo para la campaña 1999-2000, siendo así que la denegación de la ayuda se sustentó en el incumplimiento de un requisito impuesto por el art. 10 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de dicha Comunidad de 21 de enero de 1999, según el cual «*se deberá respetar la rotacionalidad en los cultivos de lino no textil, cáñamo y lino textil, no pudiéndose utilizar tierras que en la campaña anterior fueron utilizadas para algunos de estos cultivos*». La dimensión comunitaria del asunto viene dada porque esta disposición reglamentaria autonómica viene a *completar*, introduciendo como requisito específico el de la rotación de los cultivos, las previsiones de los Reglamentos comunitarios que establecen el régimen de ayudas: el Reglamento CEE núm. 1164/1989 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, *relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo*; el Reglamento (CE) núm. 154/1997 del Consejo, de 20 de enero de 1997, que modifica el Reglamento (CEE) núm. 619/1971, *por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo*; y el Reglamento (CE) núm. 452/1999 de la Comisión, de 1 de marzo de 1999, *por el que se fija el rendimiento mínimo que debe observarse a efectos de la concesión de la ayuda a la producción del lino textil y el cáñamo*.

La cuestión queda planteada en los siguientes términos. El art. 6 del el Reglamento (CEE) núm. 619/1971, *por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo*, en la redacción que le fue dada por el posterior Reglamento (CE) núm. 154/1997 del Consejo, prescribía lo siguiente: «El importe de la ayuda que se deberá prestar se calculará con arreglo a la superficie sembrada y cosechada en la que se hayan efectuado *actividades normales de cultivo*» para precisar a renglón seguido que «la Comisión podrá, según el procedimiento establecido en el artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 1308/70, establecer los criterios que definan las actividades normales de cultivo, *especialmente* en lo que respecta al rendimiento mínimo que sea preciso cumplir». Previsiones con las que engarza la del art. 4 del Reglamento CEE núm. 1164/1989 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, *relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo*, cuando advierte que «únicamente se concederá la ayuda respecto de las superficies: a) que hayan sido totalmente sembradas y cosechadas y en las que se hayan efectuado las *faenas normales de cultivo*», amén de que hayan sido objeto de una declaración de superficie sembrada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del mismo reglamento (ap. b).

Bajo este marco normativo, la entidad demandante planteó, primero ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, después ante el Tribunal Supremo en casación, que la Orden extremeña de referencia había sido dictada extralimitando las competencias para

la ejecución del régimen de ayuda previsto en los reglamentos comunitarios al introducir un requisito no previsto por éstos, siendo así que los citados reglamentos dejaban en manos de la Comisión Europea, y sólo de la Comisión, la competencia para establecer los criterios para definir lo que sean «actividades normales de cultivo» a los efectos de la concesión de las ayudas. Al hacerlo así, –y en este punto utilizamos los términos con los que la propia STC 27/2013 refiere, en Antecedentes, la posición de la entidad demandante<sup>2</sup>– la norma autonómica «desatendía el principio general de Derecho comunitario de primacía de la norma comunitaria sobre el Derecho nacional, la obligatoriedad de todos sus elementos, el carácter exhaustivo de la regulación y la eficacia directa de los reglamentos comunitarios, así como los principios generales de reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad Europea y la aplicación plena y uniforme del Derecho comunitario en relación con el principio de no discriminación e igualdad de trato entre los productores, pues perjudicaba a quienes solicitaron la ayuda a través de la Administración autonómica extremeña frente a los que lo hicieron ante otras Administraciones españolas o en otros Estados miembros»<sup>3</sup>.

La demandante concluía su argumento solicitando la inaplicación de la Orden autonómica o, en su caso, requiriendo el planteamiento de la correspondiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. No lo estimó necesario, en primer lugar, el TSJ de Extremadura, que desestimó el recurso de la demandante sobre la base de entender que, no habiendo fijado la Comisión lo que deba entenderse por «faenas normales de cultivo», la normativa comunitaria no impediría que la Administración autonómica, dentro de la actividad de control conferida a los Estados miembros y a las Comunidades Autónomas, pueda concretar lo que haya de entenderse por aquel concepto «y establecer la rotación de cultivos o en definitiva, que la tierra no se siembre dos años consecutivos de cáñamo o lino, por ser una actividad normal del cultivo de tales productos, para garantizar una cosecha adecuada». Tampoco acogió, finalmente, tal requerimiento el Tribunal Supremo, si bien abrió incidente a tales efectos, acordando oír a las partes (y a la Administración del Estado por los potenciales efectos derivados que podían acarrear) sobre la pertinencia de elevar cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para la *interpretación* –en términos literales–

«fundamentalmente, del Reglamento (CEE) número 1164/89 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo; del Reglamento (CE) número 154/97 del Consejo, de 20 de enero de 1997, que modifica el Reglamento (CEE) número 619/71, por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo; y del Reglamento (CE) número 452/99 de la Comisión, de 1 de marzo de 1999, por el que se fija el rendimiento mínimo que debe observarse a efectos de la concesión de la ayuda a la producción

---

2. Con carácter general, hemos preferido acudir directamente al texto de la Sentencia del Tribunal Supremo.

3. Apartado 2.b) de los Antecedentes de hecho de la sentencia.

del lino textil y el cáñamo, en el siguiente extremo: si dicha normativa optó por decantar las exigencias de la noción comunitaria "faenas normales de cultivo", incluida en el artículo 4.a) del primero de aquellos Reglamentos, a través de un único criterio, el de la obtención de unos rendimientos mínimos que deban observarse a efectos de la concesión de la ayuda a la producción de lino textil y de cáñamo, de suerte que, alcanzados éstos, haya de entenderse cumplida aquella exigencia. Y en particular, si es compatible con el Derecho Comunitario una norma de Derecho Nacional, como fue la reflejada en el artículo 10 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura de fecha 21 de enero de 1999, que condicione la obtención de esa ayuda a la exigencia de que la superficie declarada no haya sido dedicada al mismo cultivo en la campaña anterior»<sup>4</sup>.

El Tribunal Supremo descartó, asimismo, finalmente, tal y como adelantábamos, el planteamiento de la cuestión prejudicial. Y lo hizo sobre la base de entender que tal planteamiento resultaba, en el supuesto enjuiciado, innecesario «al evidenciarse con toda nitidez cómo debe ser interpretada la disposición reglamentaria de la Comunidad Autónoma –nótese esta precisión, sobre ella volveremos posteriormente– sin que la misma incida en una interpretación no uniforme o divergente del derecho comunitario a aplicar por los órganos jurisdiccionales nacionales, que es el fin último a evitar con la cuestión prejudicial».

A la vista de los términos en los que se planteó, siquiera fuera tentativamente, la cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo afina bien, a salvo ciertos matices, el núcleo de la controversia. Se trataba, en definitiva, de comprobar la compatibilidad de la Orden extremeña con las normas comunitarias en presencia. En los términos del FJ 6<sup>a</sup> de la Sentencia del Tribunal Supremo,

«La esencia de la cuestión radica en si los Estados Miembros, a través de la administración competente, gozan de tal poder de desarrollo ya que tal aspecto concreto no figura en norma comunitaria alguna respecto al resto de productores de otros Estados Miembros ni tampoco en norma estatal atribuible al Reino de España».

Una vez delimitado el objeto de potencial cuestionamiento, el Tribunal se apresta a perfilar las coordenadas bajo las cuales le corresponde decidir sobre la pertinencia del planteamiento de la cuestión prejudicial. Cita la sentencia *Eneco NV y otros* para precisar que «dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 234 Tratado de la Unión, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia»<sup>5</sup>, enlazando

4. Así queda transcrito en el Apartado 2.d) de la sentencia.

5. Sentencia de 7.6.2005, as. *Eneco NV y otros* (17/2003). Las transcripción de la sentencia se continúa con la precisión, quizás impertinente, de que «éste sólo puede declarar la inadmisibilidad de una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal,

con la sentencia *Lyckeskog* para insistir en el papel que la cuestión prejudicial juega como instrumento de cooperación judicial dirigido a impedir que se consolide una jurisprudencia nacional contraria al Derecho europeo<sup>6</sup>. A partir de lo cual apela en primera persona al papel que «los jueces nacionales en nuestra condición de jueces comunitarios», están obligados a cumplir para «salvaguardar la efectividad del derecho comunitario y su supraordenación al derecho interno conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», sin perjuicio de advertir, con cita de la sentencia *Köbler*, que «el Tribunal de Justicia no es competente, en el marco de la aplicación del art. 234 Tratado de la Unión, para pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario. No obstante, el Tribunal de Justicia puede deducir del texto de las cuestiones formuladas por el juez nacional, a la luz de los datos expuestos por éste, los elementos que dependen de la interpretación del Derecho Comunitario, a fin de permitir a dicho juez resolver el problema jurídico del que conoce»<sup>7</sup>.

Sentado lo anterior, el Tribunal Supremo, en el Fundamento séptimo de su sentencia, y apelando a la precedente sentencia de 29 de marzo de 2006, que resolvió un supuesto casi idéntico planteado por la misma entidad demandante, afirma la improcedencia de elevar cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Y lo hace partiendo de una afirmación bien equívoca. En los términos literales del citado Fundamento,

«debemos rechazar el planteamiento de la cuestión prejudicial comunitaria, justamente con base en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, antes de las Comunidades, expresada en el asunto 283/81 CILFIT de 6 de octubre de 1982, citada de nuevo en el asunto 224/01 de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*. No utilizamos la doctrina del "acto claro" para eludir el planteamiento de la cuestión prejudicial».

Se cita, en efecto, la sentencia *Cilfit* para afirmar a renglón seguido que no se utiliza la doctrina del «acto claro» para resolver el asunto. Afirmación sorprendente que parece cobrar sentido –en el seno del razonamiento del Tribu-

---

o cuando la cuestión es general o hipotética (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1997, asunto *Bosman*; de 27 de noviembre de 1997, asunto *Somalfruit y Camar*; y de 13 de julio de 2000, asunto *Idéal tourisme*)».

6. Sentencia de 4.6.2002, as. *Lyckeskog* (99/2000), que se transcribe en este párrafo: «La obligación impuesta a los órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso, de plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial se inscribe en el marco de la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales, en su condición de jueces encargados de aplicar el Derecho comunitario, y el Tribunal de Justicia, cooperación establecida a fin de garantizar una aplicación correcta y una interpretación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros. Esta obligación tiene por objetivo principal impedir que se consolide en un Estado miembro una jurisprudencia nacional que no se ajuste a las normas del Derecho comunitario (en particular, las sentencias *Hoffmann-La Roche* de 24 de mayo de 1977 y de 4 de noviembre de 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95)».
7. Sentencia de 30.9.2003 (224/01).

nal— cuando en el párrafo inmediato se introduce la conclusión antes transcrita: «Mantenemos que resulta innecesario el reenvío al evidenciarse con toda nitidez cómo debe ser interpretada la disposición reglamentaria de la Comunidad Autónoma sin que la misma incida en una interpretación no uniforme o divergente del Derecho comunitario a aplicar por los órganos jurisdiccionales nacionales, que es el fin último a evitar con la cuestión prejudicial».

Parecería, pues, que el Tribunal Supremo proyecta el razonamiento de la jurisprudencia *Cilfit* sobre la interpretación de la norma autonómica, y no de la norma europea. Lo peculiar del razonamiento exige la transcripción literal del fundamento:

«La primera cuestión a destacar es que no nos hallamos ante un concepto jurídico que pueda tener distinto contenido en derecho comunitario y en los diferentes derechos nacionales (fundamento jurídico 19 de la sentencia CILFIT).

Y el segundo aspecto relevante es la pertinencia de aplicar a este caso concreto la doctrina expresada por el Tribunal de Justicia en el fundamento de derecho 16 de la tantas veces citada sentencia CILFIT cuando afirma que "Finalmente, la correcta aplicación del Derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada. Antes de concluir que se da tal situación, el órgano jurisdiccional nacional debe llegar a la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia. Tan solo si estas condiciones se reúnen puede abstenerse el órgano jurisdiccional nacional de someter la cuestión al Tribunal de Justicia y resolver bajo su propia responsabilidad".

Entendemos que nos encontramos ante un supuesto que no ofrece dudas sobre la manera de resolver aunque no haya sido objeto de interpretación reiterada del TJCE. Mantenemos que *la hermenéutica de la Orden del Gobierno autónomo extremeño*, de contenido análogo tanto en la campaña de 1998 como en la de 1999/2000 no deja lugar a duda razonable respecto a la falta de incidencia o divergencia sobre las disposiciones comunitarias.

Pensamos que el conjunto de Reglamentos comunitarios que ordenan el mercado común del lino, en el momento que aquí nos interesa, no resultan concernidos con incidencia comunitaria ni contravenidos cuando la Junta de Extremadura regula las condiciones para acceder a la subvención mediante la exigencia de que no puede ser beneficiario quien hubiere cultivado el mismo producto subvencionado el año anterior en la parcela respecto de la que se interesa la subvención. El desarrollo de esta argumentación la efectuaremos a continuación con ocasión de la interpretación del concepto "faenas normales de cultivo" en el ámbito del lino textil en relación con la precitada regulación autonómica».

Resulta así que el debate originariamente cifrado en si la Orden autonómica

podía introducir un requisito específico para la concesión de ayudas deriva –tal y como se pone de manifiesto en el Fundamento de Derecho sucesivo, el décimo– hacia el alcance del concepto «faenas normales de cultivo», expresión contemplada en el art. 4 del Reglamento 1164/1989, y respecto del que el Tribunal Supremo afirma que «no constituye un concepto jurídico indeterminado que deba ser precisado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante la posibilidad de interpretaciones divergentes en los distintos Estados de la Unión sino un término cuya complitud puede ser efectuada por los Tribunales nacionales».

Asume, pues, el Tribunal Supremo, sin ambages, que él mismo puede pronunciarse sobre el sentido y alcance del concepto contenido en los Reglamentos comunitarios. Y en tal sentido desarrolla su argumento en los siguientes términos:

«Resulta patente que la fijación de la organización común de mercados en el sector del lino y del cáñamo efectuada en el Reglamento CEE 1308/1970, de 29 de junio, del Consejo parte, como dice su considerando tercero, "de las características de la producción de lino y cáñamo". Y, como precedente, al Reglamento 1164/1989, constatamos que el Reglamento CEE 619/1971, del Consejo de 22 de marzo de 1971, por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo, ya consideraba en su art. 6 que las ayudas se calcularán con arreglo a "la superficie sembrada y cosechada en la que se hayan efectuado actividades normales de cultivo".

Una cuestión es los rendimientos exigibles a las cosechas respecto de las que se pretende la ayuda, materia en la que no vamos a entrar al ser un aspecto ulterior, y otra distinta qué debemos entender por faenas normales de cultivo o actividades normales de cultivo a fin de obviar cultivos puramente especulativos. Ambas se integran en las prácticas agronómicas adecuadas para el cultivo pero se desarrollan en fases distintas.

Constituye hecho notorio la necesidad de rotaciones entre dos cosechas de lino, bien sembrando otro producto o bien dejando el terreno a barbecho. En tal sentido la administración demandada en instancia incorporó fotocopia de la Enciclopedia Espasa en la que respecto al lino se afirma que "Prospera en terrenos ricos y arcillosos, y mejor aún en los próximos al mar. Es planta de regadío y no debe sembrarse en el mismo campo sino de cuatro en cuatro años. Requiere abonos bien enterrados. Se siembra en otoño o primavera..."

Pero, además, conviene integrar en la causa la prueba pericial practicada en el recurso referido al año anterior y que fue incorporado al pleito antecedente del presente recurso de casación en la que un Ingeniero Agrónomo Superior emite informe a petición de las partes acerca del régimen del cultivo del lino textil. Afirma que "las tierras sembradas de lino en secano, deben ser barbechadas con el fin de que recuperen las reservas hídricas y mejoras de su estructura, máxime, tras un cultivo considerado esquilmante, como es el lino textil. Si el cultivo se ha realizado en regadío, es evidente, que la tierra

no puede descansar barbechada, por razones de rentabilidad, sino que será cultivada de nuevo en la primavera del año siguiente, con la implantación del cultivo pertinente. Lo que sí es aconsejable y fundamental en toda agricultura, ya sea de secano o de regadío en nuestra Comunidad es la alternancia o rotación de los cultivos, con el fin de realizar buenas prácticas agrarias... alternando cultivos esquilmanes con otros mejorantes..."

De todo lo anterior se concluye *inequívocamente* que el concepto "buena práctica agraria" en el ámbito del cultivo del lino, en aras a beneficiarse de una ayuda comunitaria, exige una alternancia en los cultivos o el descanso de la tierra mediante el barbecho».

Resulta así evidente e inequívoco para el Tribunal Supremo el sentido del término «buena práctica agraria» –conectado con el de «faenas normales de cultivo»<sup>8</sup>– contenido en los Reglamentos de referencia. Conclusión que, a la luz de la jurisprudencia *Cilfit*, que él mismo niega aplicar al caso, bastaría para concluir que no es necesario el planteamiento de cuestión prejudicial (con independencia de la corrección sustantiva de la conclusión). O bastaría si la duda planteada en relación con la normativa comunitaria en presencia fuera, efectivamente, el sentido y alcance del citado término, pero la duda estriba más propiamente, como el propio Tribunal Supremo afirmó al inicio de su argumentación, en si la norma autonómica podía fijar por sí misma tal cuestión, introduciendo, al hacerlo, un requisito específico para su propio ámbito en el procedimiento de obtención de las correspondientes ayudas. O, siendo más precisos, en los exactos términos del art. 6 del el Reglamento (CEE) núm. 619/1971, *por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo*, en la redacción que le fue dada por el posterior Reglamento (CE) núm. 154/1997 del Consejo, si la Orden autonómica podía «establecer los criterios que definen las actividades normales de cultivo», cuando dicho artículo reserva tal facultad a la Comisión «según el procedimiento establecido en el artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 1308/70».

El Tribunal parece pretender reconducir a este plano la cuestión cuando, aun después de afirmar taxativamente que la alternancia de cultivos es, *per se*, y de forma inequívoca, una exigencia de las buenas faenas de cultivo, lo que supondría que no sería necesario hacer expresa tal precisión, ni por la Comisión ni por norma interna, concluye finalmente lo siguiente:

«ninguna duda ofrece que en aras a la distribución competencial del Estado español puede la Junta de Extremadura perfilar aquel concepto en razón de ser mejor concedora, por razones obvias, cuáles (sic) constituyen las buenas prácticas agrarias en su territorio sin que se hubiera producido infracción alguna del principio de primacía del derecho comunitario, carente de norma en este ámbito».

8. Según afirma la STC 27/2013, en su FJ 4, este concepto de «buena práctica agraria» conectaba con aquel otro de «faenas normales de cultivo» en el ámbito del cultivo a debate.

La evidencia ya no se predica sobre el alcance del concepto, sino sobre la competencia de la Comunidad Autónoma. Y se hace «en aras a la distribución competencial del Estado español» –afirmación carente de mayor argumentación y que, en todo caso, se consume en el plano del ordenamiento interno– y «en razón de ser mejor conocedora, por razones obvias, cuáles (sic) constituyen las buenas prácticas agrarias en su territorio», lo que parece negar la afirmación previa de que el concepto «buena práctica agraria» en el ámbito del cultivo del lino, exige *inequívocamente* –en términos absolutos– «una alternancia en los cultivos o el descanso de la tierra mediante el barbecho».

Que existieran tales evidencias queda puesto en entredicho por el Voto particular formulado por el magistrado Segundo Menéndez Pérez. Según sostiene el magistrado discrepante, la procedencia de dictar una norma como la recogida en el art. 10.1 de la orden autonómica no está clara, no puede decirse que resulte evidente o sin duda razonable alguna, de modo que no es «una afirmación que pueda ser hecha por este Tribunal Supremo; sino una que, de ser correcta, ha de hacer aquel Tribunal, para garantizar así la aplicación uniforme del Derecho Comunitario Europeo». Tal conclusión se apoya, de una parte, en la jurisprudencia comunitaria que advierte que, ante un reglamento que establezca una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros han de abstenerse de adoptar medidas que puedan significar una excepción a dicho reglamento. A ello suma el argumento de que al concepto «faenas normales de cultivo», presente en la normativa interpretada, puede atribuírsele razonablemente un sentido distinto al dado por la Sentencia recurrida, circunstancia que debería haber hecho dudar al Tribunal Supremo, sin que sea evidente que una norma interna pueda imponer la rotación como condición de la percepción de ayudas comunitarias, señaladamente cuando la normativa europea encomienda la delimitación del concepto de actividades normales de cultivo a la Comisión e impone un procedimiento muy singular para hacerlo, con el fin último de garantizar la igualdad de trato de todos los beneficiarios. A partir de todo lo cual concluye que debió plantearse la cuestión prejudicial de interpretación de las normas comunitarias que regulaban en enero de 1999 la organización común de mercados del sector del lino y del cáñamo.

## B. LA CONFIRMACIÓN EN AMPARO DE LA RAZONABILIDAD DE LA STS

### 1. *Las posiciones de las partes*

Contra la STS de 8 de noviembre de 2008 la entidad demandante interpuso recurso de amparo sustentado, por lo que ahora interesa<sup>9</sup>, en la supuesta vulne-

9. La entidad demandante argumenta también que la sentencia incurre en error patente con relevancia constitucional (art. 24.1 CE), así como en fallos de motivación e incongruencia constitucionalmente relevantes (art. 24.2 CE), por cuanto realiza su enjuiciamiento a partir de elementos que no corresponden al caso de autos, sino a otro anterior, el de la Sentencia de 29.3.2006 de la misma Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recaída en el recurso de casación núm. 7009-2003, que no es igual al actual. Alegaciones todas ellas que son desestimadas por el Tribunal en el FJ 8º de su sentencia.

ración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a un proceso debido y con todas las garantías (art. 24.2 CE), ya que, en su opinión, no resolvió sobre la cuestión *secundum legem* y con sujeción al sistema de fuentes; vulneraciones que derivarían de la negativa a elevar al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial, tal y como se desprendería de la STC 58/2004, de 19 de abril. A tales efectos, la entidad demandante apela a la sentencia *Cilfit* y se apoya en el Voto particular de la sentencia recurrida.

Las posiciones de la demandante son rebatidas por el representante de la Junta de Extremadura –que aduce, además, como veremos, que la demandante no habría cumplido con el requisito de justificar la especial trascendencia constitucional<sup>10</sup>–, mientras que el Fiscal –en lo que se refiere a la cuestión que nos ocupa– defendió que se había producido, efectivamente, una lesión del derecho a un proceso con todas las garantías por cuanto, en aplicación de la doctrina del acto claro, había razones de duda suficientes como para haber elevado la cuestión prejudicial. De forma más concreta, según queda descrito en el Antecedente 8 de la sentencia, el Fiscal se apoya sustancialmente en la STC 58/2004 –aunque cita también la STC 194/2006– para afirmar que el no planteamiento de la cuestión prejudicial puede lesionar las garantías previstas en el art. 24 CE, siempre y cuando existan dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión Europea y que esto fue lo que ocurrió, en definitiva, en el presente supuesto.

Constata el Fiscal –apoyándose en los argumentos del Voto particular de la Sentencia del Tribunal Supremo, que reproduce–, que la negativa del Tribunal Supremo a elevar cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia se sustentó en que la orden autonómica resultaría conforme con la regulación europea de la organización común de mercados del lino y el cáñamo por cuanto la exigencia de rotación de los cultivos impuesta por aquélla podía entenderse incluida en el concepto «faenas normales de cultivo», empleado por la citada regulación europea. Interpretación que el Fiscal considera posible, pero no evidente y exenta de toda duda. Que cabrían otras interpretaciones lo extrae el Fiscal de diversos datos, como el silencio de la normativa comunitaria sobre la idea de la rotación; la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que prohíbe que los Estados regulen excepciones a los Reglamentos comunitarios que establezcan una organización común de mercados en un cierto sector, así como del principio de trato igualitario de los beneficiarios de las ayudas contenido en el art. 2 del Reglamento núm. 619/1971 del Consejo<sup>11</sup>, por cuanto la Orden autonómica introduce un requisito para la obtención de la ayuda que no sería exigible a los interesados del resto del territorio español y, en general, del resto del territorio de la Unión Europea.

Así planteado el debate procesal, el Tribunal resuelve el recurso planteán-

10. Sus argumentos son expuestos en el Antecedente 7 de la Sentencia.

11. En los términos literales del apartado 2 de este artículo, la ayuda «se concederá, previa presentación de solicitud por los interesados después de la cosecha, en condiciones que garanticen la igualdad de trato a los beneficiarios, cualquiera que sea el lugar de su centro de actividad en la Comunidad».

dose, en primer lugar, y al hilo de una alegación de la Junta de Extremadura sobre el incumplimiento del requisito de justificar la especial trascendencia constitucional de la demanda, si concurre sustancialmente tal requisito. Cuestión ésta que por sí misma cobra especial trascendencia –valga el juego de palabras– en el seno de las cuestiones que nos ocupan, por lo que merece una atención específica.

## 2. *La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo planteado*

Con cita de las SSTC 15/2001, de 28.2.2001, y 143/2011, de 26.9.2011, la Sentencia apela a la aplicación flexible de la carga de justificar la especial trascendencia constitucional de la demanda por haber sido presentada con anterioridad a la fecha de publicación de la STC 155/2009, de 25 de junio, en la que, como es sabido, se fijan los criterios, no exhaustivos, en función de los cuales el propio Tribunal Constitucional reconoce trascendencia constitucional en una demanda de amparo. Argumento que le da pie para afirmar, confirmando el criterio manifestado por el Ministerio Fiscal, que «este recurso de amparo reviste el interés objetivo de determinar si la más reciente doctrina de este Tribunal relativa a las cuestiones prejudiciales es extensible o no, y, en su caso, en qué términos, a supuestos en los que la falta de remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene como efecto aparejado la inaplicación de norma legal interna alguna (circunstancia que sí se daba en los asuntos resueltos hasta la fecha), sino que, por el contrario, da lugar a la aplicación de la disposición interna controvertida porque se considera que es compatible con la norma europea sobre cuya interpretación se han proyectado las dudas».

Cifra, en definitiva, el Tribunal la trascendencia constitucional de la demanda de amparo en el interés de precisar el alcance de la propia doctrina constitucional sobre la obligatoriedad de plantear cuestiones prejudiciales, particularmente en su proyección a supuestos todavía no planteados ante el Tribunal, por cuanto los precedentes se habían planteado exclusivamente en relación con supuestos de *inaplicación* de leyes internas, siendo así que en este caso la negativa a elevar cuestión prejudicial se traduce en la *aplicación* –y no inaplicación– de la norma interna y, en particular, *reglamentaria*, y no legal, aun cuando este concreto extremo no es particularmente destacado por el Tribunal. El Tribunal se enfrenta, en definitiva, aunque no hace mención expresa al respecto, con un supuesto del tipo a) de los mencionados en el FJ 2 de la STC 155/2009 –«recurso que plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional»– o, en su caso, del tipo b) –recurso «que de ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna (...)»–.

Hasta qué punto sea uno u otro el supuesto en presencia se debe comprobar a la luz de los razonamientos de fondo de la sentencia, que, inevitablemente, a la vista del propio planteamiento de la demanda, debe reencontrarse con la doctrina sentada en la STC 58/2004. Veamos el alcance de ese reencuentro.

3. *Los argumentos de la sentencia para desestimar el amparo: la limitación del canon de enjuiciamiento al derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE)*

Después de recordar, como colofón a su FJ 4º, que la demanda de amparo invocó los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), el Tribunal Constitucional desgrana, en el fundamento siguiente, el 5º, el alcance del primero de los invocados, citando la STC 13/2012, de 30.1.2012, FJ 3, para recordar que integra el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso, lo que se desglosa en el derecho a obtener una resolución motivada, de una parte, y el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, de otra. Donde el primer elemento exige la exteriorización de los argumentos jurídicos que conducen al fallo, mientras que el segundo requiere que tales argumentos respondan a una «exégesis racional del ordenamiento», sin que incurran en error patente o arbitrariedad (cifr. SSTC 8/2005, de 17.1.2005, FJ 3; 146/2005, de 6.6.2005, FJ 7; 276/2006, de 25.9.2006, FJ 2, y 64/2010, de 18.10.2010, FJ 3) y sin que, en definitiva, tal derecho integre –no duda en recordarlo el Tribunal, y sobre ello vuelve seguidamente– «un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales distintos al de tutela judicial efectiva» (recientemente, entre otras, SSTC 3/2011, de 14.2.2011, FFJJ 3 y 5, y 183/2011, de 21.11.2011, FFJJ 5 y 7).

A este único canon de la constitucionalidad se ciñe, como veremos, la respuesta del Tribunal a la demanda de amparo, descartando, implícitamente, que haya habido vulneración del segundo derecho invocado –el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE)– por cuanto, al haberse aplicado la norma interna, no sería aplicable la doctrina de las SSTC 58/2004 y 78/2010. Sobre ello volveremos inmediatamente, no sin antes desgranar los términos en los que el Tribunal razona que no se ha producido vulneración alguna del derecho a la tutela judicial efectiva según el doble contenido, formal y material, recién descrito.

Afirma taxativamente el FJ 6º de la sentencia que «no hay duda de que la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida en amparo, como ya antes la dictada en la instancia, se justifica en una interpretación de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea, que está razonada y que no resulta manifiestamente irrazonable o arbitraria y, por tanto, se trata de una resolución judicial que no puede calificarse a primera vista como no fundada en Derecho, con independencia de su acierto o desacierto últimos», sin que el Tribunal Constitucional «tenga que entrar a examinar si otras interpretaciones también posibles podrían prevalecer sobre aquella»<sup>12</sup>.

12. A estos efectos, la sentencia cita las SSTC 22/1996, de 12.2.1996; 105/2009, de 4.5.2009; 38/2011, de 28.3.2011 y 13/2012, de 30.1.2012, afirmando que han sido

Esta argumentación del Tribunal merece ser destacada. Obsérvese que el Tribunal proyecta su argumento de la *razonabilidad* de la interpretación llevada a cabo por los Tribunales *a quo* estrictamente respecto «de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea» y descarta expresamente que tuviera que valorar si otras «interpretaciones también posibles» pudieran prevalecer sobre la acogida por aquéllos. En estos términos, el Tribunal parece querer esquivar la cuestión que cualifica el supuesto de hecho, entrando en el mismo giro argumentativo en el que se basa la sentencia del Tribunal Supremo: las dudas interpretativas a dilucidar que, de existir, debería dilucidar el Tribunal de Justicia, y solo él, son las dudas que se derivan de la propia normativa europea –en cuanto que diera o no cabida a la norma autonómica–, siendo así que el propio argumento del Tribunal Constitucional, cuando parte de que la interpretación acogida por el Tribunal Supremo no es la única posible, es confirmatorio de que existían dudas al respecto.

Bajo estas coordenadas la Sentencia que comentamos escoge cuidadosamente los términos. Afirma sucesivamente que resulta «*plausible* la premisa de la que parte el órgano sentenciador de que los reglamentos comunitarios aplicables al cultivo del cáñamo admiten un complemento normativo a cargo de las autoridades estatales competentes para su ejecución, de forma que pueden ser complementados con criterios específicos acordes con las características del lugar en que el que iban a ser aplicados»; así como que «resulta perfectamente *entendible* que, dentro de su capacidad para desarrollar el concepto de "faenas normales del cultivo", la autoridad autonómica competente estableciera la exigencia de la rotación para el disfrute de las ayudas comunitarias al cultivo del cáñamo, requisito cuya lógica y adecuación agronómica no cabe cuestionar». De ahí que, tomando pretendidamente distancia del argumento sustancial del Tribunal Supremo, el Fundamento sexto concluya afirmando que:

«Deducidas y trabadas de una forma no arbitraria las premisas de su razonamiento, el órgano sentenciador dedujo finalmente, sin lugar a duda alguna, la compatibilidad con el Derecho comunitario de la exigencia de la rotación de cultivos».

Argumento pretendidamente aséptico en el que abunda el FJ 7º cuando descarta frontalmente que la no elevación de cuestión prejudicial vulnerara el art. 24.1 CE «desde esta misma perspectiva constitucional de control de la motivación de las resoluciones judiciales», al afirmar que

«(.) si el Tribunal Supremo manifestó que no tenía duda alguna sobre la interpretación de la normativa europea aplicable al caso, es claro que no existía la obligación de remitir ante la jurisdicción europea una cuestión de interpretación del Derecho comunitario que para el órgano sentenciador no

---

dictadas en «ocasiones semejantes»: Referencia ésta equívoca, dado que ninguna de dichas sentencias se refiere a supuestos en los que se discutiera la necesidad o no de planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

existía, pues la jurisprudencia del Tribunal de Justicia excluye la necesidad de planteamiento del reenvío judicial en relación con los denominados "actos claros". *Determinar si el Tribunal Supremo interpretó correctamente el Derecho comunitario al inferir la compatibilidad o no de la exigencia de rotación de cultivos* es una cuestión sobre la que este Tribunal, que no es una tercera instancia, según hemos declarado repetidamente, no puede en efecto pronunciarse, salvo que la motivación judicial resultara irrazonable, arbitraria o incurra en error patente (últimamente, por todas, STC 13/2012, de 30 de enero). Circunstancias que no concurren en el presente caso toda vez que la Sentencia impugnada *se funda también en una interpretación razonable y motivada del régimen jurídico del planteamiento de la cuestión prejudicial*, y que sigue además la propia doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia sobre el "acto claro"».

De este modo, el Tribunal Constitucional avala la decisión del Tribunal Supremo de no plantear cuestión prejudicial proyectando su test de razonabilidad sobre un doble plano: el de la interpretación de la norma comunitaria en cuestión en cuanto a la compatibilidad con la exigencia de rotación de cultivos y el de la interpretación del régimen jurídico del planteamiento de la cuestión prejudicial. Argumentos que, unidos, ponen de manifiesto una contradicción íntima, porque el interrogante mismo sobre la corrección de la interpretación del Derecho comunitario pone de manifiesto que tal interpretación era dudosa y, por ende, que la cuestión prejudicial se hacía necesaria. Algo de lo que seguramente sea consciente el propio Tribunal cuando concluye su razonamiento afirmando

«Por otra parte, cabe destacar que el Tribunal Supremo no ha dejado sin aplicar ni la norma interna en cuestión, ni la norma europea, y tampoco ha entrado a realizar un juicio de validez de la norma europea aplicada. Siguiendo su lógica argumentativa, no existiría contradicción aparente entre las normas europeas e internas, por lo que ambas podrían operar de forma simultánea y compatible en la solución del litigio. En consecuencia, dado que *no hay inaplicación de norma interna alguna* no resulta extensible al caso la doctrina contenida en las SSTC 58/2004, de 19 de abril, y 78/2010, de 20 de octubre».

Afirmación ésta capital, ya que viene a asumir que el alcance de la doctrina sentada en las sentencias de referencia, guarde vinculado única y exclusivamente a los supuestos de inaplicación de la norma interna. Que la doctrina sentada en las sentencias citadas –y, en particular, en la primera– era plenamente aplicable al caso, es algo que defiende el Voto particular de la magistrada Asua Batarrita, en unos términos que pasamos a describir.

#### 4. *El Voto particular*

El Voto particular afirma rotundamente que la resolución del recurso de amparo yerra al apartarse de la doctrina sentada por las SSTC 58/2004 y 78/2010, que sería de aplicación con independencia de la peculiaridad que concu-

re en el caso, frente a los resueltos en aquellas sentencias, ya que lo determinante no es si la norma interna se aplica o se inaplica, sino si el juez nacional suplanta la función del Tribunal de Justicia al pronunciarse por sí mismo sobre la interpretación de una norma europea que no es clara. Al argumentar la Sentencia sobre la base de la mera *razonabilidad* de los razonamientos del Tribunal Supremo cuando llega por sí mismo al convencimiento *subjetivo* de que la norma europea en presencia es clara, estaría retomando la anterior doctrina, contenida en sentencias como la 180/1993 y la 201/1996, según la cual la infracción del art. 267 TFUE no afecta al art. 24 CE salvo que el juez ordinario haya realizado una aplicación arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente.

Esta conclusión, que conduciría, en opinión de la Magistrada discrepante, al otorgamiento del amparo, se apoya en una descripción del sentido y alcance de la cuestión prejudicial europea (ap. 2) y en un análisis de los requisitos establecidos por la jurisprudencia *Cilfit*, a la que habría apelado el Tribunal Supremo, para justificar una excepción a la obligación de elevar aquella por reconocerse en la norma europea un «acto claro» (ap. 3). Y lo hace para concluir, de una parte, que el Tribunal de Justicia es el «juez predeterminado por la Ley», en el sentido del art. 24.2 CE, cuando se trata de cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión; y, de otra, que la exclusión de la obligación de elevar cuestión prejudicial justificable en la doctrina del acto claro exige de una convicción intersubjetiva, y no meramente subjetiva, sobre la evidencia en la interpretación de la norma comunitaria en presencia. De todo lo cual deduce, tras transcribir varios pasajes de la STC 58/2004, que

«Por ello, la decisión de no planteamiento de la cuestión prejudicial solicitada en el proceso –en el presente caso por solicitud de la parte a la que se suma el Ministerio Fiscal– debe acompañarse de la explicación pertinente, so pena de incurrir en vulneración de la debida motivación y en la correspondiente afectación del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley. Efectivamente cuando la decisión de no plantear la cuestión prejudicial es incorrecta, el órgano judicial se auto-atribuye la función hermenéutica en relación con el Derecho de la Unión desplazando la que genuinamente corresponde al Tribunal de Justicia; al arrogarse una competencia que no le corresponde, incurre en una arbitrariedad por infracción de las normas que delimitan la competencia del Tribunal de Justicia, pues el legislador competente ha querido sustraer al Juez ordinario de última instancia la posibilidad de interpretar el Derecho de la Unión. El problema constitucional no se ciñe, por tanto, a determinar si la resolución judicial adoptada constituye una aplicación arbitraria del Derecho, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente, con arreglo a nuestro canon ordinario *ex art. 24 CE*, porque este canon ordinario no es el aplicable a estos supuestos. Lo que se debe aquí examinar es si la decisión de no plantear la cuestión prejudicial ha sido acompañada de las garantías exigidas por el Tribunal de Justicia para excepcionar la obligación de planteamiento derivada del art. 267 TCE, es decir, la consta-

tación de la claridad de la norma europea, la ausencia intersubjetiva de duda sobre su sentido, a fin de confirmar que se trata de un supuesto de "acto claro". A este estricto parámetro de control debe circunscribirse nuestro enjuiciamiento».

Sorprende, sin duda, el encuadramiento del supuesto en la vertiente del derecho al juez predeterminado por la ley, que no había sido invocada por la entidad demandante ni es objeto de análisis en la STC 58/2004, de continua referencia. Sobre ello volveremos más adelante. Con todo, el Voto acierta al advertir oportunamente que la doctrina del acto claro debe proyectarse sobre el «carácter exhaustivo o no exhaustivo de la norma comunitaria al fijar los requisitos de la subvención en base a los elementos definidos en ella», en el bien entendido de que se trata de «valorar si todos los órganos judiciales que aplican la normas europeas, incluido el propio Tribunal de Justicia estarían de acuerdo en que una normativa interna puede completar y adicionar requisitos a aquellos fijados en la norma europea sobre la subvención agrícola en cuestión». Cuestión que el Tribunal Supremo habría respondido, por sí y ante sí, en sentido positivo, a pesar de que tenía en presencia argumentos bien sólidos para, cuanto menos, dudar de la irrefutabilidad de tal conclusión, como, en particular, la «doctrina contundente» del Tribunal de Justicia sobre el carácter exhaustivo de las normas europeas reguladoras de las organizaciones comunes de mercado, que le había puesto de manifiesto la recurrente y de la que, particularmente se habría hecho eco el propio Tribunal Constitucional en STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3<sup>13</sup>, y la remisión explícita a la Comisión para la fijación de «los criterios que definen las actividades normales de cultivo», en los términos del art. 6 del Reglamento (CEE) núm. 619-1971 del Consejo, en la redacción introducida por Reglamento (CE) núm. 154-1997 del Consejo, de 20 de enero.

Al hilo de lo anterior, el Voto pone de manifiesto que ni el Tribunal Supremo –al denegar el planteamiento de la cuestión prejudicial–, ni el Tribunal Constitucional –al proyectar sobre los términos en que se adoptó tal decisión el canon de la resolución motivada y fundada en Derecho para confirmar su conformidad con el art. 24 CE–, aciertan con el objeto de análisis. Uno y otro se ciñen a analizar el significado de las «faenas normales de cultivo» y la lógica

13. El pasaje transcrito, relativo al marco jurídico aplicable a la gestión interna de unas ayudas del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), es ciertamente revelador: «[L]a regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, de su cuantía, de los posibles beneficiarios, e incluso de ciertos aspectos del procedimiento de tramitación de las solicitudes, empezando por el plazo de presentación, así como otras prescripciones de verificación y control, se contienen en los Reglamentos comunitarios .... El margen para una normativa complementaria, de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y, por lo general, se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental, que resultan necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas dentro de los diferentes Estados miembros. Solo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos de que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficiarios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas».

de los criterios agronómicos para entender que la rotación de cultivos es consustancial a tales faenas, de lo que deducen que, siendo lógica la rotación de los cultivos, «no sería lógico que la norma europea impidiera adicionar tal requisito». «Una fundamentación» –afirma el Voto– «que se aleja del objeto de la cuestión, que no debe cifrarse en si al órgano judicial le parece razonable, fuera de toda duda, la exigencia de la rotación, sino en la conformidad de la adición de un requisito a través de una disposición interna, con la lógica de la normativa europea y con los criterios del Tribunal de Justicia, es decir, si el carácter no exhaustivo del reglamento europeo se impone sin ninguna duda».

Faltando en la Sentencia valoración alguna del que era objeto debido de potencial cuestionamiento ante el Tribunal de Justicia, la Sentencia del Supremo resultaría «viciada por un déficit de argumentación», de lo que deduce la Magistrada discrepante que, habiendo desconocido «ostensiblemente los presupuestos configuradores y la finalidad de la cuestión prejudicial (...) lesionó también en consecuencia el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías reconocido en el art. 24.2 CE», a los efectos de lo cual cita la STEDH de 20 de septiembre de 2011, *Ullens de Schooten y Rezabek c. Bélgica*, §§ 57-61<sup>14</sup>.

Razonamiento que se engarza con un párrafo final, supuestamente sintético, que afirma literalmente

«En suma, el órgano judicial alcanza en la Sentencia impugnada por su propia, autónoma y exclusiva convicción la conclusión sobre la forma correcta de interpretar el Derecho de la Unión, sin aportar elementos externos y objetivos de contraste o de apoyo de esa convicción que acrediten que la misma evidencia será compartida por los órganos jurisdiccionales de los otros Estados miembros y aún por el propio Tribunal de Justicia. Por todo ello, nuestro fallo debió otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, declarar que se vulneró el derecho del recurrente a una motivación pertinente conforme a los criterios aplicables a la problemática del planteamiento de la cuestión prejudicial europea (art. 24.1 CE), y correlativamente al derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), al no plantear el Tribunal Supremo una cuestión prejudicial de interpretación sobre un aspecto del Derecho de la Unión Europea condicionante del fallo de su Sentencia».

Se concluye, en definitiva, afirmando que la lesión derivada del no planteamiento de la cuestión prejudicial incidiría en «el derecho del recurrente a una motivación pertinente conforme a los criterios aplicables a la problemática del planteamiento de la cuestión prejudicial europea (art. 24.1 CE)», que hay que entender como una precisión del derecho a la tutela judicial efectiva en su consideración primaria de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho; y en el derecho a un juez predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), a pesar de que esta vertiente no fue invocada, sin que se traiga a este

---

14. La referencia se completa con la siguiente cita: «el órgano judicial debe exponer las razones por las cuales considera que la aplicación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable».

apartado final y conclusivo la referencia a la vertiente de derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), mencionado –para considerarlo vulnerado– apenas en el párrafo anterior, y que sí fue invocado por la entidad demandante en plena sintonía con la doctrina sentada en la STC 56/2004, a la que debemos acudir, inmediatamente, para acabar de calibrar el alcance de la sentencia que comentamos.

### III. ¿RUPTURA O CONTINUIDAD CON LA STC 58/2004?: LAS VERTIENTES DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN PRESENCIA

A la vista del contenido de la STC 27/2013 y del voto particular que la acompaña, suscrito por quien se mantiene, aun con todo, como Ponente, queda patente que el debate en sede constitucional giró en torno a si la doctrina sentada en la STC 58/2004 y confirmada, aun con matices, por la STC 78/2010 era o no aplicable a un caso en el que la posible contradicción entre una norma interna y una norma europea se resolvió a favor de la aplicación –y no de la inaplicación– de aquélla. En estos términos, la sentencia y el voto particular ponen de manifiesto las soluciones posibles que cabía adoptar en el escenario inédito que ofrecía el supuesto para perfilar –o, más propiamente, afinar– la posición asumida por el propio Tribunal Constitucional en aquella sentencia como garante del Derecho europeo. La solución adoptada por la mayoría se decanta, resueltamente, por una posición *en clave interna*, que no necesariamente implica, como sostiene el Voto particular, una contradicción con las sentencias de referencia, por más que en ellas pudiera encontrarse el germen para una posición más europeísta del Tribunal Constitucional, que el Tribunal descarta asumir.

La mayoría de los Magistrados se inclinó resueltamente por descartar que al caso fuera «extensible la doctrina contenida en las SSTC 58/2004, de 19 de abril, y 78/2010, de 20 de octubre», y ello por la sencilla razón de que «no hay inaplicación de norma interna alguna». El Tribunal marca, así, la diferencia, entre el supuesto que resuelve y los precedentes en función, exclusivamente, del dato de la *aplicación v. inaplicación* de la norma interna como resultado de su cotejo con la norma europea. Obvia, en definitiva, el dato del rango de la norma como criterio determinante al respecto, algo que en absoluto resultaba irrelevante en el caso resuelto por la STC 58/2004, en la que el que la norma interna inaplicada tuviera rango legal adquiere un carácter determinante para justificar la solución al caso en unos términos que no se quieren presentar como rupturistas con la jurisprudencia anterior<sup>15</sup>.

La STC 58/2004 se presenta a sí misma, en efecto, en línea de continuidad con la doctrina anterior, que cita, basada en una deferencia manifiesta ante el criterio del juez ordinario sobre la pertinencia del planteamiento de la cuestión

15. A la luz de lo que se explicará seguidamente en el texto, hay buenas razones para pensar que la solución hubiera sido radicalmente distinta de tener rango reglamentario, y no legal, la norma interna inaplicada.

prejudicial<sup>16</sup>, que el Tribunal considera consiente excepciones cuando el criterio *subjetivo* de aquél –adoptado, además, en condiciones de especial *aislamiento*– conduce a la *inaplicación* de una norma *legal*<sup>17</sup>. Sólo ante tales circunstancias, y sobre la base de insistir reiteradamente en la naturaleza cualificada de la Ley en un Estado democrático<sup>18</sup>, el Tribunal se permite afirmar que el no planteamiento de la cuestión prejudicial, siendo obligatorio en función de los términos del art. 267 del Tratado, leído a la luz de la doctrina *Cilfit* sobre el acto claro, deriva en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías –vertiente esta última, conviene advertirlo, puesta de manifiesto a las partes por el propio Tribunal a través del cauce del art. 84 LOTC<sup>19</sup>–.

16. El FJ 10 cita, en efecto, las SSTC 28/1991, de 14.2.1991, FJ 4; 111/1993, de 25.3.1993, FJ 2; 180/1993, de 31.5.1993, FJ 2; 201/1996, de 9.12.1996, FJ; y 203/1996, de 9.12.1996, FJ 2, para afirmar que «la decisión sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial corresponde de forma exclusiva e irreversible, al órgano judicial que resuelve el litigio» y que «ninguna vulneración existe de los derechos garantizados por el art. 24.1 CE cuando un Juez o Tribunal estima que no alberga dudas sobre la interpretación que haya de darse a una norma de Derecho comunitario o sobre su aplicación en relación con los hechos enjuiciables en el litigio y decide por ello no plantear la consulta que se le solicita». BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>, «El Tribunal Constitucional, Juez comunitario: amparo frente al no planteamiento de cuestión prejudicial (STC 58/2004)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup> 8, 2004, pp. 466-468, califica de endeble esta doctrina, si bien IZQUIERDO SANS, C., «Cuestión prejudicial y artículo 24 de la Constitución española», *Revista General de Derecho Europeo*, n<sup>o</sup> 23, 2011, considera que esta jurisprudencia, citando las SSTC 28/1991 y 111/1993, no descartaba *a radice* que cupiera recurso de amparo contra la denegación de la elevación de cuestión prejudicial.
17. MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., «La cuestión prejudicial como garantía constitucional: a vueltas con la relevancia constitucional del Derecho comunitario (A propósito de la STC 58/2004, de 19 de abril, asunto tasa fiscal sobre el juego)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n<sup>o</sup> 72, 2004, pp. 315-346, defiende taxativamente que la sentencia «encierra un agudo viraje de nuestra jurisprudencia constitucional en materia de relevancia constitucional del Derecho comunitario», sin perjuicio de descartar que conlleve «una revolución copernicana». El autor ofrece una cumplida referencia a la bibliografía habida sobre la cuestión hasta el momento.
18. El FJ 5, al precisar el impacto que en el recurso de amparo pueda tener la condición de Administración pública de la entidad demandante, dadas las limitaciones con las que se les reconoce a éstas el derecho a la tutela judicial efectiva, pone de manifiesto lo siguiente: «Se está ante la inaplicación de las disposiciones legales vigentes que daban cobertura a ese acto, por lo cual lo que en realidad late en este proceso constitucional no es solo la defensa del interés general, cuya tutela le corresponde a la Administración demandante, sino la protección de los principios básicos de un sistema democrático encarnados en la dignidad de unas leyes aprobadas por unos Parlamentos, estatal y autonómico, que representan la voluntad del pueblo, español y catalán, en la medida en que han sido inaplicadas por un Tribunal ordinario sin acudir al proceso establecido al efecto». Sobre la misma idea vuelve el FJ 11, con cita de la STC 173/2002, FJ 9, cuando advierte que «el eventual juicio de incompatibilidad de una norma legal interna con el Derecho comunitario no puede depender exclusivamente de un juicio subjetivo del aplicador de Derecho, esto es, de su propia autoridad, sino que debe estar revestido de ciertas cautelas y garantías, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es la expresión de la voluntad popular –como se declara en el Preámbulo de nuestra Constitución– y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España».
19. Tal y como se hace expreso en Antecedente 10 de la Sentencia, el Tribunal decidió oír

A estos efectos es revelador el FJ 7 de la Sentencia, que enmarca el proceso en los siguientes términos:

«Hechas las aclaraciones anteriores, pasamos a continuación al examen de la cuestión de fondo que se plantea en el presente proceso constitucional, a saber, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) como consecuencia de la *inaplicación* por la Sentencia impugnada de dos normas legales vigentes (...), sin haber acudido al procedimiento establecido para ello»<sup>20</sup>.

Estas son las peculiares coordenadas del proceso –inaplicación de norma legal– que explican la solución, estimatoria, del amparo. Se desprende, así, del FJ 10, *in fine*, que, tras glosar la jurisprudencia previa, afirma:

«En consecuencia la decisión de no plantear una cuestión prejudicial al amparo del art. 234 TCRE –al igual que ocurre con la decisión de no plantear cuestión de inconstitucionalidad al abrigo del art. 163 CE– no implica *per se* la lesión de las garantías previstas en el art. 24 CE, ni de quien pretendía dicho planteamiento y no obtuvo satisfacción a su pretensión, ni de quien, sin haberlo solicitado, pueda verse perjudicado por su no planteamiento.

Ahora bien, la anterior conclusión no es óbice para que, *en determinados supuestos*, esa falta de planteamiento pueda llevar aparejada irremediablemente la lesión del citado derecho fundamental, como así ha ocurrido en el presente caso y ahora razonaremos»<sup>21</sup>.

---

a las partes a fin de que alegasen lo que estimasen pertinente «sobre la relevancia que para la decisión del recurso pudiera tener "el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión por exceso de jurisdicción y el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías"». Y ello teniendo en cuenta que la demandante había invocado el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto la sentencia impugnada no habría resuelto los problemas planteados *secundum legem*, por desconocer el sistema de fuentes, con lo que no se trataría de una resolución fundada en Derecho. Conviene advertir que el fallo declara vulnerados el derecho a la tutela judicial efectiva, sin especificaciones, y el derecho a un proceso con todas las garantías.

20. Téngase en cuenta, a estos efectos, que la Sentencia basó su estimación del recurso, también, en la *inaplicación* de otra Ley aplicable al caso, por considerarla inconstitucional, sin previo planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.
21. Conviene advertir que, por lo que se razonará seguidamente en el texto, no se plantea, en ningún caso, que la lesión en los derechos del 24 CE derive, *per se*, del no planteamiento de la cuestión prejudicial, sino del no planteamiento cuando fuera debido *ex art. 267 TFUE*. Esto conviene ser tenido en cuenta, máxime cuando la STC 194/2006, de 19.6.2006, pareció dar a entender lo contrario, por más que la STC 78/2010, volviera a ceñir a sus debidos términos, rectificando expresamente aquélla, el alcance de la jurisprudencia sentada por la STC 58/2004 en relación con la *inaplicación* de la ley potencialmente contraria al Derecho europeo. No por casualidad la STC 194/2006 no es citada en la sentencia que comentamos. Las tres sentencias son objeto de análisis conjunto por ALONSO GARCÍA, R., «Cuestión prejudicial europea y tutela judicial efectiva (a propósito de las SSTC 58/2004, 194/2006 y 78/2010)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas Thomson-Reuters, Madrid, 2012, Vol. I, pp. 7-26.

Bien es verdad que, aun siendo estas las coordenadas en las que se fraguó la Sentencia 58/2004 –que no dejan de hacer pensar que la cuestión prejudicial se presentaba como un mecanismo de blindaje de la ley–, llevaba consigo el germen para permitir su extensión a otros supuestos<sup>22</sup>. No se puede negar, que, en rigor, la potencial vulneración de las dos vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva identificadas en aquella sentencia puede surgir en todo caso en que la elevación de la cuestión prejudicial sea obligada *ex art.* 267 TFUE, a la luz de la jurisprudencia comunitaria, ya que, dándose las condiciones para su obligatorio planteamiento, el sistema de fuentes puede verse preterido con independencia de cuál sea el efecto, de inaplicación o aplicación, y el rango, legal o *infra legal*, de la norma interna en posible contradicción con la norma europea<sup>23</sup>. En este sentido, la plena *interiorización* del ordenamiento europeo como parte del ordenamiento interno pasaría por reconocer que el no planteamiento de la cuestión prejudicial, siendo obligado, afecta, en particular, al derecho a un proceso con todas las garantías<sup>24</sup>. Este entendimiento es, sin embargo, fron-

22. Así lo atisbó BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>: «El Tribunal Constitucional, Juez comunitario...», *op. cit.*, pp. 472-473, cuando, tras poner de manifiesto que el asunto en presencia supuso la inaplicación una ley, afirma: «(...), no cabe, en principio, deducir de esta sentencia que el Tribunal diría lo mismo en el caso de un asunto en el que lo que hubiera ocurrido es justamente lo contrario, la aplicación de una Ley interna contraria al Derecho comunitario, sin plantear cuestión prejudicial, pese a la existencia de dudas más que razonables sobre esa incompatibilidad. Pero, desde luego, la sentencia deja la puerta abierta a nuevos desarrollos». En sentido similar, ALONSO GARCÍA, R., al comentar la sentencia en «Spanish Constitutional Court. Judgement 58/2004, of 19th April 2004», *Common Market Law Review*, n° 42, 2005, pp. 535-548. MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., «La cuestión prejudicial como garantía constitucional...», *op. cit.*, pp. 335-338, llama la atención sobre el dato de que la sentencia está condicionada por la inaplicación de ley, lo que, en su opinión, convierte a la cuestión prejudicial en mecanismo de protección de la ley interna en desafío del propio principio de primacía, sin perjuicio de lo cual la sentencia habría dejado «suficientes espitas y ambigüedades para extender o restringir su jurisprudencia». IZQUIERDO SANS, C., «Cuestión prejudicial y artículo 24 de la Constitución española», *op. cit.*, p. 11, sin embargo, descarta que la STC 58/2004 estuviera condicionada por el dato de la inaplicación de la norma interna, mientras que UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I., «El "recurso" a la prejudicial (234 TCE) como "cuestión" de amparo (A propósito de la STC 58/2004, de 19 de abril de 2004, que otorga el amparo frente a una vulneración del art. 24 CE originada por el incumplimiento de la obligación de plantear la cuestión prejudicial comunitaria)», *Revista Española de Derecho Europeo*, n° 11, 2004, pp. 441-474, sin dotar de mayor calado a las condiciones del supuesto de hecho, concluye que la sentencia supone «un pequeño paso en la "europeización" de los derechos constitucionales». PÉREZ TREMPES, P., «La jurisdicción constitucional y la integración europea», *Revista Española de Derecho Europeo*, n° 29, 2009, pp. 45-46, por su parte, insiste en la excepcionalidad del supuesto que dio pie a la estimación del amparo, que ciñe, por otra parte, a la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por la vía del control externo de la razonabilidad, no arbitrariedad ni error manifiesto del razonamiento judicial.
23. Téngase en cuenta que en la STC 58/2004 la preterición del sistema de fuentes no sólo se justifica en la inaplicación de las normas legales en presencia, sino también «por negarse a aplicar los arts. 163 CE y 234 TCE» (FJ 14).
24. Es revelador, en este sentido, el FJ 10 de la Sentencia, que se formula en los siguientes términos: «Pues bien, no cabe duda de que, conforme al art. 96 de nuestra Constitución, el Tratado de la Comunidad Europea –y, concretamente, en este caso, su art. 234–

talmente rechazado por la Sentencia que comentamos. Y ello a través de la simple y llana negación, sin entrar en mayores explicaciones, de la aplicabilidad al caso de la doctrina sentada por la STC 58/2004 por tratarse de un supuesto de aplicación, y no de inaplicación, de la norma interna como consecuencia del no planteamiento de la cuestión de prejudicial, cuya pertinencia el Tribunal Constitucional no entra a valorar.

Ante la importancia del asunto, hubiera sido de agradecer que el Tribunal entrara en un cierto *diálogo* con su propia doctrina para hacer expresos los argumentos en función de los cuales la aplicación de la norma interna y, hasta dónde ello pudiera, en su caso, resultar relevante para el propio Tribunal Constitucional, su rango infralegal son elementos que excluyen *a radice* la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías ante los supuestos de no planteamiento de una cuestión prejudicial que fuera obligada *ex art.* 267 TFUE, limitando el escrutinio del Tribunal al control *externo* y *laxo* de la razonabilidad del criterio adoptado. Téngase en cuenta, no en vano, que el propio Tribunal justificó la admisión de la demanda de amparo precisamente en «el interés objetivo de determinar si la más reciente doctrina de este Tribunal relativa a las cuestiones prejudiciales es extensible o no, y, en su caso, en qué términos, a supuestos en los que la falta de remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene como efecto aparejado la inaplicación de norma legal interna alguna (circunstancia que sí se daba en los asuntos resueltos hasta la fecha), sino que, por el contrario, da lugar a la aplicación de la disposición interna controvertida porque se considera que es compatible con la norma europea sobre cuya interpretación se han proyectado las dudas».

No se debe olvidar que la manifestación inmediata o frontal del principio de primacía del Derecho europeo se identifica con la inaplicación de la norma interna, que queda desplazada por la norma europea con la que entra en contradicción, siendo competentes al efecto todos los jueces nacionales, tal y como se puso de manifiesto en *Simmenthal*<sup>25</sup>. Dicho lo cual, tampoco se puede desconocer que la entidad de la cuestión prejudicial como mecanismo de interpretación y aplicación uniforme en toda la Unión del Derecho europeo no depende del impacto que respecto de la aplicación o inaplicación de la norma interna hubiera de tener el criterio que sobre la norma europea adopte el único órgano jurisdiccional con competencias al efecto. Ni tampoco del rango de la norma interna en presencia, por más que –como es evidente– el rango infralegal de una norma extiende sustancialmente las facultades de reacción de todos los jueces y tribunales, que cuentan con el poderoso instrumento del art. 6 LOPJ, que impone la inaplicación de las normas reglamentarias contrarias al ordena-

---

forma parte del Ordenamiento interno: por ello la cuestión prejudicial prevista en dicho precepto configura un instrumento más al servicio de los Jueces y Tribunales para la depuración del ordenamiento jurídico». A los efectos de lo cual cita la STC 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 4, que cita, a su vez, jurisprudencia europea sobre el principio de primacía.

25. Sentencia de 9.3.1978 (AS 106/77).

miento jurídico –lo que incluye, evidentemente, los supuestos de contradicción con el Derecho europeo<sup>26</sup>, facultad-deber que se cualifica en el caso de los que pertenezcan al orden contencioso-administrativo, en cuyo seno siempre se podrá lograr una declaración *erga omnes* de invalidez de la norma reglamentaria, sea en vía de recurso directo, sea en vía de recurso indirecto o de cuestión de ilegalidad<sup>27</sup>.

La parquedad del razonamiento del Tribunal es, con todo, elocuente. Ha descartado que pueda tener dimensión constitucional –bajo la cobertura del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE)– la negativa a plantear cuestión prejudicial europea cuando conduzca a la aplicación de la norma interna, sin condicionar esta solución al carácter infralegal de la norma en presencia. El escrutinio, en clave constitucional, de tales supuestos se agota en la aplicación del canon del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente primaria de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho, sin que, por otra parte, a pesar de las apelaciones del Voto particular a tal vertiente, pueda entenderse en presencia, según la propia doctrina constitucional, el derecho al juez predeterminado por la ley<sup>28</sup>, y ello al margen de que no fuera invocado por la demanda. Solución ésta que siendo perfectamente defendible, se traduce en la negativa a dotar de entidad constitucional, siempre y en todo caso, al incumplimiento de las obligaciones que al juez interno impone el Tratado para garantizar la aplicación uniforme del Derecho europeo y, en último término, el principio de primacía<sup>29</sup>, con lo que el

26. Recordemos que, según la dicción literal del precepto, «los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa», expresión que debe entenderse engloba los supuestos de contradicción con el Derecho europeo, tal y como tuvimos ocasión de defender en CARLÓN RUIZ, M., *La cuestión de ilegalidad en el contencioso-administrativo contra reglamentos*, Civitas, Madrid, 2005, p. 354, con cita de jurisprudencia.
27. Así lo pone, también, de manifiesto FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Derecho de la Unión Europea y Derecho nacional: problemas de articulación jurídica desde la consideración del principio de primacía del derecho comunitario y posibles soluciones», *Justicia administrativa*, n° 50, 2010, pp. 19-20, en contraste con el tratamiento de las normas de rango legal contrarias al ordenamiento comunitario, para las que defiende la articulación de una cuestión de inconstitucionalidad *ad hoc* –a imagen y semejanza de la cuestión de ilegalidad– para superar las limitaciones que impone el principio de primacía, que se agota en la mera inaplicación.
28. A esta vertiente del derecho habían apelado, tempranamente, BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup> y ALONSO GARCÍA, R., «El recurso de amparo frente a la negativa a plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 29, 1990, pp. 200 y ss., y sobre ella vuelve más recientemente HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., «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*, n° 39, 2011, pp. 406-408, si bien debe destacarse, con IZQUIERDO SANS, C., «Cuestión prejudicial y artículo 24 de la Constitución española», *op. cit.*, p. 19, que la jurisprudencia constitucional ha ceñido el contenido de este derecho a la garantía del juez imparcial, entendido como juez legal.
29. Acierta, a este respecto, en su pronóstico, ALONSO GARCÍA, R., «Cuestión prejudicial europea y tutela judicial efectiva...», *op. cit.*, pp. 20-25, cuando, a la luz de la continua-

Tribunal descarta, él mismo, asumir, un papel cualificado en el cumplimiento de tal función. Y ello en el bien entendido –conviene tenerlo presente– de que, con la actual configuración del recurso de amparo –una vez su dimensión subjetiva ha quedado profundamente mediatizada por el requisito de la especial trascendencia constitucional–, la solución adoptada por el Tribunal no tiene una traducción en sede del propio recurso de amparo: la solución del presente recurso marca, pues, única y exclusivamente un criterio a seguir por los jueces y tribunales ordinarios, siendo así que un asunto similar no sería residenciable en amparo –a la luz de los supuestos de trascendencia constitucional identificados en la STC 155/2009–, salvo que el propio Tribunal decidiera volver sobre su propia doctrina para aclararla o cambiarla, «como consecuencia de un proceso de reflexión interna» (FJ 2, supuesto b). Algo que no habría por qué descartar.

---

ción que la STC 58/2004 había encontrado en la STC 78/2010, predijo que ante supuestos de aplicación de la norma reglamentaria interna estando en juego la interposición de la cuestión prejudicial el Tribunal Constitucional se limitaría a ejercer un control de razonabilidad de baja intensidad, como lo haría, en su opinión, en el supuesto todavía inédito –y que la STC 27/2013 no prejuzga dada la parquedad de sus argumentos al respecto– de inaplicación de norma reglamentaria. El sentido de la sentencia viene a coincidir con el criterio expresado por ARROYO JIMÉNEZ, L., «Hacia la normalización constitucional del Derecho de la Unión Europea (A propósito de la STC 145/2012, de 2 de julio)», en esta revista, nº 45, 2013, p. 165, quien defendió que en casos en que la no elevación de cuestión de inconstitucionalidad no se tradujera en inaplicación de ley, no debería aplicarse el canon del derecho a un proceso con todas las garantías, sino, exclusivamente, el del derecho a obtener una resolución motivada. Afirma expresamente que «el Tribunal Constitucional no puede convertirse en guardián de la correcta aplicación por los órganos judiciales españoles del régimen de la cuestión prejudicial definido por el Derecho de la Unión Europea». Riesgo que debe calibrarse en su justo alcance a la vista de la objetivación del recurso de amparo, tal y como haremos notar en el texto.