

## **EL TC Y EL DERECHO DE LA UE: DE ALLANAR EL CAMINO A SEMBRARLO DE OBSTÁCULOS**

Ricardo Alonso García

En la efemérides del 40 aniversario de nuestro ingreso en las Comunidades Europeas, la evolución del TC, en relación con su propio rol en el marco del hoy Derecho de la UE, bien podría sintetizarse en dos fases: una primera de «desentendimiento», seguida de otra que, en algún otro lugar, califique en su momento de «europeización»<sup>1</sup>. Sucede, no obstante, que tal ejercicio de síntesis se vio en mi opinión alterado, hace un año, como consecuencia de la resolución por el TC de dos asuntos de muy alto calado político y mediático, a saber, el asunto ERE y el de la amnistía; asuntos que le llevarían a intentar sembrar de obstáculos, en el primer caso, y a hacerlo efectivamente, en el segundo, el diálogo vía prejudicial con el TJUE.

En relación con el primero de ellos, la sangre no llegaría al río, pues el desasosiego que pareció instalarse durante unos días en el número 6 de Domenico Scarlatti, no fue más allá, finalmente, del puro nerviosismo, el cual, pese a trascender públicamente, no se tradujo, como reseñaré a continuación, en intervención jurisdiccional alguna por parte del TC que pudiera haber interferido, creo que indebidamente, en el correcto funcionamiento de la cuestión prejudicial europea, *ex* artículo 267 TFUE.

El segundo caso, coetáneo del anterior, sí que desembocaría en un muy debatido pronunciamiento del TC, concerniente a la constitucionalidad de

---

<sup>1</sup> Cfr. *El proceso de europeización del Tribunal Constitucional*, publicado en la revista, creada en recuerdo del querido y llorado Manuel Ballbé, *Journal of Human Security and Global Law* (2022, Vol. 1, pp. 11 y ss.).

la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña; pronunciamiento que, además de concernir al referido mecanismo de cooperación con el TJUE, pretendió abrir el camino, de una manera que me atrevería a calificar de torpe, a una doctrina general, como intentaré explicar a lo largo de esta Tribuna, carente de cualquier fundamento a la par que de rumbo desacertado.

\* \* \*

Muy brevemente, la fase de «desentendimiento», que se extendería hasta finales del siglo pasado y comienzos del presente, arrancó de la afirmación del TC, en su Sentencia 28/1991, según la cual, el hecho de que «a partir de la fecha de su adhesión, el Reino de España se halla vinculado al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado [...] no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entrañe necesariamente a la vez una conculcación del citado art. 93 C.E.»<sup>2</sup>.

De ahí que, puntualizaría poco después la STC 64/1991: «No corresponda al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al derecho comunitario europeo. Este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso por incumplimiento. La tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es, pues una cuestión de carácter *infraconstitucional* y por lo mismo excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales»<sup>3</sup>.

Explicado en otros términos: las infracciones del Derecho comunitario no convertirían a estas, por el sólo hecho de vulnerar el ordenamiento europeo, también en inconstitucionales por haber infringido la cesión de soberanía operada *ex artículo 93 CE*.

Aunque se trataba de una lectura del alcance de nuestro texto constitucional por su intérprete supremo, lo cierto es que la misma venía condicionada desde Europa por la *doctrina Simmenthal* (1978), en virtud de la cual: «Los Jueces nacionales encargados de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, están obligados a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que estén obligados a solicitar o a esperar la derogación previa de estas por vía legislativa o mediante otro procedimiento constitucional»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> STC 28/1991, de 14 de febrero, ECLI:ES:TC:1991:28

<sup>3</sup> STC 64/1991, de 22 de marzo, ECLI:ES:TC:1991:64

<sup>4</sup> STJCE de 9 de marzo de 1978 (106/77), *Simmenthal* (ECLI:EU:C:1978:49).

De haber hecho el TC una aproximación al artículo 93 CE en términos de identificar las infracciones del Derecho comunitario con una vulneración de dicho precepto, ello nos habría situado en un escenario en el que nuestro sistema de control concentrado de constitucionalidad de las leyes habría obligado al juez ordinario a activar la cuestión de inconstitucionalidad frente a cada vulneración por el legislador del ordenamiento europeo (que es precisamente lo que la *doctrina Simmenthal* descartó, frente a la lectura que la *Corte Costituzionale* venía haciendo del artículo 11 de la Constitución italiana —nuestro 93—, convertido en parámetro interno de constitucionalidad de las vulneraciones del Derecho comunitario<sup>5</sup>).

\* \* \*

El desentendimiento por el TC de todo lo que tuviera que ver con el Derecho comunitario, en gran medida forzado, reitero, por la obligación procedente de Luxemburgo de dejar en manos del juez ordinario el control sobre la europeidad de las leyes, no impidió, sin embargo, que, en los mismos pronunciamientos citados 28/1991 y 64/1991, el TC hiciera alusión al posible valor interpretativo que el ordenamiento europeo pudiera desplegar, en el terreno de los derechos fundamentales, *ex* artículo 10.2 CE, dejando en todo caso claro que «tampoco en un supuesto de esta naturaleza se convertiría *per se* el tratado en medida de la constitucionalidad de la ley examinada, pues tal medida seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el tratado o acuerdo internacional». Tal vía de interacción del Derecho comunitario con nuestro texto constitucional se iría consolidando a lo largo de los últimos 25 años, advirtiendo siempre el TC que, en ningún caso, aquél se estaría utilizando como parámetro directo de control, sino como herramienta hermenéutica a la hora de aplicar este.

\* \* \*

La segunda vía de impregnación europea de nuestro texto constitucional tuvo como protagonista el ámbito de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA: «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria», afirmaba la STC 13/1998<sup>6</sup>, «puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> SCC núm. 232 de 30 de octubre de 1975, ECLI:IT:COST:1975:232.

<sup>6</sup> STC 13/1998, de 22 de enero, ECLI:ES:TC:1998:13.

<sup>7</sup> Cfr. en tiempos más recientes, p.e., STC 99/2022, de 13 de julio, ECLI:ES:TC:2022:99.

Recurso, pues, al Derecho Comunitario como canon hermenéutico —y aún integrador— constitucional<sup>8</sup>, que podría «no sólo ser útil, sino incluso obligado» en el ámbito competencial, que el TC extendería, poco después, al de la determinación del alcance del principio de reserva de ley (STC 120/1998)<sup>9</sup>, al del control de la «extraordinaria y urgente necesidad» para adoptar Decretos-leyes en el radio de acción del Derecho de la Unión (STC 1/2012)<sup>10</sup>, o, en general, al de los imperativos constitucionales exigibles a las normas destinadas a trasponer directivas europeas (STC 20/2014)<sup>11</sup>.

\* \* \*

La tercera vía, en fin, de allanamiento del camino que recorrería nuestro TC en relación con el manejo por su parte del Derecho de la UE a la hora de interpretar y aplicar el texto constitucional, vino de la mano, a partir de la STC 58/2004<sup>12</sup>, de su control, *ex* artículo 24 CE, del desenvolvimiento del artículo 267 TFUE en su terreno natural, el de la jurisdicción ordinaria; control que alcanzaría su punto álgido en la STC 37/2019<sup>13</sup>, la cual rezuma Derecho de la Unión por los cuatro costados<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Familiar, por lo demás, a las jurisdicciones constitucionales de otros Estados miembros: cfr. p.e. Juan Ignacio Ugartemendía, *La interpretación conforme al Derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional*, Aranzadi, 2023, pp. 105 y ss.

<sup>9</sup> «Una norma del Derecho comunitario, originaria o derivada, en atención a su primacía en el orden interno, es susceptible de integrar el supuesto de hecho de una norma penal, incluso si esta exige para su complemento que tenga rango legal» (STC 120/1998, de 15 de junio, ECLI:ES:TC:1998:120).

<sup>10</sup> «Las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales». Matizó el Tribunal, no obstante, que «el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, *sin mayores precisiones*, no se adecuaría al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad, por lo que constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia y conduce a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo» (STC 1/2012, de 13 de enero, ECLI:ES:TC:2012:1).

<sup>11</sup> Matizando aquí también el Tribunal, trayendo a colación la STC 1/2012, que «en la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles, se deben conciliar, en la mayor medida de lo posible, el orden interno de distribución de poderes [incluido el pleno respeto de la estructura territorial del Estado], por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro» (STC 20/2014, de 10 de febrero, ECLI:ES:TC:2014:20); de ahí que sea necesario, como recalcaría la STC 1/2018, que la norma nacional «apure» el margen de apreciación otorgado por la norma europea (STC 1/2018, ECLI:ES:TC:2018:1).

<sup>12</sup> STC 58/2004, de 19 de abril, ECLI:ES:TC:2004:58.

<sup>13</sup> STC 37/2019, de 26 de marzo, ECLI:ES:TC:2019:37.

<sup>14</sup> Con un examen detallado por parte del TC de la directiva en juego (concerniente al mercado interior de la electricidad) y de la jurisprudencia del TJUE que podría

En este último contexto, de interacción del artículo 267 TFUE con el artículo 24 CE, podrían destacarse dos aspectos en los que el TC habría venido poniendo énfasis a la hora de potenciar la activación por el juez ordinario de la cuestión prejudicial: por un lado, mostrándose particularmente escrupuloso en relación con las inaplicaciones de leyes sin mediar, indebidamente a la luz de la doctrina del TJUE, cuestión prejudicial<sup>15</sup>; por otro, anteponiendo el artículo 267 TFUE al artículo 163 CE en caso de doble vicio, de anti-europeidad e inconstitucionalidad, esto es, exigiendo el planteamiento de la cuestión prejudicial ante el TJUE en caso de duda de compatibilidad de la ley con el Derecho de la Unión, como paso previo a cuestionar su simultánea posible inconstitucionalidad ante el TC<sup>16</sup>.

\* \* \*

Tal era, *grosso modo* y hasta hace apenas un año, el estado de la cosas, cuando los asuntos mencionados al inicio de esta Tribuna vinieron a alterar la situación, de manera prácticamente coincidente en el tiempo, evidenciando una desconfianza del TC hacia intervenciones del TJUE vía prejudicial, en un caso frente a la activación del artículo 267 TFUE por la jurisdicción ordinaria, en el otro frente a su activación por el propio TC.

\* \* \*

Por lo que respecta al primero de ellos, conocido como el caso ERE, podría sintetizarse al máximo en los siguientes términos: la Audiencia Provincial de Sevilla condenó en el año 2019 a varios altos cargos del Gobierno andaluz por malversación y prevaricación<sup>17</sup>; condenas que, en su esencia, serían ratificadas por el TS en el año 2022<sup>18</sup>. No obstante, la situación sufriría un giro radical al desautorizar el TC a la jurisdicción penal como consecuencia de una

---

incidir sobre ella (sobre el mercado interior del gas), a los efectos de determinar si el TS hizo o no un uso correcto de esta última para descartar el planteamiento de la cuestión prejudicial sobre la base de la noción del «acto aclarado».

<sup>15</sup> Para una defensa del doble canon de control ejercitado del TC, más externo o más intenso según nos encontremos ante aplicaciones o inaplicaciones del Derecho nacional, cfr. la Tribuna del Presidente del TC, Cándido Conde-Pumpido, publicada en el núm. 91 de esta Revista bajo el título *El Tribunal Constitucional como valedor del Derecho de la Unión* (en particular, los puntos 7 y 8, donde también justifica la inmersión en Derecho de la Unión por la STC 37/2019, recién citada).

<sup>16</sup> A partir del ATC 168/1996, de 4 de octubre (ECLI:ES:TC:2016:168A). Cfr., entre los estudios más recientes, Alicia González Alonso, *El tratamiento de los supuestos de «doble vicio» en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en R. Alonso y J.I. Ugarte-mendía (dir.), «La implementación del Derecho de la Unión Europea y su control judicial», IVAP (European Inklings, n. 28), 2025.

<sup>17</sup> Sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Sevilla de 19 de noviembre de 2019 (n. 490/2019).

<sup>18</sup> STS de 13 de septiembre de 2022 (rec. 601/2020), ECLI:ES:TS:2022:3258. El TS absolvió a tres condenados, rebajó las penas impuestas a otro, y confirmó las penas

serie de pronunciamientos emitidos en amparo, entre junio y julio de 2024<sup>19</sup>, en los que, tras declarar la nulidad parcial de las sentencias recurridas, ordenó la retroacción del proceso al momento anterior a la emitida por la Audiencia Provincial de Sevilla, para que se dictara un nuevo pronunciamiento respetuoso con el derecho fundamental a la legalidad penal, y acorde con los fundamentos de las respectivas sentencias dictadas en amparo.

Fue entonces, en fase de ejecución, cuando la Audiencia Provincial decidió abrir a las partes un plazo de alegaciones sobre el posible planteamiento al TJUE de una serie de cuestiones prejudiciales concernientes a la compatibilidad de la actuación del TC, y de la doctrina por él sentada, con el Derecho de la UE.

Y fue entonces también cuando la intranquilidad, por denominarlo de alguna manera, entró en la sede del TC, filtrándose a la prensa el debate en torno a la viabilidad de semejante actuación por parte de la Audiencia Provincial<sup>20</sup>; debate que se llevó hasta el punto (según, nuevamente, la prensa) de solicitarse no uno, sino varios informes a distintos Letrados, a los fines de aclarar la referida viabilidad no tanto desde la perspectiva del artículo 92.1 LOTC (cumplimiento de las resoluciones del TC), como de los cánones propios de la cuestión prejudicial europea<sup>21</sup>.

Sin entrar en la discusión acerca de cómo afrontar posibles excesos, incluso rodeados de igualmente posibles connotaciones políticas internas, en el manejo por los jueces nacionales de las cuestiones prejudiciales, lo cierto es que resultó un alivio que el TC decidiera finalmente abstenerse de cortocircuitar la consulta vislumbrada por la Audiencia Provincial, dada la cada vez más contundente doctrina del TJUE acerca de la plena autonomía del juez *a quo* a la hora de decidirse a activar el artículo 267 TFUE<sup>22</sup>, lo que finalmente

---

de prisión e inhabilitación por delitos de malversación y prevaricación al resto de los condenados.

<sup>19</sup> Concretamente: SSTC 93/2024, de 19 de junio; 94/2024, de 2 de julio; 95/2024, de 3 de julio; 96/2024, de 3 de julio; 97/2024, de 3 de julio; núm. 98/2024, de 3 de julio; 99/2024, de 16 de julio; 100/2024, de 16 de julio; 102/2024, de 16 de julio; y 103/2024, de 16 de julio.

<sup>20</sup> Cfr. p.e. <https://elpais.com/espana/2025-03-25/el-constitucional-planea-impedir-que-se-recorra-su-sentencia-de-los-ere-ante-la-justicia-europea.html>; <https://www.el-mundo.es/andalucia/2025/03/27/67e5117f21efa07d028b45b7.html>

<sup>21</sup> Cfr. <https://confilegal.com/20250331-conde-pumpido-fija-para-la-proxima-semana-el-debate-juridico-sobre-las-cuestiones-prejudiciales-ante-el-tjue/>; <https://confilegal.com/20250404-el-informe-encargado-por-conde-pumpido-tambien-concluye-que-los-jueces-pueden-acudir-al-tjue/>.

<sup>22</sup> Vid. por todas la reciente STJUE de 30 de abril de 2026 (C-191/25), *Wenzel Logistics*, (ECLI:EU:C:2026:360), en la que puede leerse: «Procede recordar que en el marco del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la resolución judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia».

haría la Audiencia en julio de 2025<sup>23</sup>, planteando varias cuestiones prejudiciales que se encuentran en el momento de redactar estas líneas pendientes de resolución<sup>24</sup>, y sobre cuyas bondades me abstendré aquí de opinar, por no venir al caso en el contexto de esta Tribuna.

\* \* \*

No puede decirse lo mismo, en cambio, del rumbo seguido por el TC en el otro asunto (de aún mayor calado político, si cabe) que tuvo que afrontar en el marco del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en septiembre de 2024 por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y en el Senado, respectivamente, en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, que el TC resolvería mediante Sentencia 137/2025, de 26 de junio<sup>25</sup>, poco tiempo después del debate interno, recién reseñado, suscitado con ocasión de la suspensión del caso ERE por la Audiencia Provincial de Sevilla al activar el artículo 267 TFUE.

Adelanto ya mismo que me abstendré también aquí de emitir cualquier opinión en cuanto al pronunciamiento de fondo, concerniente a la constitucionalidad de la L.O. 1/2024 finalmente declarada por el TC.

Me interesa, en cambio, centrarme en la argumentación seguida por el TC, en sus «consideraciones previas», a los efectos de fundamentar la improcedencia de cualquier planteamiento por su parte de cuestiones prejudiciales en el marco de recursos de inconstitucionalidad. Y lo haré para intentar demostrar que tal fundamentación es no sólo completamente insostenible, sino además contraproducente, amén de situar a nuestra justicia constitucional en una posición contracorriente, desde la perspectiva, por ejemplo, de la italiana o la alemana, que son, quizás, las que mejor han sabido percibir los nuevos tiempos que corren en un marco ordinamental múltiple, pero cada vez más integrado, también en su escalón constitucional.

\* \* \*

La fundamentación del TC para *descartar no ya en el caso de autos, sino con carácter general, la posibilidad de activar el artículo 267 TFUE en el marco de un recurso de inconstitucionalidad*, descansó en dos motivos, por igual, en mi opinión y como explicaré, improcedentes: por un lado, invocando su jurisprudencia consolidada, según la cual el Derecho de la Unión no podría ser en ningún caso considerado canon de constitucionalidad, el cual sería el único

<sup>23</sup> El extenso Auto de planteamiento (63 páginas) puede consultarse en: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2025/C-0501-25-00000000RP-01-P-01/DDP/304899-ES-1-pdf>

<sup>24</sup> Asunto C-501/2025, Partido Popular de Andalucía.

<sup>25</sup> ECLI:ES:TC:2025:137.

plausible a la hora de ejercitar por su parte las funciones de control constitucionalmente encomendadas; por otro lado, partiendo de otra premisa, más grosera si cabe, en virtud de la cual el mecanismo de la cuestión prejudicial exigiría, para su activación, un conflicto entre dos normas, nacional y europea, a resolver en términos de selección de norma aplicable (en favor de la europea, en su caso, por mor del principio de primacía).

\* \* \*

Comenzando por esta última aseveración (primera en el razonamiento del TC), señalaré que incurre no en uno, sino en dos errores de bulto.

El primero de ellos, herencia de la innecesaria construcción conceptual que el TC viene arrastrando desde hace ya más de dos décadas, según la cual la «supremacía» constitucional, fuente de validez, sería una institución conceptualmente distinta de la «primacía» europea, fuente de puro desplazamiento o inaplicación de la norma nacional (que no por ello dejaría de ser válida), en virtud de la aplicación prevalente o preferente de la norma europea<sup>26</sup>.

El problema de semejante construcción, que en su momento calificué de «refinado laberinto»<sup>27</sup>, es que el TC expandió, en términos de conflicto interordenamental, la aproximación a un problema que en nuestro sistema constitucional se circunscribía a una determinada fuente interna: la ley. Dicho con otras palabras, el TC cometió el error de generalizar una respuesta específicamente pensada para resolver el conflicto entre una norma de la Unión y una particular norma interna, a saber, la ley: habida cuenta de que nuestro sistema sólo habilitaría, tratándose de leyes, para su inaplicación por anti-europeas (lo cual no las convertiría, por ese solo motivo, en igualmente inconstitucionales, vicio este cuya declaración competiría en exclusiva al TC, capaz de generar en nuestro ordenamiento su invalidez, con su correspondiente expulsión dotada de efectos *erga omnes*), se extrapoló indebidamente el discurso *en términos de inaplicación* al conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, incluidas las disposiciones reglamentarias, quedando estas fuera de un control *en términos anulatorios* cuando puramente anti-europeas.

Como sostuve también en su momento, tal construcción no sólo carecía de fundamento en nuestro Derecho<sup>28</sup>, sino que contrariaba la práctica del TS,

<sup>26</sup> Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, con ocasión del control previo de constitucionalidad del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (ECLI:ES:TC:2004:1D).

<sup>27</sup> *Constitución española y Constitución europea: guion para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía*, Revista Española de Derecho Constitucional, 2005, n. 23, p. 361.

<sup>28</sup> Rayando en lo cargante, más que en lo simplemente reiterativo, insistiré en que la dicotomía primacía/supremacía e inaplicación/invalidez, que sustentaría la aproximación a las contradicciones entre el Derecho de la UE y el interno en términos de «selección de norma aplicable», se construyó sobre la premisa de la imposibilidad, en nuestro ordenamiento, de *anular* leyes por anti-europeas, al solo estar prevista tal

que hasta ese momento venía *anulando* con normalidad, en el marco de recursos directos (esto es, de naturaleza abstracta, como sucede en los recursos de inconstitucionalidad), normas reglamentarias contrarias a las europeas; práctica que no sólo existía antes de la DTC 1/2004<sup>29</sup>, sino que ha venido manteniéndose con normalidad hasta nuestros días<sup>30</sup>.

Cabe, por todo ello, sostener que la cuestión prejudicial de interpretación es, efectivamente, un mecanismo idóneo para resolver las contradicciones con normas internas; pero *no lo es, inexorablemente, en contextos de inaplicación* de estas, de resultar incompatibles con las normas europeas interpretadas por el TJUE. Es decir, lo único inexorable, en caso de quedar señalada la contradicción por el TJUE, será la de dar prevalencia al Derecho de la UE en el *propio contexto procesal que originó la activación del artículo 267 TFUE*; contexto que, de tratarse de un control directo, y por tanto abstracto, de la norma interna, deberá en su caso *conducir a la anulación, y no mera inaplicación*, de la norma en cuestión impugnada.

\* \* \*

anulación para los vicios de inconstitucionalidad (mediando intervención del TC), y no venir impuesta por el Derecho de la UE, que circunscribe sus exigencias, en el ámbito judicial, al terreno puramente inaplicativo, aun advirtiendo que ello «no limita la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes para aplicar, entre los distintos procedimientos del ordenamiento jurídico interno, aquellos que sean apropiados para salvaguardar los derechos individuales reconocidos por el Derecho comunitario»: cfr. STJCE de 22 de octubre de 1998 (asuntos acumulados C-10/97 a C-22/97), *IN.CO.GE. 90 e.a.* (ECLI:EU:C:1998:498), y STJUE de 19 de noviembre de 2009 (C-314/08), *Filipiak* (ECLI:EU:C:2009:719). Pero que no sea posible anular leyes por anti-europeas, no significa que suceda lo mismo con las disposiciones reglamentarias. Nuestro sistema jurídico, cuya interpretación, en su escalón de la legalidad ordinaria, compete al juez ordinario, prevé la *anulación* de aquéllas por *contrarias al ordenamiento jurídico* («La sentencia», prevé el artículo 70.2 LJCA, «estimaré el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder»). Y nadie puede dudar, hoy en día, de que el Derecho de la Unión es ordenamiento jurídico *superior*, que determina la nulidad, en su caso, de las normas reglamentarias con él incompatibles.

<sup>29</sup> Llegando incluso a anular disposiciones de rango reglamentario directamente impugnadas por vulneración de normas comunitarias, aun contando aquellas con cobertura de leyes. Cfr. p.e. STS de 26 de enero de 2000 (rec. 144/1998), ECLI:ES:TS:2000:441, en la que puede leerse: «La eventual acomodación de la norma reglamentaria impugnada en un recurso contencioso administrativo con una Ley interna no es obstáculo para que los órganos judiciales de este orden jurisdiccional aprecien la disconformidad de aquélla con el Derecho Comunitario y, por aplicación del principio de primacía de este sobre el Derecho interno, la anulen».

<sup>30</sup> Cfr. p.e. la STS de 31 de enero de 2022 (rec. 673/2017), ECLI:ES:TS:2022:130. En ella, el TS *inaplica la Ley y anula su Real Decreto de desarrollo* (en la parte relativa a la financiación del bono social) por vulneración de una Directiva (sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad).

El segundo error (en mi opinión, también de bulto) en el que habría incurrido el TC radicaría en circunscribir el origen de las cuestiones prejudiciales a litigios internos en los que se estaría dilucidando, por definición, una respuesta a un conflicto normativo: una cosa es sostener que buena parte de dichos orígenes se encuentre, efectivamente, en una contradicción ordinal, y otra bien distinta excluir otros supuestos en los que tal conflicto sería, sencillamente, inexistente.

Piénsese, por ejemplo, en dudas interpretativas que pueda generar la directa aplicación de un Reglamento de la UE, en un contexto litigioso en el que sería la única norma aplicable. O en otro en el que, asumida la ausencia de contradicción normativa por no existir Derecho interno conflictivo (por ejemplo, en un contexto de omisión en la transposición de una Directiva acompañado de un vacío en la regulación interna de la materia), se pueda plantear una cuestión prejudicial que gire en torno a la viabilidad de una acción de responsabilidad contra el Estado<sup>31</sup>. O en un tercero, en fin, en el que la contradicción, de existir, excluya *ab initio* que la misma haya de resolverse en términos de primacía, debido a que la norma europea cuya interpretación suscite dudas al juez nacional carezca de fuerza jurídica vinculante, al tratarse de un instrumento de *soft law*<sup>32</sup>.

\* \* \*

Pues bien, es este último ejemplo, el del posible manejo del Derecho de la UE en términos puramente hermenéuticos, el que nos sitúa, creo, en un terreno en el que mejor pueden apreciarse las deficiencias conceptuales del TC al construir su argumentación excluyente de la viabilidad de activar cuestiones prejudiciales sobre la base de que, supuestamente, los instrumentos jurídicos manejados para ejercitar su control serían exclusivamente internos: la ley frente al texto constitucional. Partiendo de tal premisa, el resultado podría parecer obvio: en ausencia de Derecho de la Unión para resolver la controversia, no habría Derecho de la Unión que interpretar en el marco del litigio del cual estaría conociendo el TC (y, en consecuencia, desaparecería el fundamento para poder activar el artículo 267 TFUE).

Sucede, sin embargo, que ello está muy lejos de ser así, porque la referida premisa sería sencilla y manifiestamente incorrecta. En ningún lado está escrito que la *conditio sine qua non* para activar la cuestión prejudicial sea que la norma europea sobre cuya interpretación se dude deba ser una norma *aplicable* al litigio, en el sentido de provocar, *por sí sola*, efectos directos en su re-

<sup>31</sup> Pudiendo, por ejemplo y asumido que estaríamos ante un prototipo de «violación suficientemente caracterizada», surgir dudas en relación con la naturaleza de la Directiva no transpuesta (en el sentido de conferir o no derechos a los particulares), o con la existencia en sus debidos términos del nexo causal entre la omisión de transponer y el perjuicio efectivamente sufrido.

<sup>32</sup> Cfr. STJCE de 13 de diciembre de 1989 (C-322/88), *Grimaldi* (ECLI:EU:C:1989:646).

solución. Es más, puede señalarse que cada vez es mayor el protagonismo del principio europeo de interpretación conforme, el cual, cuando procedente, excluye precisamente la aplicación directa de la norma europea en juego, en favor de la norma interna conforme a ella interpretada. Ello por no hablar del manejo de *soft law* de la UE, en un contexto en el que su aplicabilidad directa al litigio resulta *ab initio* improcedente (por la propia naturaleza del *soft law*), y donde ni siquiera tiene cabida la técnica de la interpretación conforme<sup>33</sup>, suscitando sin embargo su lectura dudas en el juez nacional cuya solución, que es lo único que exige el artículo 267 TFUE, le pueda resultar necesaria a los efectos de poder emitir un fallo<sup>34</sup>.

Así las cosas, resulta insostenible la decisión del TC de excluir por principio cualquier remisión a Luxemburgo de dudas interpretativas del Derecho de la UE cuando no ya pueda, sino incluso deba, utilizar aquél como herramienta hermenéutica a los efectos de concretar los términos aplicativos del propio texto constitucional:

Lo expuesto —sostuvo el TC en su Sentencia 137/2025— tampoco obsta, obviamente, para que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recaída en relación con la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) sea utilizada por este tribunal, por efecto del art. 10.2 CE, como fuente de interpretación para determinar el alcance de los derechos y libertades contemplados en nuestra Constitución [...]

Este tribunal conoce que los valores de la Unión —y en particular del Estado de Derecho— definen la propia identidad de la Unión Europea. Estos valores también se encuentran en la Constitución Española y, por tanto, nuestro tribunal puede utilizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [...]

Pero incluso en estos supuestos —concluyó el TC citando su jurisprudencia— «la medida de la constitucionalidad de la ley enjuiciada seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con los tratados o acuerdos internacionales de que se trate».

Tal argumentación cae, creo, por su propio peso: el artículo 10.2 CE no presupone, ni mucho menos, la existencia de jurisprudencia clara y concluyente que el TC deba limitarse a integrar a la hora de abordar la lectura de la Constitución española. Para empezar, la obligación que sienta el artículo 10.2 concierne a textos legales, cuenten o no con respaldo jurisprudencial; y para terminar, aun existiendo jurisprudencia al respecto, puede suceder, y de hecho sucede, que la misma no sea en ocasiones clara y concluyente, lo que, en el marco del Derecho de la UE, nos sitúa ante un escenario de posible e

<sup>33</sup> Permítaseme remitir a mi *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Civitas/Thomson Reuters, 2014, p. 320.

<sup>34</sup> Que en el ejemplo podríamos decir un fallo «en condiciones», es decir, debidamente motivado, explicando, como exige el Derecho de la UE, por qué el juez se aparta del *soft law* al aplicar el Derecho nacional. Cfr. p.e. al respecto, si bien en relación con autoridades aduaneras, la STJUE de 11 de mayo de 2006 (C-11/05), *Friesland Coberco Dairy Foods* (ECLI:EU:C:312).

incluso deseable intervención del TJUE, vía prejudicial, para precisar y/o en su caso matizar la jurisprudencia en cuestión.

\* \* \*

Llegamos así al *quid* de la cuestión sobre el porqué del radical rechazo del TC, en su Sentencia 137/2025, a abrir las puertas a un diálogo con el TJUE en torno a los perfiles de una amnistía nacional a la luz del Estado de Derecho en cuanto valor de la UE (rechazo, según he venido sosteniendo, carente de fundamento alguno *en los términos esgrimidos en su argumentación por el TC*, la cual, además, considero *particularmente grave, al pretender sentar una doctrina general más allá del caso concreto que estuvo en su origen*).

Dicho porqué aflora con claridad, creo, en el último párrafo de las «consideraciones previas» a las que me he venido refiriendo a lo largo de esta Tribuna:

Finalmente —señaló el TC—, resulta claro que la norma legal concretamente impugnada, aun versando en esencia sobre la exclusión de responsabilidad de carácter punitivo de quienes fueron autores de comportamientos ilícitos de indudable gravedad, está *íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes —arraigadas en la historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (art. 2 CE)— que son eminentemente nacionales. Es por ello también que este tribunal, en el ejercicio de la alta responsabilidad que le confiere la Constitución española, no puede eludir, sin que concurra ninguna razón jurídica que así lo exija, el enjuiciamiento constitucional que ahora le corresponde efectuar.*

La cuestión clave es que no se trataba tanto, como afirmó el TC, de afrontar una posible «elusión» de su responsabilidad de enjuiciamiento constitucional, como de decidir acerca del *modus operandi* a la hora de llevar a cabo tal enjuiciamiento, esto es, mediando o no una posible intervención del TJUE para iluminar el alcance de la versión europea del «Estado de Derecho» (artículo 2 TUE), como fuente inspiradora a los efectos de delimitar el alcance del «Estado —social y democrático— de Derecho» en su versión española (artículo 1.1 CE).

Y en vez de coger el toro por los cuernos (tarea siempre arriesgada y difícil, intuyo que también entre los antiguos gimnastas de la civilización minoica expertos en taurocatapsia), adentrándose en la cuestión esencial atinente a la justiciabilidad, en el sentido más amplio posible de la expresión, del artículo 2 TUE, dentro y fuera del radio de acción del Derecho de la UE, mediando en su caso la intervención del TJUE vía prejudicial, el TC decidió cortar por lo sano, construyendo el artificio de que tal intervención sería, por definición, imposible de activar habida cuenta del contexto del litigio del cual estaba conociendo, esto es, de un recurso de inconstitucionalidad.

Lo cierto, sin embargo, es que tal artificio no resultaba suficiente, como ya le constaba al TC, para excluir, sin más, la intervención del TJUE en relación con la ley de amnistía, puesto que en el momento de deliberar ya le constaban que se encontraban en Luxemburgo hasta cuatro vías prejudiciales abiertas

al respecto por el Tribunal de Cuentas (C-523/24), el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (C-587/24), la Audiencia Nacional (C-666/24 ) y el Juzgado de lo Penal de Vilanova i la Geltrú (C-123/25)<sup>35</sup>.

De ahí que gane relevancia, en mi opinión, el aserto del TC ya referido con el que concluyó sus «consideraciones previas»: lo que pretendió el TC fue adelantarse al TJUE «marcando territorio», esto es, intentando condicionar la aproximación por este a las cuestiones concernientes a la amnistía desde la perspectiva europea.

De ahí, también, que excluyera, sin profundizar en ello, la posibilidad de suspender el procedimiento en espera de respuesta por parte del TJUE a las cuestiones prejudiciales referidas; suspensión a la que, por lo demás, no venía obligado<sup>36</sup>, a la luz del nítido fallo del TJUE en los asuntos acumulados C-72/14 y C-197/14 (resueltos por sentencia de 9 de septiembre de 2015)<sup>37</sup>, redactado en los siguientes términos:

El artículo 267 TFUE, párrafo tercero, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, como es el caso del órgano jurisdiccional remitente, no está obligado, por un lado, a plantear cuestión alguna al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el mero hecho de que un órgano jurisdiccional nacional inferior, en un asunto similar al que debe dirimir dicho órgano jurisdiccional remitente y que versa exactamente sobre la misma clase de controversia, haya planteado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial, y, por otro lado, *tampoco está obligado a esperar la respuesta a dicha cuestión prejudicial*.

Señalaba antes que, en mi opinión, lo que pretendió el TC, al no pormenorizar los motivos por los que no consideraba necesario esperar a una respuesta por el TJUE, descartando al tiempo, sobre la base de una argumentación claramente deficiente, la factibilidad de entablar él mismo un diálogo con Luxemburgo, fue condicionar al máximo la respuesta a las cuestiones prejudiciales relacionadas con la amnistía que aquél tenía ya sobre la mesa.

Ahora bien, ¿cómo condicionar?

Mediante una *implícita* puesta en escena de los límites a la integración reflejados en el artículo 4.2 TUE, según el cual «la Unión respetará [...] su

<sup>35</sup> Las cuestiones procedentes del Tribunal de Cuentas y de la Audiencia Nacional fueron ya abordadas por el AG Dean Spielmann en sus Conclusiones presentadas el 11 de noviembre de 2025 (respectivamente, ECLI:EU:C:2025:889 y ECLI:EU:C:891).

<sup>36</sup> Por tanto, creo que, frente a lo sostenido por el Magistrado César Tolosa en su Voto Particular, no cabría en modo alguno considerar la decisión del TC de no suspender como una «infracción del principio de cooperación leal (artículo 4, apartado tercero, TUE)» (lo cual, dicho sea de paso, no es óbice para que, por mi parte, considere dicho Voto Particular como el más acertado a la hora de abordar la debilidad argumental de la mayoría en relación con el resto de los aspectos tratados en esta Tribuna).

<sup>37</sup> *Asuntos X y Van Dijk*, ECLI:EU:C:2015:564.

identidad nacional [de los Estados miembros] inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional». El recurso contra la ley de amnistía por resolver, recordemos que sostuvo el TC en la parte final de sus «consideraciones previas», está «íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes —arraigadas en la historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (art. 2 CE)— que son eminentemente nacionales».

Mi intuición creo que quedó corroborada hace apenas unas semanas, mediante una Nota, publicada en la web del propio TC<sup>38</sup>, en la que, informando acerca de la intervención del Presidente con ocasión de una reunión bilateral con el TC de Portugal, puede leerse lo siguiente:

En su opinión [del Presidente del TC español], la apertura al Derecho de la Unión no puede afectar a los derechos fundamentales garantizados en la Constitución ni a la identidad nacional. Su respeto está expresamente recogido en el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, por lo que «no puede ser puramente retórico». En este sentido, el Presidente cree necesaria cierta autocontención del TJUE ya que la utilización competencial de cláusulas abiertas, como el Estado de Derecho o la Tutela Judicial Efectiva, aconseja una gran prudencia. Y también una atención adicional para evitar que la cuestión prejudicial se convierta en instrumento de desplazamiento estratégico de controversias constitucionales, o meramente políticas, de carácter interno de los Estados miembros.

\* \* \*

El problema que suscita semejante aproximación a la cuestión de la amnistía, en términos de estrategia judicial, es que adolece de una evidente e incorrecta unilateralidad.

En efecto, omitieron tanto el TC como su Presidente que, ya en febrero de 2022, el TJUE, *reunido en Pleno*, había dejado bien claro lo siguiente (*asuntos Hungría v. Parlamento y Consejo*<sup>39</sup> y *Polonia v. Parlamento y Consejo*<sup>40</sup>):

Es preciso recordar que el artículo 2 TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que [...] forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros.

Pues bien —continuó el TJUE—, aun cuando, como se señala en el artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitu-

<sup>38</sup> Nota Informativa 31/2026, de 4 de marzo, que lleva por título «El presidente del TC recuerda el equilibrio necesario entre la primacía del derecho de la unión y la supremacía constitucional para que la apertura a la realidad europea no implique la renuncia a la identidad nacional».

<sup>39</sup> STJUE de 16 de febrero de 2022 (C-156/21), ECLI:EU:C:2022:97.

<sup>40</sup> STJUE de 16 de febrero de 2022 (C-157/21), ECLI:EU:C:2022:98.

cionales de estos, de modo que disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, de ello no se deriva en modo alguno que la referida obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro.

En efecto —concluyó el TJUE—, los Estados miembros, aun teniendo identidades nacionales distintas, inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión respeta, se adhieren a un concepto de «Estado de Derecho» que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada.

Tal doctrina, que, reitero, ya conocía (o debería conocer) de sobra el TC al emitir su Sentencia 137/2025, y su Presidente al realizar las consideraciones recogidas en la Nota Informativa de marzo pasado, ha resultado por lo demás consolidada y reforzada con el histórico pronunciamiento del mes de abril de este año (*asunto Comisión v. Hungría*<sup>41</sup>), en el que el TJUE, reunido nuevamente en sesión plenaria, ha sentado las bases para una plena justiciabilidad de los valores del artículo 2, *incluso al margen del radio de acción del Derecho de la UE*.

\* \* \*

Concluiré esta Tribuna refiriéndome brevemente a lo que he calificado, a lo largo de la misma, como posición «contracorriente» en la que se habría colocado nuestro TC, si comparada con la tendencia que parecen ir marcando los Tribunales Constitucionales de Alemania e Italia, que son, como señalaba, los que, en mi opinión, mejor han sabido percibir los nuevos tiempos que corren en un marco ordinamental múltiple, pero cada vez más integrado, también en su escalón constitucional.

Por lo que respecta al Tribunal Constitucional Federal alemán, consciente del peligro que corría de quedarse fuera de juego a la hora de configurar el alcance de los derechos fundamentales de la Carta de la UE, único instrumento a tener en cuenta en aquellos ámbitos cubiertos por el ordenamiento europeo en términos completamente reglados (desplazando así a los catálogos nacionales de protección), decidió en el año 2019 asumir su manejo, en el contexto de los recursos de amparo, como *parámetro directo* de control<sup>42</sup>.

Y en cuanto a la *Corte Costituzionale*, más allá de su sabia manera de proceder para evitar rebajas en la protección dispensada a los derechos fundamentales por su propia Constitución, entablando un fructífero diálogo con el TJUE a partir de cuestiones prejudiciales cuidadosamente trabadas<sup>43</sup>, se encuentra últimamente inmersa en un intento de ingeniosa reconstrucción,

<sup>41</sup> STJUE de 21 de abril de 2026 (C-769/22), ECLI:EU:C:2026:326.

<sup>42</sup> Cfr. p.e. Xabier Arzoz Santisteban, *Transformaciones judiciales. Karlsruhe y los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022

<sup>43</sup> Permítaseme remitir, p.e., a mi estudio *La puesta en práctica por la Corte Costituzionale de la protección multinivel de derechos en la UE*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, 2021, n. 35.

sobre la base de sutiles matizaciones, de la *doctrina Simmenthal*, con la finalidad, precisamente, de ganar protagonismo, perdido en favor del juez ordinario, a la hora de participar, vía prejudicial, en el devenir del Derecho de la UE, y con él, del propio Derecho nacional, incluido el de rango constitucional<sup>44</sup>.

Haría bien el TC, dicho sea con el debido respeto, en ir tomando nota *actualizada* del rumbo que parecen seguir ambas jurisdicciones constitucionales, y evitar al tiempo hacer eco de la orientación acogida por algunos Altos Tribunales de Europa Central<sup>45</sup>, que, como en el caso del Tribunal Constitucional polaco, vio, hace apenas unos meses, cómo el TJUE no sólo le afeaba concretas decisiones que cuestionaban los principios constitucionales de la UE, sino incluso llegaba a negarle la condición de «tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley»<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Cfr. p.e. Cesare Pinelli, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE direttamente applicabile*, Giustizia Insieme, 2025.

<sup>45</sup> En la Nota Informativa 31/2026 a la que ya hice referencia a lo largo de esta Tribuna, puede leerse lo siguiente: «El TJUE está asumiendo funciones de garante estructural del Estado de Derecho en los Estados Miembros y se aproxima a un Tribunal Constitucional Supranacional. Y este avance competencial intensifica la tensión con la supremacía constitucional interna que constituye la esencia del funcionamiento de los Tribunales nacionales. A modo de ejemplo, el Presidente ha señalado que algunos Tribunales Constitucionales, como el alemán, el italiano y otros de Europa central, han reaccionado contra estas expansiones competenciales, que consideran «injustificadas». No obstante, ha apuntado, el conflicto, propio de un auténtico sistema jurisdiccional multinivel, debe gestionarse en clave de cooperación, no de confrontación, mediante una interpretación cooperativa y leal».

<sup>46</sup> STJUE de 18 de diciembre de 2025 (C-448/23), *Comisión v. Polonia* (ECLI:EU:C:2025:975).