

**OBSTACULIZACIÓN EN CASACIÓN
AL PRONUNCIAMIENTO
PREJUDICIAL SOBRE EL DERECHO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

ENRIQUE DE MIGUEL CANUTO

SUMARIO

I. JUICIO APRIORÍSTICO II. CASO KUBERA-ESLOVENIA III. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL IV. PREJUDICIALIDAD PREVALENTE V. ADMISIBILIDAD Y NOMOFILAXIS VI. INTERPRETACIÓN CONFORME VII. EXIGENCIAS DE MOTIVACIÓN VIII. CASO LUCIO CESARE AQUINO IX. SEGUNDA SECUENCIA X. EXCEPCIÓN PROCEDIMENTAL XI. CASO CONSORZIO ITALIAN MANAGEMENT II XII. CADENA DE REMISIONES XIII. REFLEXIONES CONCLUSIVAS. BIBLIOGRAFÍA.

Fecha recepción: 10.03.25
Fecha aceptación: 01.07.25

OBSTACULIZACIÓN EN CASACIÓN AL PRONUNCIAMIENTO PREJUDICIAL SOBRE EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE DE MIGUEL CANUTO¹

Catedrático de Derecho financiero
Universidad de Valencia

A Josefa Selma Calpe, la mejor jurista que conozco

I. JUICIO APRIORÍSTICO

En el Derecho de Eslovenia, en el campo contencioso-administrativo, en los recursos de casación ante el Tribunal supremo contra sentencias de segunda instancia, para poder interponer el recurso, el recurrente debe haber superado la fase o episodio previo de examen donde haya demostrado la *importancia de la cuestión* específica a resolver en casación, para garantizar la seguridad jurídica, garantizar la aplicación uniforme del Derecho o garantizar el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia.

La arquitectura procesal se centra en cuatro reglas: que una Sala de tres jueces resolverá sobre la autorización para interponer el recurso. Que el auto que conceda la autorización indicará para qué parte o para qué cuestión jurídica se concede la autorización. Que para motivar la resolución denegatoria es suficiente declarar “en términos generales” que no se cumplen los requisitos legales. Que no cabe recurso contra la resolución estimatoria o desestimatoria de la solicitud de autorización.

Entendiendo en el caso el solicitante de autorización que la cuestión a resolver en casación exige elevar cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Unión, el Tribunal supremo de Eslovenia se planteaba denegar la autorización para interponer el recurso, por apreciar que, a su juicio, carecía de importancia casacional la cuestión enunciada por el actor.

¹ Facultad de Derecho, Universidad de Valencia, Avenida de los Naranjos s/n, 46022 Valencia. Correo: enrique.de-miguel@uv.es. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-3375-6261>

El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Fiscalidad de la empresa en un entorno de crisis económica, globalización y digitalización” (TAXEMPRESAXXI).

La solución dada por el Tribunal de la Unión, al fondo, pone de relieve las deficiencias de un sistema casacional contencioso-administrativo orquestado con una finalidad nomofiláctica que, a la postre, ni garantiza plenamente el Derecho objetivo, como lo evidencia la inicial marginación del Derecho de la Unión, ni tutela con solvencia las lesiones jurídicas causadas al particular recurrente, que son orilladas en la fase previa, que es la fase donde naufragan los recursos.

II. CASO KUBERA-ESLOVENIA

El caso *Kubera-Eslovenia*², resuelto por el Tribunal de la Unión, en sentencia de 15 de octubre de 2024, es una cuestión prejudicial elevada por el Tribunal supremo de Eslovenia, a la vista de la doctrina del Tribunal constitucional, acerca de si la ausencia de importancia de la cuestión planteada en casación permite orillar elevar cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Unión.

La actora, KUBERA, empresa dedicada al comercio de productos alimenticios y bebidas, compró en Turquía 87 600 latas de Red Bull producidas en Austria y las transportó por barco hasta el puerto de Koper (Eslovenia) para su importación. Mediante dos resoluciones de 2021, la Administración tributaria de Eslovenia decidió incautar estas latas, con arreglo al artículo 17 del Reglamento n.º 608/2013, a la espera del resultado del proceso judicial incoado por Red Bull GmbH, titular de los derechos de propiedad intelectual relativos a las latas, con el fin de proteger tales derechos. Contra las desestimaciones de los recursos administrativos interpuestos, la actora presentó sendos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, Eslovenia, que los desestimó.

KUBERA presentó entonces ante el Tribunal Supremo, que es el tribunal remitente, dos solicitudes de autorización para interponer un recurso de casación contra las sentencias del Tribunal de lo contencioso, en las que razona que el litigio plantea la cuestión de si el Reglamento n.º 608/2013 se aplica a una situación en la que las mercancías importadas son producidas por el titular de los derechos de propiedad industrial correspondientes a estas. Según la actora, se trata de una cuestión jurídica importante, en el sentido del artículo 367a del ZPP, *Código procesal civil*, de 2007, que justifica la concesión de la autorización para interponer recurso de casación. Si bien entiende que el Reglamento n.º 608/2013 no se aplica a tal situación, solicita, para el caso de que el tribunal remitente no comparta esta apreciación, que se plantee al Tribunal de la Unión petición de decisión prejudicial al respecto.

El tribunal remitente se pregunta si el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, le obliga, para pronunciarse sobre las solicitudes de autorización para interponer un recurso de casación presentadas por la actora, a examinar la petición de esta de que se

² Sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2024, caso Kubera-Eslovenia, causa C-144/23, Eslovenia, ponente Arabadjiev.

plantee al Tribunal de la Unión una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del Derecho de la Unión. Por otra parte, se pregunta si, en el supuesto de que considere que no procede plantear al Tribunal de la Unión una petición prejudicial, está obligado, en virtud del artículo 47 de la Carta, a motivar su decisión, cuando, según el artículo 367c, apartado 2, del ZPP de 2007, una resolución desestimatoria de la solicitud de autorización para interponer un recurso de casación solo debe ser objeto de una motivación sucinta.

El tribunal remitente señala que el recurso de casación es una vía de recurso extraordinaria dirigida contra una resolución judicial firme y que tiene por objeto unificar la jurisprudencia y orientarla, al igual que el procedimiento de remisión prejudicial, previsto en el artículo 267 TFUE. En la medida en que el Derecho de la Unión forma parte del ordenamiento esloveno, también garantiza, mediante el procedimiento de casación, la aplicación correcta y uniforme del Derecho de la Unión.

Según el tribunal remitente, el procedimiento de casación se divide en dos fases: la que tiene por objeto determinar si procede autorizar el recurso de casación y, por otra, en caso de que se conceda dicha autorización, la relativa al examen del fondo del asunto.

Asimismo, dicho tribunal añade que el recurso de casación solo puede autorizarse a instancia de una parte y si esta demuestra la importancia objetiva de la cuestión jurídica que debe resolver el Tribunal Supremo. En la fase de examen de la solicitud de autorización para interponer recurso de casación, el tribunal debe hacer prevalecer el interés público en sentido amplio, a saber, la necesidad de garantizar la coherencia de la jurisprudencia y la aplicación uniforme del Derecho, y no el interés privado de las partes. Esta etapa constituye un «filtro» al acceso al Tribunal Supremo, al tratar de garantizar que este desempeñe plenamente su función constitucional y resuelva en un plazo razonable.

Según el Tribunal Supremo, de su jurisprudencia se desprende que el recurso de casación se autoriza si una parte demuestra suficientemente que el tribunal inferior se ha *apartado* de la jurisprudencia del Tribunal de la Unión o que el asunto de que se trata suscita una cuestión relativa a la conformidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión sobre la que *no existe jurisprudencia* del Tribunal Supremo. Este ya ha admitido recursos de casación debido a que la cuestión suscitada era importante tanto desde el punto de vista de la interpretación y de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del desarrollo del Derecho nacional. Por lo tanto, trata del mismo modo las cuestiones relativas al Derecho de la Unión y las relativas al Derecho nacional.

Sin embargo, el Tribunal remitente precisa que, si bien no cabe excluir que la importancia jurídica de un asunto del que conoce pueda resultar de consideraciones relativas al Derecho de la Unión, ni que ese Derecho pueda aplicarse en el marco del examen del fondo del asunto ni que una de las partes proponga, en su solicitud de autorización para interponer recurso de casación, que se plantee al Tribunal de la

Unión una petición prejudicial bastan, por sí solos, para que se autorice el recurso de casación.

Por consiguiente, el tribunal remitente no está obligado, a su juicio, en virtud del ZPP de 2007, a examinar, ya en la fase del procedimiento de autorización para interponer un recurso de casación, si procede plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de la Unión en el supuesto de que ese recurso se autorice.

El tribunal remitente indica también que sus decisiones sobre las solicitudes de autorización para interponer un recurso de casación no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno y que, cuando deniega la autorización para interponer dicho recurso, se limita a indicar que no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 367a del ZPP de 2007.

III. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No obstante, el tribunal remitente señala que de una resolución del Tribunal Constitucional³, Eslovenia, de 31 de marzo de 2022 se desprende que la petición de que se plantee al Tribunal de la Unión una cuestión prejudicial según el artículo 267 TFUE, presentada en el marco de la solicitud de autorización para interponer recurso de casación, debe tramitarse desde la etapa del examen de esta solicitud. Ha declarado también que, cuando el Tribunal Supremo dicta una resolución por la que deniega autorización para interponer recurso de casación, el artículo 47 de la Carta, en relación con el artículo 22 de la Constitución eslovena, exige que el Tribunal supremo motive esa resolución del mismo modo que sus resoluciones judiciales.

De la resolución del Tribunal Constitucional se desprende que el Tribunal Supremo debe, en el proceso de autorización para interponer recurso de casación, examinar la solicitud de que se plantee una petición prejudicial ante el Tribunal de la Unión según el artículo 267 TFUE, teniendo en cuenta los criterios que se derivan de la jurisprudencia comunitaria, y debe, en caso de no autorizar el recurso, indicar los motivos por los que no ha planteado la petición, con el fin de que el Tribunal Constitucional pueda constatar si se han cumplido los requisitos que permiten dispensar o excepcionar la obligación de remisión prejudicial del artículo 267 TFUE.

Aun considerando que, en el caso de autos, las pretensiones de la actora de que se autorice la interposición de sus recursos no cumplen los requisitos del artículo 367a del ZPP de 2007 y, por tanto, no pueden ser acogidas, el tribunal remitente considera que, a la vista de la resolución del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de

³ Puede verse MAVCIC, A., (2022) "Las sentencias de la Corte constitucional de Eslovenia", en *Tipología y efectos de las sentencias constitucionales* (Figueroa Mejía, G.A., dir.), Méjico, vol. II, pp. 1181-1243 y MAVCIC, A., (2011) *Justicia constitucional en Eslovenia*, Méjico.

2022, el litigio suscita una cuestión importante sobre la interpretación del Derecho de la Unión, que le obliga a plantear petición prejudicial al Tribunal de la Unión⁴.

El Tribunal remitente señala que, para determinar, en la fase de examen de la solicitud de autorización para interponer recurso de casación, si una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión debe someterse al Tribunal de la Unión con carácter prejudicial, debe apreciar una serie de cuestiones conexas. Debe determinarse si el Derecho de la Unión es aplicable al litigio⁵, si la parte solicita que el Tribunal de la Unión se pronuncie con carácter prejudicial sobre la interpretación de una norma del Derecho de la Unión y si está en un caso no dispensado de plantear una petición prejudicial.

Ello requiere un examen en cuanto al fondo del recurso de casación ya en esta fase de examen. Según el tribunal remitente, la interpretación postulada por el Tribunal Constitucional respecto a la obligación del artículo 267 TFUE implica un giro o *cambio total* en el planteamiento que ha seguido en sus resoluciones relativas a las solicitudes de autorización para interponer recurso de casación. Si bien señala que una resolución dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de la Unión a la postre no tendría efecto útil en el proceso de autorización para interponer recurso de casación, ya que solo en la fase de examen del fondo del recurso es posible determinar si el Derecho de la Unión es aplicable al caso y si requiere una interpretación del Tribunal de la Unión.

Por último, si el Tribunal de la Unión considera que el tribunal remitente está obligado a examinar, en la fase de examen de la solicitud de autorización para interponer recurso de casación, la cuestión de si debe plantear una petición prejudicial al Tribunal de la Unión, pregunta si la obligación de motivación enunciada en el apartado 51 de la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management II*, causa C-561/19, debe aplicarse también a las resoluciones en que no autoriza la interposición de casación.

IV. PREJUDICIALIDAD PREVALENTE

El Tribunal remitente pregunta si el artículo 267 TFUE se opone a que un tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso, en un proceso

⁴ Para poder elevar cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Unión, el Tribunal supremo se ve “forzado” a prejuzgar la cuestión, entendiendo *a priori* que es una cuestión importante a efectos casacionales. Pues en otro caso tendría cerrada la puerta.

⁵ El sistema casacional basado en el juicio previo sobre la importancia extrínseca de la cuestión casacional corre el riesgo de acabar disolviendo el análisis sobre la *norma aplicable al caso*, objeto de debate en la instancia. Manifestación y consecuencia de ello es el riesgo de acabar obstaculizando u obstruyendo el juicio de primacía sobre el Derecho de la Unión, tal y como pondrá de relieve el razonamiento del Pleno del Tribunal de Luxemburgo. El enunciado de la cuestión como eje del recurso, prejuzga sin examen la aplicación de las normas implicadas en ella. Por lo que puede ocurrir que la nave de la casación zarpe del puerto sin brújula.

de previo examen de una solicitud de autorización para interponer recurso de casación cuyo resultado depende de la importancia de la cuestión planteada por una de las partes para la seguridad jurídica, para la aplicación uniforme del Derecho o para el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia, decida negar la solicitud de autorización sin haber examinado si estaba obligado a plantear al Tribunal de la Unión cuestión prejudicial sobre la interpretación o la validez de la norma del Derecho de la Unión invocada⁶.

Si bien corresponde a los Estados determinar cómo organizan su Administración de Justicia, en particular el establecimiento, la composición, las competencias y el funcionamiento de los tribunales supremos nacionales, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión (sentencia de 11 de julio de 2024, caso HANN-INVEST, causa C-554/21, apartado 44). Aunque el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a que los Estados establezcan procesos de autorización para interponer recursos de casación u otros sistemas de selección o de «filtrado» de los recursos interpuestos ante los tribunales supremos nacionales, la aplicación de tales procedimientos o sistemas debe respetar las exigencias que se derivan de ese Derecho, en particular del artículo 267 TFUE.

El procedimiento de remisión prejudicial, que es la piedra angular del sistema jurisdiccional instituido por los Tratados, establece un diálogo de juez a juez entre el Tribunal de la Unión y los tribunales de los Estados que tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión. Este proceso permite garantizar la coherencia, la plena eficacia y la autonomía de ese Derecho, así como, en última instancia, su propio carácter⁷. Cuando contra la resolución de un tribunal no exista recurso judicial de Derecho interno, este tendrá, en principio, la obligación, en el caso se plantee ante él una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de un acto de Derecho derivado⁸, de someter la cuestión al Tribunal de la Unión, según el artículo 267 TFUE, párrafo tercero⁹.

El deber de los tribunales nacionales cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso de plantear al Tribunal de la Unión cuestión prejudicial se inscribe en

⁶ Apartado nº 30 y ss. de la sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2024, caso Kubera-Eslovenia, causa C-144/23.

⁷ Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, apartado 176, y sentencias de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management II, causa C-561/19, apartado 27, y de 22 de febrero de 2022, caso RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), causa C-430/21, apartado 73.

⁸ Puede verse DE MIGUEL CANUTO, E., (2020) "Cuestión prejudicial sobre apreciación de validez ante el Tribunal de la Unión", en *Los retos del Derecho financiero y tributario desde una perspectiva internacional* (Luchena Mozo, M.G., y Sánchez López, M. E., (diras.), Barcelona, págs. 101-128.

⁹ En este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, caso Consiglio Nazionale dei Geologi, causa C-136/12, apartado 25; de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management II, causa C-561/19, apartado 32, y de 22 de diciembre de 2022, caso Airbnb Ireland, causa C-83/21, apartado 79.

la cooperación entre los tribunales nacionales, en su condición de jueces encargados de aplicar el Derecho de la Unión, y el Tribunal de la Unión, cooperación a fin de garantizar una aplicación correcta y uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados. Esta obligación tiene como razón de ser impedir que se consolide en un Estado una jurisprudencia nacional que no se atenga a las normas del Derecho de la Unión¹⁰.

Un tribunal nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de recurso solo podrá quedar dispensado de la obligación del artículo 267 TFUE, si constata que la cuestión suscitada *no es pertinente*, que la norma del Derecho de la Unión ya *ha sido interpretada por el Tribunal de la Unión* o que la interpretación del Derecho de la Unión es tan *evidente* que no deja lugar a ninguna duda razonable (sentencias de 6 de octubre de 1982, caso Cilfit, causa 283/81, apartado 21, y de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management, causa C-561/19, apartado 33). El Tribunal nacional debe apreciar, bajo su responsabilidad y de manera independiente, con toda la atención requerida, si está obligado a plantear al Tribunal de la Unión la cuestión de Derecho de la Unión suscitada o si, por el contrario, está en una de las tres situaciones de dispensa de esta obligación¹¹.

Por ello, cuando concurre alguna de esas tres situaciones, el tribunal nacional no está obligado a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión, aun cuando la cuestión sobre interpretación o validez del Derecho de la Unión le haya sido sometida por una parte del procedimiento de que conoce (en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management, causa C-561/19, apartado 57).

En el caso de autos, del artículo 367a, apartado 1, del ZPP de 2007, Código procesal civil¹², y de las indicaciones facilitadas por el tribunal remitente se desprende que, para determinar si debe autorizarse el recurso de casación contencioso-administrativo, el tribunal comienza por examinar si el asunto del que conoce plantea una *cuestión jurídica importante* para garantizar la seguridad jurídica, la aplicación uniforme del Derecho o el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia.

Ha de señalarse que los supuestos concretos enunciados en esta norma se refieren a situaciones que, por lo que respecta a la cuestión de Derecho suscitada, se caracterizan bien por una divergencia de una resolución de un tribunal nacional de segunda instancia con respecto a la jurisprudencia del tribunal supremo nacional, bien por la falta de jurisprudencia de este último tribunal, bien por la falta de uniformidad de la jurisprudencia de este último o de los tribunales superiores nacionales. En cambio, ninguno de estos supuestos hace referencia al Derecho de la Unión, en particular al

¹⁰ Sentencias de 24 de mayo de 1977, caso Hoffmann-La Roche, causa 107/76, apartado 5; de 4 de junio de 2002, caso Lyckeskog, causa C-99/00, apartado 14, y de 4 de octubre de 2018, caso Comisión/Francia (Retenciones en la fuente del capital mobiliario), causa C-416/17, apartado 109.

¹¹ En este sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 2005, caso Intermodal Transports, causa C-495/03, apartado 37, y de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management, causa C-561/19, apartado 50.

¹² Se trata de un recurso contencioso-administrativo, al que resultan aplicables disposiciones del Código Procesal civil, con base en la Ley de Eslovenia n° 105/2006, artículo 22.

estado actual de la jurisprudencia del Tribunal de la Unión sobre la cuestión planteada en apoyo de una solicitud de autorización para interponer un recurso de casación.

El tribunal remitente indica que interpreta la norma en el sentido de que no está obligado a apreciar, en la fase de examen de la solicitud de autorización para interponer recurso de casación, si, en el proceso de casación, debe plantearse al Tribunal de la Unión una petición prejudicial sobre la cuestión de Derecho de la Unión planteada. El Tribunal remitente precisa, además, que, cuando no se autoriza el recurso, la resolución desestimatoria pone fin definitivamente al proceso. En tal caso, la interpretación del Derecho de la Unión adoptada por el tribunal inferior podría imponerse en el ordenamiento nacional, aun cuando la cuestión planteada en apoyo de la solicitud de autorización para interponer recurso habría justificado que se elevara petición prejudicial.

Así pues, tal normativa o práctica nacional puede dar lugar a una situación en la que una cuestión relativa a la interpretación o a la validez de una disposición del Derecho de la Unión, aunque haya sido planteada por una parte ante el Tribunal Supremo o deba ser planteada por este habida cuenta de la cuestión jurídica invocada por esa parte y no esté comprendida en las tres excepciones o dispensas mencionadas en la presente sentencia, no se someta al Tribunal de la Unión, incumpléndose entonces la obligación que el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, impone a dicho Tribunal nacional.

Tal situación puede comprometer la eficacia del sistema de cooperación entre los Tribunales nacionales y el Tribunal de la Unión establecido en el artículo 267 TFUE, así como la consecución de los objetivos que la norma sobre prejudicialidad pretende alcanzar, como lo es el de impedir que se consolide en un Estado miembro una jurisprudencia nacional que no se atenga a las normas del Derecho de la Unión.

V. ADMISIBILIDAD Y NOMOFILAXIS

Esta interpretación sobre la competencia prejudicial, que confronta la solución nacional, en el caso *Kubera-Eslovenia*, no queda desvirtuada por la jurisprudencia derivada de las anteriores sentencias de 15 de marzo de 2017, caso Aquino causa C-3/16, apartado 56, y de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management II, causa C-561/19, apartado 61, según la cual un Tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso puede abstenerse de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión si concurren motivos de inadmisibilidad propios del proceso del que conoce, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad¹³.

¹³ Apartado n° 47 y ss. de la sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2024, caso Kubera-Eslovenia, causa C-144/23.

La primera de estas sentencias se refería a una norma nacional por la que un motivo de casación es inadmisibile si solo tiene por objeto impugnar un fundamento jurídico de la sentencia recurrida cuando los demás fundamentos pueden justificar por sí solos esa sentencia (sentencia de 15 de marzo de 2017, caso Aquino, causa C-3/16, apartado 54).

La segunda sentencia se refería a una norma nacional según la cual debe declararse la inadmisibilidad de una nueva cuestión planteada por una parte después de la interposición del recurso ante el tribunal nacional que resuelve en última instancia por cuanto modifica el objeto del litigio (sentencia de 6 de octubre de 2021, caso Consorzio Italian Management II, causa C-561/19, apartado 60).

En los casos que dieron lugar a las sentencias mencionadas se trataba de normas nacionales que establecían *requisitos de admisibilidad de naturaleza puramente procesal* cuyo incumplimiento impedía al tribunal nacional que resolvía en última instancia examinar el recurso de casación en cuanto al fondo.

A diferencia de tales normas, un criterio de autorización para interponer recurso de casación como el del artículo 367a, apartado 1, del ZPP de 2007 requiere que el Tribunal Supremo examine previamente la importancia de la cuestión suscitada en apoyo de la solicitud de autorización del recurso para la seguridad jurídica, para la aplicación uniforme del Derecho o para el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia. La finalidad nomofiláctica¹⁴ del recurso de casación es ajena a las tradicionales condiciones de admisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, por razones procesales.

VI. INTERPRETACIÓN CONFORME

Se desprende¹⁵ de reiterada jurisprudencia, caso *Kubera-Eslovenia*, que el principio de interpretación conforme del Derecho nacional con el Derecho de la Unión¹⁶

¹⁴ Puede verse AGNELLI FAGGIOLI, A., FUENTES AGUILA, M.R., CASTELLANOS FUENTES, P.E., (2019) "La función nomofiláctica como mecanismo de unificación en la interpretación del Derecho", *Revista CES, Derecho* n° 2, pp. 591-604. En relación a la casación contencioso-administrativa en Derecho español, PALOMAR OLMEDA, A., (2021) "El interés casacional en la jurisprudencia reciente sobre Urbanismo", *Anuario de Derecho Administrativo 2021* (Recuerda Girela, M.A., coord.), pp. 555-574 ; RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., (2017) "El interés casacional objetivo según el Tribunal Supremo", *Revista española de Derecho administrativo* n° 188, pp. 175-202 y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., (2024) "El recurso de amparo constitucional y el recurso de casación contencioso-administrativo: la atracción fatal del *certiorari* norteamericano", *Revista de Administración pública* n° 223, pp. 141-168.

¹⁵ Apartado n° 51 y ss. de la sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2024, caso *Kubera-Eslovenia*, causa C-144/23.

¹⁶ Puede verse UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., (2023) *La interpretación conforme al Derecho de la Unión Europea: especial referencia al intérprete constitucional*, Pamplona ; SOLDEVILA FRAGOSO, S., (2023) "La interpretación conforme en el Derecho Europeo", *Actualidad administrativa* n° 10 ; CUDERO BLAS, J., (2019) "El principio de interpretación conforme del Derecho de la Unión

exige que los tribunales nacionales, respetando la prohibición de una interpretación *contra legem* del Derecho nacional, hagan todo lo que sea de su competencia, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, a fin de garantizar la plena efectividad de la disposición del Derecho de la Unión y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta¹⁷.

La exigencia de interpretación conforme incluye la obligación de los tribunales nacionales de modificar, en caso necesario, su jurisprudencia si se basa en una interpretación del Derecho nacional incompatible con los objetivos del Derecho de la Unión. Por lo que, un tribunal nacional no puede considerar que se está imposibilitado para interpretar una norma nacional de conformidad con el Derecho de la Unión por que, de forma reiterada, ha interpretado esa norma en un sentido que no es compatible con tal Derecho¹⁸.

Atendido que los Tribunales nacionales son los únicos competentes para interpretar el Derecho nacional, corresponde al Tribunal remitente apreciar si es posible interpretar la normativa nacional de conformidad con las exigencias del artículo 267 TFUE. Correspondiendo al Tribunal de la Unión proporcionar al Tribunal determinadas indicaciones útiles a la luz de los elementos que figuran en la resolución de remisión [en este sentido, la sentencia de 9 de abril de 2024, caso Profi Credit Polska (Reapertura del procedimiento finalizado por resolución firme), causa C-582/21, apartado 64].

En el caso de autos, como se desprende de la información facilitada por el tribunal remitente sobre la evolución resultante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, parece posible una interpretación conforme de la normativa nacional controvertida.

Cabe señalar que las disposiciones del ZPP de 2007 controvertidas no prohíben al Tribunal Supremo que aprecie, en el proceso de examen de una solicitud de autorización para interponer recurso de casación, si la cuestión relativa a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión invocada en apoyo de dicha solicitud exige plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de la Unión o si, por el contrario, está comprendida en alguna de las tres excepciones o dispensas mencionadas: falta de pertinencia, previa jurisprudencia e interpretación indubitada.

Los supuestos enunciados en el artículo 367a, apartado 1, del ZPP de 2007 no parecen tener carácter exhaustivo. Esta norma puede interpretarse de manera

Europea: sus límites”, en *El juez nacional en su condición de juez europeo* (Alonso García, R., dir.), European Inkling n. 17, IVAP, pp. 89-106.

¹⁷ En este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2004, caso Pfeiffer, causa C-397/01, apartados 118 y 119; de 29 de junio de 2017, caso Popławski, causa C-579/15, apartados 31 a 34, y de 11 de julio de 2024, caso Skarb Państwa (Retraso en el pago de escasa cuantía), causa C-279/23, apartado 29.

¹⁸ En este sentido, las sentencias de 19 de abril de 2016, caso DI, causa C-441/14, apartados 33 y 34; de 17 de abril de 2018, caso Egenberger, causa C-414/16, apartados 72 y 73, y de 11 de julio de 2024, caso Skarb Państwa (Retraso en el pago de escasa cuantía), causa C-279/23, apartado 30.

conforme con la obligación establecida en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el sentido de que el *criterio de la importancia de la cuestión jurídica suscitada para la seguridad jurídica, la aplicación uniforme del Derecho o el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia* enunciado en dicha disposición nacional incluye¹⁹ el supuesto de que la parte que solicita la autorización para interponer recurso de casación plantee una cuestión relativa a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión que no esté comprendida en ninguna de las tres excepciones o dispensas mencionadas y que, por consiguiente, exige que se plantee una petición prejudicial al Tribunal de la Unión, atendidos los objetivos perseguidos por el artículo 267 TFUE²⁰.

No implicaría esta apreciación un examen más profundo que el que el Tribunal Supremo está obligado a realizar según los artículos 367a, 1, y 367b, 4, del ZPP de 2007, pues tal apreciación solo exige que el tribunal compruebe la pertinencia de la cuestión para la resolución del litigio y que verifique la necesidad de obtener del Tribunal de la Unión la interpretación de la norma del Derecho de la Unión a la que se refiere la cuestión, si no está comprendida en ninguna de las tres excepciones o dispensas recordadas.

Ha de señalarse también que la obligación a la que está sujeto el tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso, según el artículo 267 TFUE, al margen de estas tres excepciones o dispensas, se entiende sin perjuicio de la responsabilidad que le incumbe de *decidir en qué fase del procedimiento nacional procede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión* (en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, caso *Consortio Italian Management II*, causa C-561/19, apartado 56). Además, corresponde a dicho tribunal apreciar si redundaría en interés de una buena administración de la justicia que esta cuestión solo se plantee tras un *debate contradictorio* (en este sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2017, caso *Tolley*, causa C-430/15, apartado 32).

Corresponde al Tribunal supremo nacional que conoce de una solicitud de autorización para interponer recurso de casación y que se encuentra en la obligación de plantear una petición prejudicial al Tribunal de la Unión, decidir plantearla en la fase del examen de la solicitud de autorización o en una fase posterior²¹. Si decide plantear la petición en la fase de examen de la solicitud de autorización, le corresponde suspender la tramitación de la solicitud a la espera de la decisión prejudicial

¹⁹ La solución dada, según la cual las cuestiones de Derecho de la Unión cumplen siempre los requisitos de filtrado o previa selección para el acceso a la casación, por una parte, conduce al mismo resultado que la inexistencia de filtro o selección alguna para los asuntos que involucren una cuestión de Derecho de la Unión, y, por otra parte, examinada en profundidad, la solución dada cuestiona el fundamento del filtro o previa selección de asuntos, que menoscaba los derechos subjetivos del recurrente, por una razón ajena al contenido e intensidad de la vulneración de derechos producida.

²⁰ La solución postulada, desde el punto de vista lógico, no deja de hacer supuesto de la cuestión en discusión, porque prejuzga la valoración de la cuestión de Derecho de la Unión como “cuestión importante” en abstracto, antes de razonar sobre las circunstancias fácticas y reglas de Derecho en juego en el caso, si no concurre alguna de las tres excepciones o supuestos de dispensa.

²¹ Véase la sentencia de 4 de junio de 2002, caso *Lyckeskog*, causa C-99/00, apartado 18.

y aplicar, a continuación, dicha decisión en su apreciación de si procede autorizar la interposición del recurso de casación.

En suma, según el Tribunal de Luxemburgo, el artículo 267 TFUE *se opone a* que un Tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso, en un proceso de examen de una solicitud de autorización para interponer recurso de casación, cuyo resultado depende de la importancia de la cuestión planteada por la parte para la seguridad jurídica, para la aplicación uniforme del Derecho o para el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia, decida denegar la solicitud *sin haber examinado si estaba obligado a plantear al Tribunal de la Unión una cuestión prejudicial* sobre interpretación o validez de una norma del Derecho de la Unión invocada.

Ello revela la fragilidad de realizar un juicio previo sobre la cuestión casacional planteada, antes de tramitar el recurso, juicio previo que puede conducir al desconocimiento del Derecho objetivo que se afirma querer tutelar. Además, la construcción del Tribunal de la Unión conforme a la cual las cuestiones de Derecho de la Unión siempre superan el filtro de acceso a la casación, evidencia que, a los ojos del Tribunal de la Unión, el filtro o previa selección de asuntos, es un obstáculo injustificado para el acceso al recurso interno de casación.

VII. EXIGENCIAS DE MOTIVACIÓN

En su segunda cuestión, caso *Kubera-Eslovenia*, el tribunal remitente pregunta si el artículo 267 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que un Tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso, en la resolución por la que deniegue autorización para interponer recurso de casación, que incluye una solicitud de plantear al Tribunal de la Unión cuestión prejudicial sobre la interpretación o la validez de una norma del Derecho de la Unión, debe exponer los motivos por los que no ha iniciado el proceso prejudicial²².

Del sistema instaurado por el artículo 267 TFUE, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, se deduce que, cuando un tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso considera que está dispensado de la obligación de plantear cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión, conforme al artículo 267 TFUE, porque concurre una de las *tres excepciones o situaciones* dispensadoras mencionadas, la fundamentación de su *resolución debe poner de manifiesto* bien que la cuestión de Derecho de la Unión que se ha planteado no es pertinente para la solución del litigio, bien que la interpretación de la norma del Derecho de la Unión se basa en la jurisprudencia del Tribunal de la Unión, o bien, a falta de tal jurisprudencia, que la interpretación del Derecho de la Unión se impone al Tribunal nacional que resuelve

²² Apartado n° 61 y ss. de la sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2024, caso *Kubera-Eslovenia*, causa C-144/23.

con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable (sentencia de 6 de octubre de 2021, caso *Conorzio Italian Management*, causa C-561/19, apartado 51).

De la respuesta a la primera cuestión se desprende que, sin perjuicio de la aplicación de un motivo de inadmisibilidad de carácter meramente procesal, un Tribunal supremo nacional no puede denegar una solicitud de autorización para interponer recurso de casación que suscite una cuestión sobre la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión sin apreciar previamente si está obligado a someter la cuestión al Tribunal de la Unión o si esta cuestión está comprendida en alguna de las tres excepciones o dispensas recordadas. De ello se deduce que, cuando el Tribunal supremo nacional decide denegar tal solicitud en virtud de una de esas excepciones o dispensas, dicha decisión debe respetar la exigencia de motivación²³ o puesta de manifiesto de las razones : falta de pertinencia, previa jurisprudencia o interpretación indubitada.

En suma, el artículo 267 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que un tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso, en la resolución por la que deniegue una autorización para interponer recurso de casación que incluya una solicitud de que se plantee al Tribunal de la Unión una cuestión prejudicial sobre la interpretación o la validez de una disposición del Derecho de la Unión, debe exponer los motivos dispensatorios por los que no ha iniciado el proceso prejudicial, a saber, bien que dicha cuestión no es pertinente para la resolución del litigio, bien que la disposición del Derecho de la Unión ya ha sido interpretada por el Tribunal de la Unión, bien que la interpretación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable.

VIII. CASO LUCIO CESARE AQUINO

El caso *Lucio Cesare Aquino*²⁴, resuelto por el Tribunal de la Unión en sentencia de 15 de marzo de 2017, es una cuestión prejudicial elevada por el *Hof van Beroep*, Tribunal de apelación, de Bruselas, que analiza en qué lugar queda la cuestión prejudicial cuando concurre una causa de inadmisibilidad del recurso interno de casación.

El recurrente, de nacionalidad italiana, vive en Bélgica desde el año 1970. Por sentencia del Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica, de 2006, fue condenado en firme a una pena de prisión de siete años. En 2011 presentó una solicitud de empadronamiento en el municipio de Maasmechelen. En 2012 la Oficina de extranjería,

²³ El artículo 367c, apartado 2 de ZPP de 2007, de Eslovenia, dice que "para motivar la resolución denegatoria de la solicitud de autorización para interponer un recurso de casación, será suficiente con que la Sala declare en términos generales que no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 367a del presente Código." El precepto no es pues suficiente para llenar las exigencias del Derecho de la Unión.

²⁴ Sentencia del TJUE de 15 de marzo de 2017, caso *Lucio Cesare Aquino*, causa C-3/16, Bélgica.

Bélgica, le notificó una decisión denegatoria de la residencia, ordenándole abandonar el territorio nacional por razones de orden público y de seguridad nacional, con fecha de 2012.

En 2012, el recurrente interpuso recurso contra esta decisión ante el Consejo de los contenciosos de extranjería, Bélgica. En 2012, amparándose en la jurisprudencia del Tribunal de la Unión el interesado solicitó a dicho tribunal que planteara una *cuestión prejudicial* con objeto de que se interpretasen el artículo 16.4, y el artículo 28.3, letra c), de la Directiva 2004/38, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. El Consejo de contenciosos de extranjería, por sentencia de 2012, declaró la inadmisibilidad del recurso, entendiendo que el escrito de recurso no contenía ningún motivo. El tribunal rechazó la solicitud del recurrente dirigida a que se planteara una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión, puesto que dicha solicitud se había presentado justo antes de la vista y el interesado no había invocado ninguna razón que acreditase que no había podido presentarse anteriormente.

A continuación, en 2012, el recurrente interpuso un recurso de casación ante el Consejo de Estado, de Bélgica. Después de que el instructor dijera que no cabía admitir el recurso por carecer de motivos admisibles, el interesado se abstuvo de solicitar, en el plazo previsto, la continuación del proceso. En consecuencia, en 2013, el Consejo de Estado declaró la concurrencia de una presunción de desistimiento de la instancia por el actor.

Entretanto, en 2010, el actor había iniciado un procedimiento ante el Tribunal de vigilancia penitenciaria del Tribunal de primera instancia neerlandófono de Bruselas, solicitando que se le concediera una vigilancia electrónica. Por resolución de 2012, el tribunal rechazó la solicitud. Por resolución de 2012, ese mismo tribunal desestimó igualmente la solicitud del actor dirigida a que se le concediera la libertad condicional.

Contra esta última resolución, el recurrente interpuso un recurso de casación contra esta última resolución ante el Tribunal de Casación, de Bélgica. Alegaba que dicha resolución infringía los artículos 16 y 28 de la Directiva 2004/38 y *solicitaba que se consultara al Tribunal de la Unión*. Mediante sentencia de 2012, se desestimó el recurso de casación, subrayándose que no se estaba obligado a tramitar un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de la Unión, puesto que los motivos invocados por el recurrente eran inadmisibles por una causa propia del procedimiento ante el Tribunal de Casación.

Después, por resolución de 2012, el Tribunal de vigilancia penitenciaria de Bruselas autorizó la vigilancia electrónica del recurrente, y, por resolución de 2013, le concedió la libertad condicional solicitada. Anteriormente, en 2012, el actor presentó una nueva solicitud de empadronamiento en el municipio de Maasmechelen. En 2013, este último le expidió un permiso de residencia válido hasta el 3 de abril de 2018.

IX. SEGUNDA SECUENCIA

En una segunda secuencia, en 2012, el actor presenta demanda ante el Tribunal de primera instancia neerlandófono de Bruselas, solicitando : que ordenase al Estado belga retirar la decisión de 2012, la orden de expulsión, por ser contraria a la Directiva 2004/38; que declarase que el Tribunal de vigilancia penitenciaria de Bruselas, en su resolución de 2012, y el Tribunal de Casación, en su sentencia de 2012, incurrieron en error al calificar de «precario» su derecho de residencia y al denegarle la libertad condicional; y que condenase al Estado belga a pagar una indemnización de 25 000 euros por la vulneración del Derecho de la Unión por los tres tribunales, dado que, pronunciándose en última instancia, vulneraron el Derecho de la Unión al incumplir su deber de remisión prejudicial al Tribunal de la Unión. Por sentencia de 2013, el Tribunal de primera instancia desestimó el recurso por considerarlo parcialmente inadmisibles y parcialmente infundado.

El recurrente interpuso entonces recurso de apelación contra la sentencia ante el tribunal remitente, el **Hof van beroep**, Tribunal de Apelación, de Bruselas. Por lo que respecta a la decisión de 22.02. 2012, el Tribunal apreció que se basaba exclusivamente en la existencia de condenas penales anteriores del recurrente, contravieniendo el artículo 27. 2, de la Directiva 2004/38, por lo que condenó al Estado belga a pagarle un importe de 5 000 euros en concepto de reparación del perjuicio moral resultante de la decisión.

En lo que atañe al perjuicio derivado de la alegada vulneración del Derecho de la Unión por parte del Consejo de los contenciosos de extranjería, el tribunal remitente señala que el recurrente le había instado a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión en un escrito presentado fuera de plazo y que dicha solicitud fue desestimada por extemporánea en sentencia de 2012. Además, el recurso de casación interpuesto contra esa sentencia ante el Consejo de Estado concluyó por desistimiento.

El Tribunal de Apelación de Bruselas indica que se suscita entonces la cuestión de si, para cada uno de los tres tribunales citados por el recurrente, se cumplen las condiciones para que se declare la responsabilidad del Estado belga.

En relación con el Tribunal de vigilancia penitenciaria de Bruselas, el tribunal remitente señala que de ningún documento obrante en autos se desprende que el actor hubiera solicitado plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión. Las sucesivas resoluciones, todas ellas firmes, no fueron objeto de ningún procedimiento de cancelación, de modo que el interesado no pudo haber sufrido ningún perjuicio por ello. Por tanto, no existe ningún fundamento para declarar la responsabilidad del Estado belga por el ejercicio de la función jurisdiccional de dicho tribunal.

El Tribunal remitente señala que la responsabilidad del Estado belga por infracción del Derecho de la Unión puede ser reconocida en caso de que se haya cometido una irregularidad en el ejercicio de la función jurisdiccional si es una vulneración manifiesta. Una *negativa a iniciar un procedimiento prejudicial* podría dar lugar a tal vulneración del Derecho de la Unión. El tribunal remitente, se centra en razonar si

debería determinarse si la negativa del Tribunal de Casación a acoger la solicitud de que se planteara una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión supone una vulneración del artículo 267 TFUE, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, y el artículo 52.3, de la Carta.

El tribunal remitente se pregunta asimismo si el proceso tramitado ante el Consejo del contencioso de extranjería vulneró el artículo 47, párrafo segundo, y el artículo 52.3, de la Carta, considerados conjuntamente, por cuanto dicho tribunal entendió que una norma de procedimiento impedía que se aceptase la solicitud de que se elevara una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión. Dicha solicitud se denegó por haber sido formulada en un escrito procesal que, debido a su fecha de presentación, no podía ser tenido en cuenta. Por último, queda dilucidar si esa denegación fue contraria al artículo 267 TFUE.

En estas circunstancias, el Tribunal de Apelación de Bruselas decidió plantear al Tribunal de la Unión cuestión prejudicial.

X. EXCEPCIÓN PROCEDIMENTAL

El tribunal remitente pregunta si el artículo 267 TFUE debe interpretarse en el sentido de que un tribunal que resuelve en última instancia puede abstenerse de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión si el recurso de casación debe ser rechazado por causas de inadmisibilidad propias del procedimiento ante ese tribunal²⁵.

Debe partirse, en primer lugar, de que, en la medida en que no exista recurso alguno contra la decisión del tribunal, éste tiene la obligación, cuando se plantee ante él una cuestión de interpretación del TFUE, de someterla al Tribunal de la Unión, según el artículo 267 TFUE (sentencia de 18 de julio de 2013, caso Consiglio Nazionale dei Geologi, causa C-136/12, apartado 25). Se desprende de la conexión entre el artículo 267 TFUE, párrafo segundo, y el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, que los tribunales a que se refiere el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, disponen de la misma facultad de apreciación que cualesquiera otros Tribunales nacionales acerca de si es necesaria una decisión sobre una cuestión de Derecho de la Unión para poder emitir su fallo. Aquellos tribunales no están obligados a elevar una cuestión interpretativa del Derecho de la Unión si la cuestión no es pertinente, es decir, en *los supuestos en los que la respuesta a dicha cuestión, cualquiera que fuera, no podría tener incidencia alguna en la solución del litigio* (sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, apartado 26).

En el supuesto de que, conforme a las normas procesales del Estado, los motivos invocados ante un tribunal a que se refiere el artículo 267 TFUE, párrafo tercero,

²⁵ Apartado nº 41 y ss. de la sentencia del TJUE de 15 de marzo de 2017, caso Lucio Cesare Aquino, causa C-3/16.

deban declararse inadmisibles, no habrá lugar a considerar que una petición de decisión prejudicial sea necesaria y pertinente para que dicho tribunal pueda emitir su fallo. La justificación de una cuestión prejudicial no es formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino la necesidad inherente a la solución efectiva de un litigio (sentencia de 2 de abril de 2009, caso Elshani, causa C-459/07, apartado 42).

En el presente caso, el *Tribunal de Casación* declaró que, debido a la inadmisibilidad del recurso de casación presentado contra la resolución del Tribunal de vigilancia penitenciaria de Bruselas de 2012, no era pertinente plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión, pues la respuesta no podía tener incidencia alguna en la solución del litigio. Aun así, las normas procesales nacionales no pueden menoscabar la competencia prejudicial del tribunal nacional según el artículo 267 TFUE ni llevar a que el Tribunal eluda las obligaciones que le incumben en virtud de la disposición supranacional.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de la Unión, a falta de normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento interno de cada Estado configurar la regulación procesal de los recursos judiciales para garantizar la salvaguardia de los derechos de los justiciables, en virtud del principio de *autonomía procesal*, siempre que la regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento de la Unión (principio de efectividad)²⁶. De ello se desprende que deben cumplirse dos requisitos cumulativos, los principios de equivalencia y de efectividad, para que un Estado pueda invocar el principio de autonomía procesal en situaciones que se rigen por el derecho de la Unión²⁷.

Por un lado, en lo que refiere al principio de *equivalencia*, exige que el conjunto de normas relativas a los recursos se aplique indistintamente a los recursos basados en la vulneración del Derecho de la Unión y a aquellos, similares, basados en la vulneración del Derecho interno²⁸. En el presente caso, el Tribunal de la Unión no dispone de ningún elemento que permita poner en duda que las normas procesales debatidas son conformes con dicho principio.

Por otro lado, en lo que refiere al principio de *efectividad*, una norma procesal no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento de la Unión (sentencia de 20 de octubre de 2016, caso Danqua, causa C-429/15, apartado 29).

Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de la Unión que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una *norma procesal* nacional dificulta excesivamente el ejercicio de los derechos que atribuye a los particulares el ordenamiento de la Unión

²⁶ Sentencia de 17 de marzo de 2016, caso Bensada Benallal, causa C-161/15, apartado 24.

²⁷ Caso Bensada Benallal, causa C-161/15, apartado 25.

²⁸ En este sentido, las sentencias de 16 de enero de 2014, caso Pohl, causa C-429/12, apartado 26, y de 20 de octubre de 2016, caso Danqua, causa C-429/15, apartado 30.

debe analizarse atendiendo al lugar que ocupa la norma dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades, ante las distintas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, deben tomarse en consideración los *principios* sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, como la protección del derecho de defensa, seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (sentencia de 21 de febrero de 2008, caso Tele2 Telecommunication, causa C-426/05, apartado 55).

El Tribunal de Casación, de Bélgica, en el presente caso, en virtud de *normas procesales internas*, declaró la inadmisibilidad de los motivos invocados por el actor en apoyo del recurso de casación contra la resolución del Tribunal de vigilancia penitenciaria de 2012, porque, si bien el interesado, mediante esos motivos, impugnaba una de las apreciaciones desfavorables en que se basó el tribunal para desestimar su solicitud de libertad condicional, *las demás apreciaciones desfavorables del tribunal permitían justificar por sí solas esa resolución*. Por tanto, no queda de manifiesto que la normativa nacional haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento de la Unión.

En suma, el artículo 267 TFUE debe interpretarse en el sentido de que un tribunal que resuelve en última instancia puede abstenerse de plantear cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión cuando el recurso de casación es rechazado por causas de inadmisibilidad propias de las actuaciones del procedimiento ante ese tribunal, respetándose los principios de equivalencia y de efectividad relativos a su autonomía procesal.

XI. CASO CONSORZIO ITALIAN MANAGEMENT II

El caso *Conorzio Italian Management II*²⁹, resuelto por el Tribunal de la Unión en sentencia de 6 de octubre de 2021, es una cuestión prejudicial elevada por el *Consiglio di Stato*, Italia, acerca de si resuelta una cuestión prejudicial la secuencia preclusiva de las actuaciones del mismo proceso conduce a excluir el planteamiento de una segunda cuestión.

Mediante la sentencia de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management I*, causa C-152/17, el Tribunal de la Unión había respondido a una primera cuestión que la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a normas de Derecho nacional que no prevén la revisión periódica de los precios tras la adjudicación de contratos comprendidos en los sectores objeto de la Directiva.

A raíz del pronunciamiento de la sentencia de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management I*, el tribunal remitente celebró una vista en 2018. En el escrito presentado para la vista, los recurrentes solicitaron a dicho tribunal que planteara

²⁹ Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2021, caso *Conorzio Italian Management II*, causa C-561/19, Italia, ponente Arabadjiev.

al Tribunal de la Unión nuevas cuestiones prejudiciales, con objeto de determinar si determinadas normas europeas se oponen a la normativa nacional controvertida.

El Tribunal remitente señala que algunas de las cuestiones habían sido respondidas en la sentencia de 19 de abril de 2018, *Consorzio Italian Management I*, y otras habían sido planteadas por primera vez por los recurrentes. Considera que de la jurisprudencia del Tribunal de la Unión se desprende que, en estas circunstancias, está obligado a presentar de nuevo una petición prejudicial, al no existir recurso alguno contra su decisión y al habersele planteado una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión.

No obstante, dicho tribunal considera necesario solicitar previamente al Tribunal de la Unión que se pronuncie sobre la obligatoriedad de la remisión prejudicial en el supuesto de que esa cuestión no ha sido planteada por la parte en su escrito de interposición del recurso sino posteriormente, después de que el caso haya sido declarado visto para sentencia por primera vez o después de que el tribunal nacional haya procedido a una primera remisión prejudicial en el mismo asunto.

Además, el tribunal remitente considera que la propuesta, en una fase avanzada del procedimiento, para que remita al Tribunal de la Unión una petición prejudicial relativa a la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión a las que la parte no hizo referencia al tiempo de interponer el recurso entraría en colisión con el «régimen de preclusión inherente al proceso», instituido por la normativa nacional, ya que tal propuesta modificaría el *objeto del litigio*, delimitado por los motivos de recurso y las excepciones que formulan los contendientes.

Por otra parte, según el tribunal remitente, la remisión «en cadena» de cuestiones prejudiciales podría dar lugar a abusos en el desarrollo del proceso y privar de eficacia al derecho a la tutela judicial efectiva y al principio de resolución rápida y eficaz del litigio. En tales circunstancias, el *Consiglio di Stato*, decidió elevar cuestión prejudicial.

XII. CADENA DE REMISIONES

Debe examinarse si un tribunal nacional que resuelve en última instancia queda dispensado de la obligación, establecida en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, de someter al Tribunal de la Unión una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión cuando la remisión prejudicial la ha propuesto una de las partes del procedimiento en una fase avanzada de este, en particular tras una primera remisión prejudicial efectuada a instancia de dicha parte³⁰.

Debe partirse que el sistema de cooperación directa entre el Tribunal de la Unión y los tribunales nacionales, instaurado por el artículo 267 TFUE, es ajeno a toda

³⁰ Apartado n° 52 y ss. de la sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2021, caso *Consorzio Italian Management II*, causa C- 561/19.

iniciativa de las partes³¹, que no pueden privar a los tribunales del ejercicio independiente de la facultad de apreciar si concurre una de las tres excepciones o dispensas a la elevación de cuestión, obligándolos a presentar una petición prejudicial³².

El sistema instaurado por el artículo 267 TFUE no supone una vía de recurso abierta a las partes de un litigio pendiente ante un juez nacional. No basta con que una parte mantenga que el litigio suscita una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión para que el tribunal esté obligado a elevar tal cuestión en el sentido del artículo 267 TFUE³³. Sino que la decisión sobre determinación y formulación de las cuestiones corresponde al tribunal nacional y las partes no pueden modificar su contenido³⁴.

También incumbe al tribunal nacional decidir en qué fase del proceso procede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión (en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2008, caso Coleman, causa C-303/06, apartado 29), con el límite de que el Tribunal de la Unión no es competente para conocer de una petición prejudicial si, en el momento en que se presenta, ya ha concluido el proceso ante el juez nacional (sentencia de 13 de abril de 2000, caso Lehtonen y Castors Braine, causa C-176/96, apartado 19).

Por lo que, cuando concurre alguna de las situaciones de excepción o dispensa a la elevación de cuestión, el tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso no está obligado a plantear cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión, según el artículo 267 TFUE aun cuando la cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión le haya sido sometida por una parte del proceso de que conoce.

Si bien, cuando el tribunal constata que no concurre ninguna de las situaciones de excepción o dispensa, el artículo 267 TFUE le obliga a plantear al Tribunal de la Unión la cuestión sobre la interpretación del Derecho de la Unión que se le haya sometido. Que dicho tribunal ya haya planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión en el marco del mismo asunto no pone en entredicho esta obligación, si tras la resolución del Tribunal de la Unión sigue siendo necesaria la respuesta a alguna cuestión de interpretación del Derecho de la Unión para la solución del litigio.

El Tribunal remitente hace referencia a normas procesales nacionales en virtud de las cuales una nueva cuestión de interpretación del Derecho de la Unión planteada por una parte en el litigio tras la interposición del recurso es inadmisibles, *por cuanto modifica el objeto del litigio*, en particular si se propone después de una primera remisión prejudicial.

³¹ En este sentido, sentencias de 18 de julio de 2013, caso Consiglio Nazionale dei Geologi, causa C-136/12, apartado 28, y de 3 de junio de 2021, caso Bankia, causa C-910/19, apartado 22

³² En este sentido, la sentencia de 22 de noviembre de 1978, caso Mattheus, causa C-93/78, apartado 5.

³³ Sentencia de 6 de octubre de 1982, caso Cilfit, causa 283/81, apartado 9.

³⁴ En este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, caso Consiglio Nazionale dei Geologi, causa C-136/12, apartado 29.

Debe señalarse que un tribunal que resuelve en última instancia puede abstenerse de plantear cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión por motivos de inadmisibilidad propios del procedimiento de que conoce, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad³⁵.

El principio de equivalencia exige que el conjunto de normas reguladoras de los recursos se aplique indistintamente a los recursos basados en la vulneración del Derecho de la Unión y a los recursos similares basados en la vulneración del Derecho interno³⁶.

El principio de efectividad, exige que las normas procesales nacionales no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento de la Unión. Teniendo en cuenta el lugar que ocupan las normas dentro del conjunto del procedimiento y el desarrollo y las peculiaridades de este, ante las distintas instancias nacionales. Y tomando en consideración los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento³⁷.

El Tribunal de la Unión ha declarado que las normas procesales nacionales por las que los motivos del recurso formulados al tiempo de la interposición determinan el objeto del litigio son compatibles con el principio de efectividad, toda vez que garantizan el buen desarrollo del procedimiento, previniendo contra los retrasos inherentes a la apreciación de nuevos motivos³⁸.

Cuando, según normas procesales del Estado que respeten los principios de equivalencia y de efectividad, los motivos invocados del artículo 267 TFUE, deban declararse inadmisibles por el Tribunal, no habrá lugar a considerar que una petición prejudicial sea necesaria y pertinente para que el tribunal pueda dictar resolución³⁹.

En suma, un tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso debe cumplir con el deber de plantear al Tribunal de la Unión cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión, salvo que constate que la cuestión no es pertinente, que la norma del Derecho de la Unión ya ha sido interpretada por el Tribunal de la Unión o que la interpretación del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable. La concurrencia de tal eventualidad debe apreciarse en función de las características propias del Derecho de la Unión, de las dificultades particulares que presenta su interpretación y del riesgo de divergencias jurisprudenciales dentro de la Unión.

³⁵ En este sentido, sentencias de 14 de diciembre de 1995, caso van Schijndel y van Veen, causa C-430/93, apartado 17, y de 15 de marzo de 2017, caso Aquino, causa C-3/16, apartado 56.

³⁶ Sentencia de 15 de marzo de 2017, caso Aquino, causa C-3/16, apartado 50.

³⁷ Sentencia de 15 de marzo de 2017, caso Aquino, causa C-3/16, apartados 52 y 53.

³⁸ En este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 1995, caso van Schijndel y van Veen, causa C-430/93, apartado 21.

³⁹ Sentencia de 15 de marzo de 2017, caso Aquino, causa C-3/16, apartado 44.

Tal tribunal no puede quedar dispensado de la obligación por razón de que ya ha elevado una cuestión al Tribunal de la Unión en el marco del mismo asunto nacional. No obstante, puede abstenerse de plantear cuestión prejudicial por motivos de inadmisibilidad propios de las actuaciones del procedimiento de que conoce, si se respetan los principios de equivalencia y de efectividad relativos a su autonomía procesal.

De la argumentación se desprende que el Tribunal de la Unión comparte la consideración de circunstancias configuradoras de la pretensión procesal, que es el objeto del litigio, como condiciones de admisibilidad del recurso. Esa es la indubitada conclusión que se alcanza con base en la lectura retrospectiva que la sentencia del caso *Kubera-Eslovenia*⁴⁰ efectúa de la doctrina de la anterior sentencia caso *Conorzio Italian Management II*.

XIII. ANOTACIONES CONCLUSIVAS

El trípode caso *Kubera -Eslovenia*, caso *Lucio Cesare Aquino* y caso *Conorzio Italian Management II*, en el Tribunal de la Unión, conduce a poner en cuestión los recursos de casación internos de última generación, basados en un juicio previo sobre la importancia abstracta del caso como “filtro” o valladar selectivo a sortear por el recurrente para conseguir la tramitación del recurso.

1ª Un tribunal nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de recurso solo queda exonerado de la obligación del artículo 267 TFUE cuando constate una de estas *tres situaciones de excepción o dispensa*: que la cuestión suscitada no es pertinente, que la disposición del Derecho de la Unión ya ha sido interpretada por el Tribunal de la Unión o que la interpretación del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable.

2ª Forma: el tribunal nacional, en la resolución por la que deniegue una autorización para interponer recurso de casación que incluya una solicitud de que se plantee al Tribunal de la Unión una cuestión prejudicial sobre la interpretación o validez de una norma del Derecho de la Unión, **debe motivar la resolución** y exponer explicándolo cuál de los tres es el motivo de excepción o dispensa por el que no ha iniciado el proceso prejudicial.

3ª En un examen de una solicitud de autorización para interponer recurso de casación cuyo resultado depende de la *importancia de la cuestión* jurídica planteada para la seguridad jurídica, para la aplicación uniforme del Derecho o para el desarrollo del Derecho a través de la jurisprudencia, el artículo 267 TFUE *se opone a* que un Tribunal nacional decida denegar la solicitud sin haber examinado si estaba obligado a plantear al Tribunal de la Unión una cuestión prejudicial sobre la interpretación o la validez de la norma del Derecho de la Unión invocada en apoyo de la solicitud.

⁴⁰ *Ut supra*, epígrafe V. Admisibilidad y Nomofilaxis.

4ª El tribunal de casación no queda dispensado de la obligación de elevar cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Unión, sobre interpretación o validez de la norma, por la sola razón de que ya ha planteado con anterioridad una cuestión prejudicial al Tribunal de la Unión en el curso del mismo proceso o litigio nacional, si tras la resolución de la primera se considera necesaria la respuesta a una segunda cuestión.

5ª No obstante, un tribunal de casación puede abstenerse de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Unión por la concurrencia de *motivos de inadmisibilidad propios de las actuaciones del proceso* casacional de que conoce, siempre que respeten las exigencias de los principios de equivalencia y de efectividad relativos a su autonomía procesal.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNELLI FAGGIOLI, A., FUENTES AGUILA, M.R., CASTELLANOS FUENTES, P. E., (2019) “La función nomofiláctica como mecanismo de unificación en la interpretación del Derecho”, *Revista CES, Derecho* n° 2.
- CUDERO BLAS, J., (2019) “El principio de interpretación conforme del Derecho de la Unión Europea: sus límites”, en *El juez nacional en su condición de juez europeo* (Alonso García, R., dir.), European Inklings n. 17, IVAP, 2019.
- DE MIGUEL CANUTO, E., (2020) “Cuestión prejudicial sobre apreciación de validez ante el Tribunal de la Unión”, en *Los retos del Derecho financiero y tributario desde una perspectiva internacional* (Luchena Mozo, M.G., y Sánchez López, M. E., (diras.), Barcelona.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., (2024) “El recurso de amparo constitucional y el recurso de casación contencioso-administrativo: la atracción fatal del *certiorari* norteamericano”, *Revista de Administración pública* n° 223.
- MAVCIC, A., (2022) “Las sentencias de la Corte constitucional de Eslovenia”, en *Tipología y efectos de las sentencias constitucionales* (Figuerola Mejía, G.A., dir.), Méjico, vol. II.
- MAVCIC, A., (2011) *Justicia constitucional en Eslovenia*, Méjico, 2011.
- PALOMAR OLMEDA, A., (2021) “El interés casacional en la jurisprudencia reciente sobre Urbanismo”, *Anuario de Derecho Administrativo 2021* (Recuerda Girela, M.A., coord.).
- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., (2017) “El interés casacional objetivo según el Tribunal Supremo”, *Revista española de Derecho administrativo* n° 188.
- UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., (2023) *La interpretación conforme al Derecho de la Unión Europea: especial referencia al intérprete constitucional*, Pamplona.
- SOLDEVILA FRAGOSO, S., (2023) “La interpretación conforme en el Derecho Europeo”, *Actualidad administrativa* n° 10.

Title

Obstruction in the domestic appeal for cassation of the preliminary ruling on the law of the European Union.

Summary

I. Aprioristic judgment. II. Kubera-Slovenia Case. III. Constitutional Court. IV. Prevalent prejudiciality. V. Admissibility and nomophilaxis. VI. Conforming Interpretation. VII. Motivational requirements. VIII. Luccio Cesare Aquino Case. IX. Second sequence. X. Procedural exception. XI. Consorzio Italian Management Case. XII. Chain of referrals. XIII. Concluding reflections. Bibliography.

Resumen

Ante los sistemas casacionales de los tribunales internos con previa selección o filtrado de los recursos presentados, para limitar a priori el número de casos a resolver, el Tribunal de la Unión, ha tomado una posición que, examinada en profundidad, supone poner en cuestión esos métodos de restricción del acceso de los asuntos en perjuicio de los derechos subjetivos vulnerados.

Abstract

In the face of internal cassation systems that pre-select or filter the appeals submitted in order to limit a priori the number of cases to be resolved, the Union Court has taken a position that, examined in depth, implies calling into question these methods of restricting access to cases to the detriment of the subjective rights violated.

Palabras clave

Recurso interno de casación; Derecho de la Unión.

Key words

European Union Law; internal cassation systems.