

SIMPOSIO

REFLEXIONES EN TORNO AL PROCEDIMIENTO PREJUDICIAL

Luxemburgo, 30 y 31 de marzo de 2009

TERCERA SESIÓN ¿CÓMO REDUCIR LOS PLAZOS DE TRAMITACIÓN?

Excma. Sra. Doña. M^a Emilia Casas Baamonde
Presidenta del Tribunal Constitucional español

Parece evidente que las vías para reducir los plazos en la tramitación de las cuestiones prejudiciales que los órganos judiciales nacionales plantean ante el TJCE son dos: por un lado, y como se propone debatir en la sesión anterior, poner en marcha los mecanismos necesarios para reducir el número de cuestiones que tienen que ser objeto de conocimiento por parte del Tribunal, diferenciando entre cuestiones relevantes y otras menores; por otro, adoptar ciertas medidas de perfil estrictamente procesal, que se pueden concretar en la reducción de los plazos de algunas de las fases del procedimiento y que pueden incluso llegar a suponer la eliminación de fases concretas. También es palmario que ambas vías no son excluyentes entre sí, sino que, muy al contrario, pueden y deben ser instrumentos que se acumulen. Diré aún más, son vías que no pueden tratarse como compartimentos estancos, pues el establecimiento de medidas estrictamente procesales que aceleren o simplifiquen el procedimiento va a estar, muy frecuentemente, vinculado a la aceptación de la diferenciación de trato entre cuestiones relevantes y otras menores o no trascendentales para la problemática general del Derecho comunitario.

En una breve intervención intentaré dar respuesta a las cuatro preguntas que de forma muy amable el Tribunal nos sugiere como ejes del debate: la utilización de la forma de Auto, la eliminación de las conclusiones del Abogado General, el recurso de apelación contra el acto del Juez remitente y el sistema de vía libre.

Empezaré por las dos primeras. No puedo sino arrancar del debate anterior sobre la posibilidad de un tratamiento diferenciado entre cuestiones importantes y otras menores, porque, de admitir esto, salta a la vista que la forma de Auto puede resultar extremadamente útil, como también factible la eliminación de las conclusiones del Abogado General. Este extremo ya ha sido puesto de manifiesto en el ordenamiento comunitario, pues ninguna de estas dos cuestiones es nueva en la regulación de la cuestión prejudicial. Por todos es sabido que, en desarrollo del art. 20 del Estatuto del TJCE, el art. 104 del Reglamento de Procedimiento del TJCE, en su apartado 3, declara que cuando una cuestión sea idéntica a otra sobre la que el Tribunal ya ha resuelto, o cuando la respuesta a tal cuestión puede deducirse claramente de la jurisprudencia, el Tribunal, oído el Abogado General, podrá resolver en cualquier momento mediante Auto motivado (doctrina del acto aclarado). También dispone ese mismo precepto que el Tribunal podrá asimismo resolver mediante Auto motivado cuando la respuesta a la cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable (acto claro).

Desde mi experiencia en el Tribunal Constitucional español no puedo evitar advertir la identidad de estos supuestos con las cuestiones de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional inadmite al considerar que son reconducibles a la noción de *notoriamente infundadas*, con la diferencia de que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), regula para estas cuestiones un trámite de admisibilidad que no tiene lugar por el momento, en el procedimiento ante este Tribunal de Justicia. Pero volviendo a la noción de *notoriamente infundada*, si bien inicialmente su aplicación se llevó a cabo en los casos en que “sin excesivo esfuerzo argumental era posible concluir que la norma cuestionada no resultaba inconstitucional” (no existe duda razonable: acto claro) tempranamente el Tribunal Constitucional empezó a utilizarla con la finalidad –no prevista en la norma-, de evitar la reiteración de cuestiones ya resueltas (acto aclarado) y últimamente para acortar los plazos de resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad en los casos en que con cierto esfuerzo argumental –oído el Fiscal General del Estado: art. 37.1 LOTC- la norma cuestionada tampoco resulta inconstitucional (acto claro tras resolución de la duda). Contando con la debida publicación de tales Autos (posibilidad abierta por la reforma del art. 86.2 LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), esta interpretación teleológica del art. 37.1 LOTC ha presentado grandes ventajas, porque además de evitar la inútil prosecución del proceso constitucional, permite que esta causa de inadmisión juegue un importante

papel al servicio de la Autoridad de las propias Sentencias constitucionales. Ventaja que no se ve eclipsada por el temor a que con ella se dificulten las adaptaciones jurisprudenciales necesarias, habida cuenta de que el Tribunal conserva su libertad para considerar que, en un momento determinado, la cuestión ha dejado de ser “notoriamente infundada”. Es innegable que la resolución de estos asuntos a través de Autos, tanto cuando lo hace el TJCE como cuando lo hace el TC español, se pueda hablar o no de “inadmisión”, se debe a su consideración como “asuntos no relevantes”. Hemos llegado, pues, a esa diferenciación de trato sobre la que giró el debate en la sesión anterior, diferenciación que, a la vista de lo expuesto, es ya una realidad en la actividad del Tribunal de Justicia y respecto de la que conviene decidir su profundización y su aplicación más allá de los supuestos del acto claro o del acto aclarado. Debe, primero alcanzarse la convicción de que la unidad del Derecho comunitario no exige la uniformidad más absoluta en su interpretación y, después, hay que admitir que, como pone de manifiesto el informe del Grupo de Trabajo de la Asociación de Consejos Estado y de las Jurisdicciones Administrativas Supremas de la UE, las jurisdicciones nacionales tienen capacidad para aportar una solución propia a las cuestiones de menor importancia. Se trata, también, de preservar la calidad de las decisiones de que viene haciendo gala el TJCE.

La cuestión que importa ahora es si, consagrada esa diferenciación, la resolución de tales supuestos podría hacerse por Auto motivado y sin conclusiones del Abogado General. Desde mi punto de vista resultaría muy conveniente establecer en el orden comunitario una fase previa de admisión y en ese contexto, la utilización del Auto y la eliminación de las conclusiones de Abogado General, no sólo sería posible, sino lo más correcto. Por lo demás, la motivación del Auto podría incluso suministrar al Juez nacional breves pautas orientativas para resolver.

Introducida en el ordenamiento comunitario una fase de admisión, quizás fuera útil el juego de otras causas de inadmisión que utilizamos en el Tribunal Constitucional español, pues su uso iría también en beneficio de la celeridad y eficacia del sistema. Así ocurre con el denominado “juicio de aplicabilidad”, que permite la inadmisión de los asuntos en los que la norma cuestionada es manifiestamente inaplicable al supuesto de hecho; y también con el “juicio de relevancia” contemplado en el art. 35.1 LOTC, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 163 de la Constitución Española, que ha sido

definido por el Tribunal Constitucional español como “el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada”.

Paso ahora al tratamiento de las dos preguntas pendientes de respuesta. Por lo que se refiere a la concreta cuestión del recurso de apelación contra la resolución judicial del órgano jurisdiccional remitente que contiene la decisión de interponer la cuestión prejudicial, cobra relevancia en la medida en que plantea una dilatación mayor del procedimiento si, como es lógico, debe suspenderse la tramitación de la cuestión prejudicial mientras tanto no se resuelva dicho recurso de apelación. Recordemos que el Grupo de Trabajo ha aconsejado que, en estos casos, el órgano judicial nacional debe sentirse comprometido a informar lo más pronto posible al Tribunal de Justicia de la apelación interpuesta y a solicitar el aplazamiento del examen de la cuestión prejudicial, salvo que estime que el recurso de apelación ha sido claramente introducido para dilatar el procedimiento o es irreflexivo y temerario. Recientemente, en el Asunto Cartesio (C-210/06) el Tribunal ha tenido que pronunciarse sobre los efectos en el ámbito comunitario de que el recurso interno prospere, si el Juez nacional no ha actuado de forma diligente.

La posibilidad de interponer recurso de apelación es una eventualidad excluida de muchos países. Así, en España, contra el Auto que decida el reenvío de la cuestión prejudicial no cabe recurso de apelación, porque se trata de una medida interlocutoria, de un Auto que no pone fin a la instancia, y en el ordenamiento procesal español –salvo excepciones- no cabe la apelación contra los Autos no definitivos. Para que la panorámica sea completa, debo advertir que tales Autos sí son recurribles y cabe recurso de reposición en el ámbito civil (arts. 451 y 452 LEC 2000), recurso de súplica en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 79 LJCA), recurso de reposición y súplica en el orden jurisdiccional social (arts. 184 y 195 LPL), y un recurso de reforma o queja en el orden penal (art. 216 LECr). Pero son todos ellos recursos de los denominados en España *no devolutivos*, es decir, que se sustancian ante el órgano a *quo*, el mismo que ha dictado la resolución judicial que se recurre y que deben, o al menos deberían, sustanciarse enteramente en un plazo aproximado de unos veinte días. Con estos recursos la dilación del proceso es menor y no justificaría la comunicación al Tribunal de Justicia del recurso interpuesto. El sistema español en este punto resulta

satisfactorio, pues creo adecuado vetar el acceso al recurso de apelación de estas resoluciones judiciales, pero también mantener la existencia de los recursos mencionados. Estos recursos no permitirán entrar con las partes en un debate sobre el fondo, sobre la pertinencia o no de interponer la cuestión prejudicial, pero sí detectar graves errores en la decisión del órgano judicial, si los hubiere.

El debate de fondo con las partes debe hacerse mediante la concesión a las mismas de una audiencia previa. Introduzco así un tema, a mi juicio de gran relevancia y estrechamente vinculado con la posible apelación de la decisión judicial nacional. En las conclusiones del Grupo de Trabajo se recomienda que la jurisdicción nacional solicite a las partes su opinión acerca de un posible reenvío prejudicial. El propio Grupo de Trabajo apunta ya que evitaría complicaciones posteriores a la toma de decisión por el órgano judicial y, por tanto, opta por esta audiencia previa como garantía para las partes que haría innecesario el recurso de apelación contra la decisión de reenvío prejudicial y contribuiría a la celeridad del procedimiento. En nuestro país, la audiencia a las partes previa al planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad resulta obligatoria en virtud del art. 35.2 LOPJ y la jurisprudencia constitucional ha sido muy rigurosa en la exigencia de este trámite. Recientemente, hemos recordado que con dicho trámite “no sólo se asegura la intervención de dichas partes y del Ministerio Fiscal con carácter previo a la posible adopción de una decisión judicial de tanta entidad como es la apertura de un proceso constitucional, sino que, además, pone a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer, con rigor, la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso. Por ello, hemos afirmado que “la importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC no puede minimizarse reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que ésta se acuerde, resultando inexcusable, por el contrario, que en él se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como las normas de la Constitución que se consideren vulneradas” (ATC 31/2009, de 27 de enero, FJ 2).

Son muchos los casos en los que el Tribunal Constitucional español ha inadmitido una cuestión de inconstitucionalidad por entender que no había sido adecuadamente realizado el trámite de audiencia a las partes. En mi criterio resulta

meridiana la conveniencia de imponer como obligatorio dicho trámite en la decisión de proceder a un reenvío prejudicial. Establecido como obligatorio por el legislador, su incumplimiento podría ser denunciado en el orden interno a través de esos recursos no devolutivos de los que antes hablaba. En fase comunitaria, esto puede servir para aligerar el trámite de observaciones escritas de las partes (2 meses).

No quiero dejar de apuntar otras cuestiones que, en el ámbito nacional, deberían ser debatidas en aras de darle mayor eficacia y celeridad al procedimiento prejudicial. Sirva de muestra la falta de claridad sobre el momento en que debe interponerse la cuestión prejudicial. La nota informativa que el Tribunal de Justicia publicó en junio de 2005 sobre el planteamiento de las cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales nacionales, que ha sido recientemente completada con motivo de la puesta en marcha del procedimiento prejudicial de urgencia, afirma que debe hacerse tan pronto como el Juez tenga conocimiento de que resulta necesaria para poder emitir su fallo, pero a la vez exige una definición muy precisa del marco fáctico y jurídico. Mi opinión particular es que la exigencia de que el procedimiento esté sólo pendiente del fallo, quizás ayudara a la reflexión del órgano judicial y redundara en una reducción del número de cuestiones que llegaran al Tribunal. En esta línea se decantó la LOTC española en relación con la cuestión de inconstitucionalidad, exigiendo que el procedimiento esté concluso, y dentro del plazo para dictar Sentencia, en orden a poder plantear dicha cuestión.

No deja de tener su importancia la decisión sobre si el órgano judicial nacional debe o no aportar una proposición de respuesta, como ha quedado establecido en el procedimiento prejudicial de urgencia que se estableció en art. 104 ter para el espacio de libertad, seguridad y justicia. A esta cuestión se refiere el Grupo de Trabajo como “feu vert” (luz verde), habiendo sido traducida como “vía libre” para el Juez nacional. El Grupo de Trabajo se manifiesta claramente favorable a la emisión de una opinión por el Juez nacional, pero sin que se constituya en obligación. La nota informativa del Tribunal del año 2005 declara que el órgano jurisdiccional remitente puede, en su caso, indicar de modo sucinto su punto de vista sobre la respuesta y, sin embargo, la Nota informativa del 2008 (sobre la conocida como PPU) ya añade que el órgano judicial “remita respuesta en la medida de lo posible”, y se explica que “tal indicación facilita la toma de postura de las partes y demás interesados que participan en el procedimiento

como la decisión del propio Tribunal, contribuyendo todo ello a la celeridad del procedimiento”. La cuestión pendiente es si debe o no erigirse en requisito obligatorio. No veo obstáculo para que ello sea así, más teniendo en cuenta que otro elemento indeterminado en el orden interno, o al menos no suficientemente definido, es cuál debe ser el contenido que debe tener la cuestión prejudicial que se eleva ante el TJCE.

Todo lo expuesto pone sobre la mesa un problema generalizado en los Estados miembros de la Unión –con honrosas excepciones-, que es el silencio absoluto que guardan los ordenamientos procesales de los Estados miembros –entre ellos el español- en relación con la regulación de la cuestión prejudicial. No resulta conveniente que después de tantos años de andadura comunitaria nuestras normas procesales no hayan incorporado la tramitación que debe tener en España la decisión de un reenvío prejudicial. En este sentido, me atrevo a realizar un llamamiento no sólo al legislador nacional, sino también al legislador comunitario, que podría servir, en esta ocasión como en tantas otras, de motor de una deseable reforma en beneficio de una mayor eficacia y celeridad del procedimiento prejudicial.