

LA EUROPEIZACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL INTERNO

Leonor Moral Soriano*

Universidad de Granada

RESUMEN:

Este trabajo examina la europeización del control judicial interno desde la perspectiva del razonamiento jurídico. La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Derecho originario constituye el punto de inflexión que reconfigura las obligaciones hermenéuticas de los jueces nacionales: interpretar el Derecho interno de conformidad con el Derecho de la Unión y, en particular, con la Carta. El estudio muestra cómo esta exigencia transforma la práctica interpretativa de los jueces nacionales. La europeización del control judicial desplaza el razonamiento jurídico hacia un modelo más formalista, que tiende a minimizar el nivel externo de justificación y a privilegiar el reenvío prejudicial como mecanismo de coordinación jurisprudencial. El análisis revela, en suma, una mutación de la cultura jurídica: el tránsito hacia un razonamiento estructurado por técnicas de coordinación multinivel y por una creciente centralidad del Tribunal de Justicia en la definición del marco argumentativo aplicable.

PALABRAS CLAVE:

Europeización del Derecho; control judicial interno; interpretación conforme; Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; primacía; razonamiento jurídico; Tribunal de Justicia de la Unión Europea; derechos fundamentales; justificación interna y externa.

ABSTRACT:

This paper examines the Europeanisation of domestic judicial review through the lens of legal reasoning. The incorporation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union into primary law marks a turning point that reshapes the hermeneutic obligations of national judges: interpreting domestic law in conformity with EU law and, in particular, with the Charter. The study shows how this requirement transforms national courts' interpretative practices. The Europeanisation of judicial review shifts legal reasoning towards a more formalistic model, one that tends to minimise the external level of justification while privileging the preliminary reference procedure as a mechanism of jurisprudential coordination. Ultimately, the analysis reveals a mutation in legal culture:

* Estoy profundamente agradecida a Augusto Aguilar, Estanislao Arana, Alfonso García Figueroa, Eva Nieto, Carmen Plaza, y María Asunción Torres por sus orientaciones y valiosísimos comentarios a anteriores borradores de este artículo. Por supuesto, reclamo para mí la autoría de todos los errores.

a transition toward a mode of reasoning structured by multilevel coordination techniques and by the growing centrality of the Court of Justice in defining the applicable argumentative framework.

KEYWORDS:

Europeanisation of law; domestic judicial review; consistent interpretation; Charter of Fundamental Rights of the European Union; primacy; legal reasoning; Court of Justice of the European Union; fundamental rights; internal and external justification.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN II. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO: EL CONTROL INTERNO Y SU EUROPEIZACIÓN III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA ... IV. ...Y LA EUROPEIZACIÓN DE LOS JUECES NACIONALES V. EUROPEIZACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL INTERNO: LA (INEXISTENTE) IRRADIACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A) Escenario Delvigne B) Escenario Melloni C) Escenario Åkerberg D) Situaciones derogatorias VI. EUROPEIZACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL INTERNO O CÓMO MINIMIZAR EL NIVEL EXTERNO DE ARGUMENTACIÓN VII. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

En esta contribución me propongo examinar la europeización del control judicial interno desde la perspectiva de la argumentación y del razonamiento jurídico. Para ello, partiré de lo que considero el hito con mayor capacidad transformadora en el razonamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en consecuencia, en el de nuestros órganos jurisdiccionales, incluido el Tribunal Constitucional: la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Derecho originario de la Unión.

Desde el punto de vista del razonamiento jurídico, la integración de los derechos fundamentales en el universo de las razones jurídicas incide de manera profunda en los modelos de argumentación. Nos obliga a repensar las diferencias entre reglas y principios, entre el razonamiento silogístico y la ponderación, o entre interpretación y argumentación, por mencionar solo algunas. El efecto de irradiación de los derechos fundamentales —si estos se toman en serio— pone de manifiesto los límites del razonamiento jurídico formalista y nos impele a adoptar teorías de la argumentación más permeables a los argumentos práctico-generales.

II. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO: EL CONTROL INTERNO Y SU EUROPEIZACIÓN

Una reflexión sobre la naturaleza de instituciones jurídicas como el control judicial conduce, casi inevitablemente, a interrogantes más amplios sobre la propia naturaleza del

Derecho. Ello exige, al menos, una breve delimitación del marco conceptual desde el cual articularé la tesis principal de este trabajo.

La pregunta “¿qué hacen los jueces?” admite una primera respuesta relativamente sencilla: los jueces justifican sus decisiones mediante argumentos jurídicos. Sin embargo, esa caracterización inicial se complica de inmediato. ¿Se trata de argumentos destinados a fundamentar la interpretación de una norma, o su aplicación a un caso concreto? ¿O, más bien, son argumentos que, revestidos de apariencia legal, legitiman la creación judicial de normas o, incluso, su derogación permitiendo sentencias judiciales *contra legem*? La respuesta depende de la teoría del razonamiento jurídico que adoptemos, y, en consecuencia, de los presupuestos conceptuales que asumamos sobre la naturaleza del Derecho.

Existen diversas teorías de la argumentación jurídica, cada una de ellas coherentes con presupuestos conceptuales diversos sobre la naturaleza del Derecho. Un positivista formalista identifica la argumentación jurídica con un silogismo jurídico¹; un positivista posthartiano acepta una zona de textura abierta de toda regla y con ello tolera la discreción (judicial) para que identifique la práctica social; un realista sostiene que la argumentación tiene que ver con corazonadas del juez y otros procesos psicológicos (o fisiológicos); un retórico concibe la argumentación como persuasión de un auditorio; alguien que comulgue con los *Critical Legal Studies* preservará la función crítica y transformadora del Derecho escrito; un defensor del uso alternativo del Derecho como Barcellona defenderá que lo que hacen y deben hacer los jueces es activismo judicial pues tienen que corregir el Derecho; un garantista como Ferrajoli sostendrá que la argumentación jurídica debe preservar las exigencias morales que impone la Constitución.

En este panorama tan rico y diverso, considero que la *Teoría de la argumentación jurídica* de Robert Alexy (1989) y *Legal Reasoning and Legal Theory* de Neil MacCormick (2003) constituyen las reflexiones más elaboradas sobre la práctica del Derecho, especialmente en el contexto de Estados constitucionales de Derecho, donde la fuerza de irradiación de los derechos fundamentales ha tensionado la hegemónica concepción juspositivista del Derecho.

La Teoría de la Argumentación Jurídica (TAJ) se centra en la fundamentación, y justificación de los enunciados jurídicos, partiendo del principio de la unidad de la razón

¹ Ruiz Miguel señala que la concepción eminentemente legalista del Derecho y la moral es el rasgo distintivo del iusnaturalismo racionalista (Ruiz Miguel 2002, 128). El legalismo como aplicación de este orden al mundo humano consiste en la comprensión del orden jurídico-moral como preceptos y reglas que obligan y prohíben conductas. Resulta que este rasgo del iusnaturalismo racionalista ha mutado en la señal distintiva del positivismo, y más específicamente, del positivismo normativo, pues su formalismo está estrechamente vinculado a la idea de Derecho como ley (*Torah*, en oposición a la idea de Derecho como *Dikaion* —lo justo—).

práctica que ya hallamos en Kant (1989: 264). Este principio implica asumir que no existe un razonamiento jurídico completamente desvinculado del razonamiento práctico-general (moral), o, dicho con mayor precisión, que el razonamiento jurídico constituye un caso especial del razonamiento práctico (Alexy 1989). Tres razones fundamentan esta posición: que las discusiones jurídicas se refieren a cuestiones prácticas (de deber ser); que estas cuestiones son debatidas desde la pretensión de corrección²; y que el razonamiento jurídico tiene lugar bajo condiciones de limitación (Alexy 1989, 206-207).

Subsunción, interpretación y argumentación

Desde la perspectiva de la racionalidad judicial, la subsunción ordena el razonamiento jurídico. Subsumir un caso en una norma exige, simultáneamente, interpretar el enunciado jurídico y verificar los hechos relevantes. Esta actividad implica decisiones relativas a (i) el significado de las disposiciones jurídicas, (ii) la validez de las normas aplicables, (iii) la verdad de los hechos controvertidos, (iv) su calificación jurídica y (v) las consecuencias deónticas que se siguen de dicha calificación. Sin embargo, esta descripción formal puede ocultar la complejidad del razonamiento judicial, pues la subsunción presupone, entre otras, la previa justificación de los significados atribuidos a los textos normativos.

Interpretar enunciados jurídicos consiste en atribuir significado a los enunciados jurídicos. De acuerdo con el concepto amplio de interpretación (*sensu largo*) la interpretación ocurre en todo caso, pues siempre hay un enunciado lingüístico (un significante, expresado en lenguaje natural) al que hay que dar sentido; ello comporta un elemento de discrecionalidad, pues hay que discernir el sentido que se le puede dar a la norma. Por otro lado, de acuerdo con un concepto restringido (*sensu stricto*), solo interpretamos cuando hay dudas o controversias sobre el significado del enunciado jurídico. El principio *in claris non fit interpretatio* se formula en el marco de la interpretación *sensu stricto*, pues cuando el significado de la norma es claro, podría decirse que no precisa interpretación, aunque más bien, lo que ocurre es que no hay controversias o discrepancias sobre su significado (Gascón Abellán 2014: 251).

La atribución de significado ocurre, en todo caso, tanto cuando existe consenso sobre el sentido de las normas, es decir, en los casos fáciles así como en los casos difíciles, es decir, en los que no se manifiesta dicho consenso. En todo supuesto (casos fáciles y difíciles), interpretar implica un ejercicio de discrecionalidad por parte del operador jurídico, de discernimiento a la hora de atribuir significado a los enunciados normativos

² Para entender la fuerza de la pretensión de corrección, imaginemos que las decisiones judiciales no tuvieran que incluir la pretensión de corrección. El resultado sería algo así como: “En nombre del pueblo, se condena al señor N a diez años de privación de libertad, aunque no hay para ello buenas razones” (Alexy 1989, 209); esta es una expresión defectuosa, que encierra una contradicción performativa sobre la que Austin llama la atención y ejemplifica con el conocido “El gato está sobre el felpudo, pero yo no lo creo”.

pues, como nos recuerda Ricardo Guastini, “no existe algo así como el significado propio de las palabras” (Guastini 1985: 105).

La interpretación, por tanto, es necesariamente contextual. Requiere atender al contexto lingüístico³, puesto que los enunciados jurídicos se formulan en lenguaje natural; al contexto sistémico⁴, al que también podemos referirnos como cotexto, esto es, el relativo al sistema jurídico en el que se incardina el enunciado; y al contexto funcional⁵ que apunta a la relación del enunciado jurídico con la sociedad. La contextualidad de la interpretación jurídica exige el giro hermenéutico asociado a Hart⁶ y al reconocimiento del Derecho como práctica social compleja, lo que inevitablemente conduce a la teoría de la argumentación jurídica.

En un Estado constitucional, los derechos fundamentales y los principios —como la igualdad, el interés general o la seguridad jurídica, entre otros muchos— se incorporan necesariamente al razonamiento jurídico para justificar el significado que atribuimos a los enunciados jurídicos. Las razones sustantivas que los derechos fundamentales encapsulan interactúan con el “contorno” institucional del Derecho, de modo que no es posible formular un juicio jurídico sin recurrir también a razones de carácter moral (Vega López 2018: 132), aunque estas razones se expresen en el lenguaje del propio sistema jurídico.

Para organizar esta complejidad, la TAJ distingue entre justificación interna y la justificación externa. La primera verifica la corrección lógica-deductiva de la decisión a partir de las premisas elegidas; la segunda examina la corrección de esas premisas, es

³ Los problemas de interpretación relacionados con el contexto lingüístico son propios del lenguaje natural: la ambigüedad de las expresiones lingüísticas (es decir, que se pueda entender de varias maneras un enunciado) y la vaguedad o imprecisión del significado de los términos o expresión lingüística (cuando el significado es indeterminado). La vaguedad es evidente en los conceptos jurídicos indeterminados que requerirán de interpretación en el sentido de fijar discrecionalmente el significado entre varios posibles.

⁴ Entre los problemas de interpretación relacionados con el contexto jurídico, cabe destacar las redundancias normativas, las lagunas y las antinomias. La antinomia involucra siempre a dos normas ya interpretadas. La doctrina distingue entre *antinomia real* (dos normas del mismo sistema jurídico, con calificaciones jurídicas diferentes que conducen a resultados deónticos incompatibles) y *antinomia aparente*. En este último caso, las reglas de solución de antinomias logran disiparlas, es decir, no hay una contradicción real, si no aparente, puesto que el sistema las desactiva. Se trata de reglas de jerarquía, temporalidad y competencia. Ésta es la regla que se aplica en el caso de antinomias aparentes entre disposiciones (ya interpretadas) el Derecho nacional y el Derecho de la Unión: la inaplicación de una y la primacía de la otra.

⁵ De forma similar, el artículo 3.1 del Código Civil, hace referencia a los distintos contextos hermenéuticos: la interpretación literal (el sentido propio de sus palabras, aunque la filosofía del lenguaje nos ha enseñado que tal cosa no existe), sistémica (el contexto), histórica (los antecedentes históricos y legislativos), sociológica (la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas) y teleológica (atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas).

⁶ El giro hermenéutico, como nos ilustra Mora Sifuentes, consiste en la idea según la cual, para tener una adecuada representación de lo jurídico, tenemos que entender el Derecho como una práctica social compleja gobernada por reglas desde el punto de vista de quienes participan en ella (Mora Sifuentes 2024, 235).

decir, las razones —jurídicas y práctico-generales— que justifican la interpretación adoptada (Alexy 1989, 214)⁷. Esta distinción, originariamente formulada por Wróblewski e incorporada a sus teorías por MacCormick⁸ y Alexy, marca la frontera entre el razonamiento deductivo y la argumentación justificativa.

La justificación interna adopta la forma del silogismo jurídico, pero su alcance es limitado: no permite justificar las premisas interpretativas ni los principios que fundamentan la elección de un significado⁹. De ahí la necesidad de la justificación externa, en la que se recurre a razones sustantivas y principios jurídicos. Así, decisiones como preferir la interpretación teleológica frente a la literal, restringir efectos de nulidad por razones de seguridad jurídica, o invocar el principio —implícito— según el cual un Estado no puede beneficiarse de su propio incumplimiento del Derecho de la Unión, son ejemplos paradigmáticos de justificación externa.

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA ...

Si nos atenemos a una aproximación a la constitución deudora de Kelsen, la constitución es “una norma o grupo de normas que tienen el rango más alto en un orden jurídico, en el sentido de que a partir de ellas se mide la validez de todas las demás normas” (Jakab 2019: 1216). En este sentido el Tribunal de Justicia se comporta como un tribunal constitucional en el marco de los procedimientos de nulidad del art. 263 TFUE, y en los procedimientos prejudiciales sobre la validez del Derecho de la Unión Europea del art. 267(b) TFUE y especialmente cuando interpreta el Derecho de la Unión en el marco de cuestiones prejudiciales (de interpretación) del art. 267(a) TFUE (Itzcovich 2022: 189). Pero ¿se comporta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como un tribunal constitucional cuando controla la compatibilidad de las medidas de un Estado con los derechos fundamentales de la Unión europea? ¿Es la protección de los derechos

⁷ Como nos recuerda Cristina Redondo, la distinción entre justificación interna y externa es ambigua (1999, 149), aunque generalmente nos referimos a que la decisión jurídica concreta está basada en una justificación interna, mientras que las premisas que hemos utilizado están fundadas en una justificación externa. Justificación interna equivale a justificación lógico-deductiva, mientras que la externa no responde a la lógica deóntica. También puede sostenerse que la justificación interna está basada en normas y principios del sistema jurídico, es por lo tanto una justificación jurídica, mientras que la justificación externa está basada en razones extra-jurídicas como directivas morales o políticas.

⁸ El iusfilósofo escocés se refiere a ella como justificación de primer orden o deductiva, y justificación de segundo orden.

⁹ Una visión formalista del razonamiento jurídico (reducido a la deducción lógica) nos propondría este esquema que debemos rechazar pues forma parte de un marco teórico más amplio cuyos elementos básicos están superados en el paradigma jurídico (occidental) actual: el rol neutral y legalista del operador jurídico, la visión omnicomprendensiva y legalista del Derecho, y la visión formal, pasiva y lógica de la aplicación del Derecho.

fundamentales vertebradora de la función institucional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea?

Armin von Bogdandy (2000: 1325) señala que en las sentencias del Tribunal de Justicia en las que se constitucionaliza los Tratados, y con ellas, la función institucional del Tribunal, el razonamiento jurídico se centraba en fomentar la integración, la efectividad, unidad y efecto directo del Derecho de la Unión Europea. La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Derecho originario es un hito que lo cambia todo (o debería hacerlo) desde una perspectiva teórica del razonamiento jurídico.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia no ha examinado en profundidad (o quizá ha evitado deliberadamente hacerlo) las implicaciones estructurales que los derechos fundamentales comportan para la arquitectura de su razonamiento jurídico. Antes bien, su jurisprudencia tiende a restringir el alcance irradiador de los derechos fundamentales y, con ello, a limitar el papel que estos pueden desempeñar en la argumentación jurídica en el seno del Derecho de la Unión.

Se ha criticado el estilo críptico y cartesiano de las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, su pretendido silogismo simple, la escasez y laconismo de sus decisiones que no facilitan el diálogo del constitucionalismo europeo (Itzcovich 2022), sobre todo cuando los derechos fundamentales son el nuevo asunto del diálogo constitucional entre el Tribunal de Justicia, por un lado, y los jueces y tribunales nacionales, por otro. Se ha subrayado además que este estilo poco inspirador (Itzcovich 2022: 252) no se compeadece con la idea de diálogo judicial, y más allá, tampoco lo hace con la teoría de la democracia deliberativa que conduce a consensos racionales sobre el contenido de los derechos fundamentales¹⁰.

Tampoco parece el estilo adecuado para dialogar con los tribunales constitucionales (ni con los nacionales) sobre los derechos fundamentales. Máxime cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los tribunales nacionales tienen concepciones bien diferentes sobre la argumentación jurídica cuando se apela los derechos fundamentales: para el Tribunal de Justicia son formulados normativamente como reglas, insertos en directivas o reglamentos, y aplicados mediante operaciones lógicas propias del silogismo jurídico; mientras que, para otros, en especial el Tribunal Constitucional, son razones que orientan la decisión jurídica.

Esta polaridad se explica por la teoría interna y la teoría externa de los límites de los derechos fundamentales (García Figueroa 2009: 112 y ss.; 2025b: 55 y ss.). Según la teoría interna de los límites de los derechos fundamentales (la que al parecer hace suya el Tribunal de Justicia de la Unión Europea), los principios jusfundamentales son

¹⁰ Estos consensos conforman un patriotismo constitucional capaz de fomentar una identidad cívica colectiva de la que nos habla Habermas.

disposiciones jurídicas cerradas: cuando entran en conflicto, se aplica uno y se desplaza el otro. En este esquema, la (in)aplicación de una regla responde a la existencia de una excepción justificada que, sin embargo, es solo aparente. Como esa excepción puede ser reconstruida argumentativamente, no opera como un límite externo, sino como un elemento intrínseco de la propia regla que delimita el contenido del derecho fundamental. De esta manera, el derecho fundamental está delimitado desde su formulación (*ex tunc*), los límites del derecho fundamental son internos, forman parte de la regla y corresponde al intérprete descubrir tales contornos. Desde esta perspectiva, cuando los derechos fundamentales colisionan entre sí, la actividad judicial se centrará en la *calificación* (jurídica) de los hechos para subsumirlos al caso concreto y resolver el silogismo jurídico. Esta teoría presenta claras ventajas en términos de seguridad jurídica —sus límites aparecen definidos y basta con identificarlos— y reduce el esfuerzo argumentativo exigido a los jueces (García Figueroa, 2025b: 56). Pero su contrapartida —según cómo se valore— es que presupone un fuerte formalismo, disminuyendo el rigor justificativo que cabe demandar al operador jurídico (García Figueroa 2009: 113).

Por el contrario, la teoría externa de los límites de los derechos fundamentales sostiene que no existe una delimitación *ex ante* de sus confines; los derechos poseen una dimensión expansiva o ideal (García Figueroa, 2025b: 57) y solo encuentran sus límites al entrar en colisión con otros derechos. Los derechos fundamentales presentan un aspecto *prima facie*, su concreción se confía a la ponderación caso por caso, *all things considered*. Formulados como principios, su tratamiento exige un criterio objetivo de delimitación, lo que comprometería la seguridad jurídica y demandaría consecuentemente un cierto objetivismo moral que el formalista podría confundir con subjetivismo. Su ventaja, sin embargo, es de cuño axiológico: sitúa a los derechos fundamentales como valores superiores del ordenamiento, preserva la validez y la plena vinculatoriedad de los derechos jusfundamentales.

La teoría externa de los límites de los derechos fundamentales está estrechamente relacionada con la tesis fuerte de la separación entre reglas y principios de acuerdo con la cual las reglas se aplican mediante subsunción (son mandatos de determinación) y los principios se aplican mediante ponderación (son mandatos de optimización, Alexy 1993: 86). Sin embargo, como observa García Figueroa (2009: 142) no está claro que esta tesis fuerte de la separación resista su traslado al plano funcional: hay reglas que pueden ser ponderadas y hay principios que pueden dar lugar a la subsunción (García Amado 2009). El propio García Figueroa nos alerta de que la causa de algunos de los problemas de la distinción fuerte entre reglas y principios radica, no tanto en las propiedades de los principios, sino en las propiedades de las reglas (2009: 143) pues están definidas de forma deficiente e inapropiada para un Estado constitucional o un sistema jurídico constitucionalizado como el europeo.

Los defensores de la tesis fuerte de la separación entre reglas y principios parecen abocados a una suerte de *paradoja principialista formalista* (García Figueroa 2009: 143) porque si bien los principios imprimen un carácter antiformalista en la argumentación jurídica, las reglas aparecen descritas de forma rígida, en oposición a los principios, para responder al formalismo extremo con el que salvaguardar el ideal de la seguridad jurídica.

En un estado constitucional, la interacción entre reglas y principios, entre subsunción y ponderación, entre interpretación y argumentación, es inevitable. Si nos tomamos en serio el efecto de irradiación de los principios (*Ausstrahlungswirkung*) no es posible mantener la separación fuerte entre reglas y principios. Surge así una visión holista del ordenamiento en la que todas las normas, salvo quizás los principios precisamente (García Figueroa 2018: 74) son derrotables. Como sintetiza García Figueroa, toda norma infraconstitucional “debe estar *dispuesta* o *preparada* para ser excepcionada singularmente por normas constitucionales y puesto que desconocemos en qué casos eso *deberá ser* así, entonces todas las normas comparten esa propiedad que algunos han querido asignar en exclusiva a los principios jusfundamentales: su condición de principios” (García Figueroa 2009: 147).

IV.... Y LA EUROPEIZACIÓN DE LOS JUECES NACIONALES

La historia de la europeización de los jueces nacionales es una historia de éxito (Claes 2006: 41), desde el punto de vista de la eficacia, unidad y primacía del Derecho de la Unión Europea. Arzoz señala los dos principales vectores de la influencia del Derecho de la Unión sobre la jurisdicción de los Estados miembros (2020: 330 y ss.): un vector de carácter procesal de acuerdo con el que el Derecho de la Unión se aplica en el marco procedimental y procesal de los Estados miembros conforme a los principios de efectividad y equivalencia; un segundo vector de carácter institucional que consiste en el empoderamiento del juez nacional, de cualquier orden y nivel jurisdiccional para aplicar el Derecho de la Unión y garantizar el principio de primacía. Este mandato incluye lo siguiente (Arzoz 2020: 331-334):

- la potestad de inaplicar la norma incompatible con el Derecho de la Unión;
- la potestad de descartar cualesquiera prácticas legislativas, administrativas y judiciales que obstaculicen la plena eficacia del Derecho de la Unión;
- la potestad de suspender cautelarmente disposiciones de cualquier rango que sean contrarias al Derecho de la Unión hasta que recaiga la resolución a la cuestión prejudicial planteada;
- y la interpretación conforme al Derecho de la Unión de toda disposición de derecho interno¹¹.

¹¹ Incluso cuando ésta surta efectos entre privados (Sarmiento 2006: 396-398).

A este elenco podemos añadir la facultad y a veces la obligación de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto se plantee una duda acerca de la interpretación del Derecho de la Unión. En efecto, la cuestión prejudicial ha sido el instrumento del Derecho europeo más efectivo para trasmutar a los jueces nacionales en jueces ordinarios comunitarios.

Si atendemos al contenido de la función jurisdiccional de nuestros jueces nacionales como jueces europeos, ésta tiene una dimensión negativa y otra positiva. La primera consiste en inaplicar la norma incompatible, descartar aquello que impida la efectividad del Derecho de la Unión, o suspender cautelarmente las medidas incompatibles con el Derecho de la Unión. La dimensión positiva, por otro lado, exige interpretar el Derecho nacional conforme al Derecho de la Unión. Se trata de la interpretación conforme que Carlos Nino (1991: 100 y ss.) denomina la *lógica Marshall* (por *Marbury v. Madison*), de acuerdo con la que, toda interpretación jurídica debe ser conforme a la norma superior, o no es interpretación válida. Así, si el Derecho de la Unión goza de primacía, la interpretación jurídica debe ser conforme al Derecho de la Unión; del mismo modo, las normas nacionales deben ser conformes a las normas europeas (al Derecho de la Unión), o verse desplazadas.

La particularidad del pluralismo jurídico, que caracteriza la relación Derecho nacional/Derecho de la Unión o juez nacional/juez europeo, es que la interpretación del juez nacional debe respetar simultáneamente la Constitución, es decir, argumentar, de acuerdo con una *lógica Marshall*, conforme a la Constitución (y a los derechos fundamentales que en ella se proclaman) y al Derecho de la Unión (y a los derechos fundamentales elevados a Derecho originario). La interpretación conforme en contextos de pluralismo jurídico supone, como señala el Abogado General Maduro, el "ejercicio imposible de tener que conciliar lo inconciliable: ¿cómo garantizar la protección de la Constitución en el ordenamiento jurídico interno sin atentar contra la exigencia existencial de primacía del Derecho comunitario?"¹².

V. EUROPEIZACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL INTERNO: LA (INEXISTENTE) IRRADIACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La europeización del control judicial interno alude al deber de los jueces y tribunales nacionales de interpretar el ordenamiento conforme al Derecho de la Unión. La interpretación conforme al Derecho de la Unión (interpretación consistente) fue

¹² Conclusiones del AG Poiares Maduro, de 21 de mayo de 2008, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine y otros.*, C-127/07, ECLI:EU:C:2008:292, apdo. 15. Para el AG Maduro sí parece que el Tribunal de Justicia logra reconciliar lo irreconciliable: "La Unión Europea y los ordenamientos jurídicos nacionales se fundamentan en los mismos valores jurídicos fundamentales. Mientras que los jueces nacionales tienen el deber de garantizar el respeto de estos valores en el ámbito de aplicación de sus constituciones, es responsabilidad del Tribunal de Justicia hacer lo propio en el marco del ordenamiento jurídico comunitario" (apdo. 15).

desarrollada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Von Colson*¹³ y luego ampliado su ámbito en *Marleasing*¹⁴. Pronto se constituyó como instrumento para resolver los conflictos entre ordenamientos jurídicos sin tener que llegar a la consecuencia más severa, esto es, la inaplicación del Derecho nacional (Baraggi 2025: 8), si bien, esta técnica pide a los jueces nacionales una tarea hercúlea: considerar, de un lado, el sistema jurídico nacional como un todo, y simultáneamente extender la obligación de interpretación conforme a Directivas (el punto de partida de la doctrina del Tribunal de Justicia), Tratados, principios generales del Derecho Europeo, y por supuesto, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En este sentido, se argumentará que la exigencia hermenéutica de interpretación conforme se verá particularmente modelada por la incorporación de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Derecho originario. O al menos esta es la hipótesis de partida.

A medida que el modelo de europeización se ha ido afianzando gracias a la triada de principios primacía/efecto directo/responsabilidad, la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su posterior incorporación Derecho originario operado con el Tratado de Lisboa, infunde nuevos bríos al proceso de integración jurídica —si bien al inicio sus consecuencias eran desconocidas, aunque sí predecibles. El art. 47 de la Carta establece el sistema general de protección de los derechos fundamentales de la Unión (el derecho a la tutela judicial efectiva). Esta protección corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto de los actos de las instituciones y órganos de la Unión inmediatamente aplicables en un Estado, y a los jueces y tribunales de los Estados miembros respecto de los actos de la Unión que requieren la intermediación (aplicación o trasposición) de un acto nacional (Cruz Villalón 2021: 62).

En este último escenario, denominado por Lenaerts y Gutiérrez-Fons como “escenarios de agente” (2023: 122 y ss.), los derechos fundamentales de la Carta penetran en el sistema jurisdiccional nacional hasta el punto de convivir con los derechos fundamentales de la Constitución española. Cruz Villalón habla de dos *series* de derechos fundamentales (el derivado de la Carta y el derivado de la Constitución) con las que tiene que operar el juez nacional (2021: 64). Cuando el nivel de protección que garantiza el Derecho nacional y el Derecho europeo no coincide, ¿qué *serie* de derechos fundamentales tiene que aplicar el juez nacional? Esta cuestión, ampliamente analizada por la doctrina, nos conduce inexorablemente hacia el interrogante relativo a la europeización del control interno cuando los jueces nacionales deben utilizar la *serie* europea de derechos fundamentales.

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de abril de 1984, *Sabine Von Colson y Elisabeth Kamann* C- 14/83, ECLI:EU:C:1984:153.

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, Case C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395.

No se trata exclusivamente de un interrogante de dogmática jurídica, sino normativo, relacionado los contornos de los derechos fundamentales (teoría interna o teoría externa de los límites), su conceptualización (como reglas o como principios), la naturaleza del razonamiento jurídico (formalista o anti-formalista) y en última instancia con el concepto de Derecho (como conjunto coherente de normas desde un punto de vista externo, o como argumentación desde el punto de vista del participante).

La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentada en *Åkerberg*¹⁵ y *Melloni*¹⁶ establece las coordenadas que guiarán la europeización del control judicial interno, no solo en lo relativo al nivel de protección de los derechos fundamentales (y por lo tanto, de la intensidad en el control de las medidas nacionales) sino también en lo relativo al razonamiento jurídico (en su formalismo o en su permeabilidad a los argumentos práctico-generales).

En *Åkerberg*, el Tribunal de Justicia establece que:

“cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro deba controlar la conformidad con los derechos fundamentales de una disposición o de una medida nacional por la que se aplica el Derecho de la Unión en el sentido del art. 51, apartado 1, de la Carta, en una situación en la que la acción de los Estados miembros no esté totalmente determinada por el Derecho de la Unión, las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión. El nivel de protección de la Carta es, en estos casos, un nivel de protección mínima común que quedaría desplazado por el Derecho nacional si el nivel de protección fuera superior, *siempre y cuando no se ponga en riesgo la primacía, unidad y efectividad del Derecho de la Unión*” (apdo. 29, énfasis añadido).

Por otro lado, en supuestos como *Melloni*, en los que la acción de los Estados miembros está totalmente determinada por el Derecho de la Unión, y carecen de margen de maniobra, no es posible aplicar los estándares de protección nacionales de los derechos fundamentales (la *serie* constitucional) porque ello frustraría a la primacía del Derecho de la Unión:

“En efecto, dicha interpretación del art. 53 de la Carta menoscabaría el principio de primacía del Derecho de la Unión, ya que permitiría que un Estado miembro pusiera obstáculos a la aplicación de actos del Derecho de la Unión plenamente conformes con la Carta, si no respetaran los derechos fundamentales garantizados por la Constitución de ese Estado”¹⁷.

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2013, *Åklagaren contra Hans Åkerberg Frason*, C-617/10, EU:C:2013:105.

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107.

¹⁷ *Ibidem*, apdo. 58.

Las sentencias *Åkerberg Fransson* y *Melloni* consolidan una misma doctrina¹⁸: el nivel de protección de los derechos fundamentales debe armonizarse con el estándar de los derechos fundamentales de la Unión Europea. En consecuencia, el control judicial interno ha de orientarse en torno a la conformidad al Derecho de la Unión y, en particular, a la Carta de los Derechos Fundamentales. Ahora bien, ¿las implicaciones de esta doctrina van más allá de la *lógica Marshall*? Para responder a este interrogante, se distinguirán tres escenarios en los que la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión, propia de la europeización del control judicial interno, nos remite a técnicas de interpretación y de argumentación jurídica bien definidas.

A. Escenario *Devilgne*

La mera invocación de los derechos fundamentales de la Unión Europea (de la Carta) no puede fundar por sí sola su aplicabilidad, tal y como establece el art. 51 CDFUE y el propio Tribunal de Justicia:

“Cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia”¹⁹.

La jurisprudencia *Devilgne*²⁰ delimita con particular nitidez el ámbito de irradiación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y demuestra que no está permitido invocar la Carta para incorporar derechos fundamentales al estatuto de ciudadanía de la Unión (Lenaerts y Gutiérrez-Fons 2023: 150). Tal como afirmó el Tribunal de Justicia en *Devilgne* (apdo. 26), los derechos fundamentales reconocidos en la Carta solo son exigibles *ad intra* el ámbito regulado por el Derecho de la Unión; fuera de ese perímetro normativo, el Tribunal carece de competencia y, correlativamente, no es posible invocar la Carta para fiscalizar la actuación normativa o administrativa del Estado miembro²¹.

¹⁸ Sostiene Arroyo que *Åkerberg* y *Melloni* contienen la misma regla con dos manifestaciones (Arroyo 2016: 48). La regla no es otra que la primacía, unidad y eficacia del Derecho de la Unión.

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 2014, *Torralbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187 apdo. 30.

²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 6 de octubre de 2015, *Devilgne*, C-650/13, EU:C:2015:648.

²¹ Lenaerts ha defendido la aplicación horizontal de la Carta, entendiendo que cuando las disposiciones de la Carta confieren derechos a los ciudadanos que no precisan de ser concretados por el Derecho de la Unión o el Derecho nacional, el contenido esencial expresado de forma clara, precisa e incondicional tiene efecto directo (Lenaerts 2020). Es este sentido, el derecho a vacaciones retribuidas, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia, conforma el contenido esencial del art. 31.2 de la Carta, y está expresado de forma precisa e incondicional, de manera que los ciudadanos podemos invocarlo directamente ante los jueces nacionales (*Bauer y Willmeroth*, C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871, apdos. 87 a 90, y *Max-Planck*, C-684/16, EU:C:2018:874, apdos. 76 a 79.) Sin embargo, el Tribunal de Justicia explorará esta vía en otros tantos casos. En el asunto *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2 (apdo. 45), el Tribunal de Justicia concluyó que el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa no tiene

Ahora bien, en el Derecho español, la Carta incide en supuestos *ad extra* el Derecho de la Unión a través del art. 10.2 CE. Cuando España ratifica el Tratado de Lisboa mediante la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, en su art. 2 se recoge la técnica de la interpretación conforme a los acuerdos internacionales en materia de derechos fundamentales prevista en nuestro texto constitucional:

“A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales publicada en el «Diario Oficial de la Unión Europea» de 14 de diciembre de 2007”.

Esta referencia no constituye un mero recurso hermenéutico *à la Marshall*, sino una técnica sofisticada de interpretación esencial para la coordinación institucional entre sistemas jurídicos diversos.

Una objeción recurrente sostiene que la interpretación conforme es un mecanismo de control de validez (de la interpretación) más que una técnica de interpretación, o incluso una regla para seleccionar qué significado atribuir a una disposición (Arzoiz 2021). Y podríamos alcanzar esta conclusión porque se confunde la pregunta sobre el significado de la disposición, por un lado, con la validez del significado atribuido en el Derecho de la Unión Europea, por otro (Klatt 2023: 24). Esta postura, concebir la interpretación conforme como instrumento de control de validez, presupone diferenciar de modo fuerte la interpretación una disposición jurídica de acuerdo con una norma suprallegal (la primacía del Derecho de la Unión) y la determinación del impacto de la norma suprallegal en la validez de dicha disposición; la distinción que subyace es entre interpretación (*de acuerdo con*) y control de validez (*si es conforme a*), ésta última propia de la interpretación conforme, podría argumentarse, puesto que deseamos interpretaciones contrarias a la norma suprallegal.

Todo canon de interpretación, inevitablemente, es una técnica de elección de significados y de exclusión interpretaciones. En nada se diferencia la interpretación conforme de la interpretación teleológica, de la sistémica o de la original. Todas ellas comparten la noción de la interpretación jurídica como una actividad argumentativa, a través de la que se dota de significado a una disposición y se elige entre las interpretaciones posibles. En último término, la interpretación involucra argumentación (Klatt 2023: 26) ya que, la elección entre las opciones de significado debe justificarse jurídicamente, atendiendo, de

efecto horizontal porque, a fin de que el art. 27 de la Carta produzca efectos, debe ser precisado por disposiciones de Derecho de la Unión o del Derecho nacional. Finalmente, los aspectos no relacionados con el contenido esencial de los derechos fundamentales exigirán, en todo caso, desarrollo normativo pues por sí solos carecen de efecto horizontal (Lenaerts y Gutiérrez-Fons 2023: 168).

acuerdo con la teoría de la argumentación jurídica, al Derecho vigente, los precedentes y la dogmática jurídica.

Sobre esta base, Klatt formula un concepto unificado de interpretación conforme que integra un momento negativo —exclusión de interpretaciones incompatibles con la norma supralegal— y un momento positivo —orientación interpretativa hacia la norma con primacía (Klatt 2023: 27), que en este caso es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Desde una perspectiva normativa, la interpretación conforme a la Carta se fundamenta en una regla estructural del discurso jurídico: la exigencia de universalización de los derechos fundamentales. Esta exigencia explica la afirmación del Tribunal Supremo según la cual “resulta difícil establecer [...] un distinto nivel de enjuiciamiento según se aplique o no el Derecho de la Unión” (STS 1312/2021, de 4 de noviembre de 2021, FJ 7). En clave institucional, por tanto, la interpretación conforme funciona como instrumento de coordinación entre las dos series de derechos fundamentales —la constitucional y la europea— que operan simultáneamente en el ordenamiento español.

En los escenarios *Devilgne*, la interpretación conforme a la Carta puede justificar la consagración judicial de principios implícitos en el ordenamiento español, pero no codificados expresamente. Alonso García (2022: 29) ilustra este fenómeno con la recepción del principio de buena administración²². La interpretación conforme resulta plenamente compatible con un rasgo esencial de la tradición positivista según la cual los principios son considerados como reformulaciones o racionalizaciones de normas jurídicas del sistema jurídico²³. Los principios son elaborados (positivizados si están reflejados en el texto jurídico o concretados si es que están implícitos) y se identifican con las partes generales del Derecho porque lo sistematizan²⁴.

²² En la STS 1309/2020 de 15 de octubre de 2020 (Rec. 1652/2019), el Tribunal Supremo declara: “Es sabido que el principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106), ha sido positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42), constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y [...] no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene —debe tener— plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigibles por el ciudadano a los órganos públicos” (FJ 3).

²³ Prieto Sanchís los denomina “un fruto endogámico de la llamada ciencia jurídica” (1992: 59).

²⁴ Además, los principios (generales) son empleados para resolver lagunas normativas, redundancias y antinomias porque, en el ideal positivista, el ordenamiento jurídico es completo, coherente e independiente. Cuando esto ocurre, cuando el operador jurídico reformula las normas jurídicas del sistema y utiliza dicha síntesis para resolver una antinomia, podemos decir que está formulando principios generales por la

Finalmente, Alonso García nos previene de que, en contextos *Devilgne*, no existen mecanismos efectivos de diálogo entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia, ya que la cuestión prejudicial es inaplicable al situarnos “en un terreno ajeno al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión” (2022: 30).

B. Escenario *Melloni*

Desde la perspectiva de la argumentación jurídica, de acuerdo con la doctrina *Melloni* los derechos y principios reconocidos en la Carta solo son de aplicación (y consecuentemente, son objeto de interpretación) cuando el supuesto se rige exclusivamente por el Derecho de la Unión. Esta doctrina se aplica, por tanto, en dos casos: (i) supuestos de regulación exhaustiva de la materia por el legislador europeo y sin margen de maniobra por el Estado miembro (armonización plena), y (ii) cuando el Derecho de la Unión ha desplazado el Derecho nacional por aplicación del principio de primacía (STS 358/2023, de 17 de mayo de 2024, FJ 8).

En tales escenarios (regulación exhaustiva por el Derecho de la Unión o desplazamiento del Derecho nacional por aplicación del principio de primacía) el nivel de protección de los derechos fundamentales será el que haya determinado el Derecho de la Unión y, en su caso, el Tribunal de Justicia. El art. 53 de la Carta no puede ser invocado, por tanto, para aplicar el nivel de protección (más o menos elevado) del Estado miembro.

En este contexto opera una regla de exclusión destinada a resolver una antinomia aparente dentro del sistema jurídico y basada en la noción de competencia: la primacía del Derecho de la Unión. Dicha regla no se funda, como la interpretación conforme, en la universalidad de los enunciados jurídicos, sino en la efectividad del Derecho europeo. El resultado es la uniformidad del nivel de protección, apreciada como garantía de coherencia del sistema jurídico, aunque a costa de una cierta desvinculación respecto del fundamento último de los derechos fundamentales: la dignidad humana.

El Tribunal Constitucional acomodó la doctrina *Melloni* —esto es, la exclusión de los estándares nacionales de protección en supuestos regulados exhaustivamente por el Derecho de la Unión— mediante la doctrina de las violaciones indirectas de derechos fundamentales y el canon de contenido absoluto de derechos fundamentales. No se trató de un gesto de resistencia, sino del reconocimiento de que los derechos fundamentales son categorías jurídicas complejas, indisociables de su origen en la dignidad humana y con vocación de universalidad.

De acuerdo con la STC 91/2000, de 30 de marzo de 2000, el contenido absoluto de un derecho fundamental es “el núcleo irrenunciable del derecho fundamental inherente a la

discreción del juez o la actividad dogmática (posición del positivismo jurídico), o bien, descubriendo los principios intrínsecos en el sistema (una posición casi iusnaturalista).

dignidad de la persona” (FJ 8) que tiene eficacia *ad extra* (es exigible fuera de nuestras fronteras). En su construcción dogmática, se trata de un canon similar al del contenido esencial de los derechos fundamentales que descansa en la noción universal de derecho humano (de la Cuadra Salcedo y Rodríguez Fernández 2020: 78), y que se identifica con las garantías inherentes a la idea de dignidad, así como en la teoría interna de los límites de los derechos fundamentales.

Para armonizar el nivel de protección establecido por la Sentencia *Melloni* en el caso de la euroorden (un asunto totalmente armonizado por el Derecho Europeo), el Tribunal Constitucional interpreta un derecho constitucional de manera conforme al derecho fundamental de la Unión Europea, para lo cual excluyó las interpretaciones que vulneraban la Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos; por otro lado, eligió la interpretación conforme posible, para lo cual redujo el alcance del contenido absoluto del derecho a un proceso con todas las garantías establecido previamente en su Sentencia 91/2000.

En un escenario marcado por la primacía del Derecho de la Unión Europea, en situaciones reguladas exhaustivamente por el Derecho Europeo serán previsibles futuras modificaciones del contenido absoluto de derechos fundamentales, llegando a tener eficacia *ad extra* no solo en las situaciones jurídicas reguladas por el Derecho Europeo sino también por convenios bilaterales o internacionales. Ahora bien, como indican de la Cuadra Salcedo y Rodríguez Fernández (2020: 94) el núcleo esencial de los derechos fundamentales de la Unión Europea está inexorablemente vinculado a la idea de dignidad, al igual que la teoría del contenido absoluto, y no a la pertenencia a una unión supranacional, o a una comunidad internacional.

El canon del contenido absoluto plantea no pocas objeciones (Arroyo y Cancio 2023: 16). Es cierto que el Tribunal Constitucional se erige como intérprete de los derechos fundamentales de nuestra Constitución, ajeno a la aplicación del Derecho de la Unión, o si se quiere de los derechos fundamentales de la Carta. Consecuentemente, tendrá que inadmitir a trámite tanto cuestiones de inconstitucionalidad como recursos de amparo frente a normas con rango de ley o actos de los poderes públicos nacionales que, en aquellos supuestos en los que no existe margen de apreciación y se aplique el Derecho de la Unión (de la Cuadra Salcedo y Rodríguez Fernández 2020: 98; Cruz Villalón 2021: 80). Sobre esta cuestión se volverá a incidir cuando se aborde la elección de la norma aplicable.

C. Escenario *Åkerberg*

En escenarios jurídicos como *Åkerberg*, donde las autoridades y tribunales nacionales tienen margen de maniobra, pueden aplicar estándares de protección de los derechos fundamentales siempre no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, ni a la

primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión (apdo. 29), y tienen la facultad (o incluso la obligación) de plantear una cuestión prejudicial (*Åkerberg*, apdos. 29 y 30). Hay que añadir que éste será el supuesto hegemónico, especialmente en el ámbito del Derecho administrativo y el control contencioso-administrativo ya que la europeización jurídica es especialmente intensa en esta rama del ordenamiento jurídico (Ortega *et al.* 2010; Sarmiento y Codina: 2021).

En los escenarios *Åkerberg* es donde mejor puede apreciarse el papel que desempeñan los derechos fundamentales y principios de la Unión europea en el razonamiento jurídico de los jueces nacionales, y de esta manera, valorar el grado de europeización del control judicial interno. Esta cuestión está determinada por tres elementos:

- La Carta no es un instrumento de atribución competencial pero su aplicación es inescindible de cuestiones competenciales.
- La formulación de los derechos fundamentales y principios de la Carta limita su fuerza normativa.
- El Tribunal de Justicia concibe los derechos fundamentales de la Carta como criterios interpretativos del alcance del Derecho derivado (vuelta al primer punto).

En primer lugar, el principio de atribución de competencia actúa como límite a la eficacia de los derechos fundamentales de la Unión europea: de acuerdo con el art. 51.2 CDFUE, con la Carta no se amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni se crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni se modifica las competencias definidas en los Tratados. Este precepto, el art. 51.2 CDFUE, opera como escudo frente a las pretensiones que pudiera tener el Tribunal de Justicia (siempre sospechoso de activismo judicial) de convertir la Carta en el *federalising device* del que habla Lenaerts (2012: 376).

Que la Carta no sea un instrumento de atribución competencial no significa, sin embargo, que sea ajena a la distribución vertical del poder entre la Unión y los Estados miembros. Según el art. 51.1 CDFUE, cuando los poderes públicos actúan en el marco del Derecho de la Unión, los límites a su actuación vienen determinados por los derechos fundamentales de la Carta; cuando lo hacen conforme al Derecho nacional, tales límites los fijan los derechos fundamentales constitucionales, que pueden no coincidir con los de la Carta. En consecuencia, la eficacia de los derechos fundamentales y principios de la Unión europea “orbita sobre la idea previa de atribución competencial” (Aguilar Calahorra, 2018: 983). Y sobre esta idea pivotará también el razonamiento jurídico de nuestros jueces y tribunales en el control judicial interno: delimitar el margen de apreciación de los Estados, minimizando e incluso excluyendo aspectos práctico-generales del razonamiento jurídico que no son relevantes (aparentemente) en el debate de la atribución de competencias.

En segundo lugar, la Carta limita la fuerza normativa de los derechos fundamentales de la Unión en el razonamiento jurídico. La marcada distinción entre derechos y principios reconocida expresamente en la Carta, reduce su fuerza jurídica (Aguilar Calahorro, 2018: 978) entre los jueces nacionales que están huérfanos de instrumentos para conocer si tal diferencia existe desde un punto de vista conceptual y qué consecuencias tiene desde un punto de vista argumentativo. Las *Explicaciones* que acompañan a la Carta, lejos de clarificar la distinción, incluyen ejemplos de principios —como los derechos de las personas mayores (art. 25), la integración de las personas con discapacidad (art. 26) o la protección del medio ambiente (art. 37)—, junto a disposiciones que combinan elementos de derechos y de principios, como la igualdad entre mujeres y hombres (art. 23), la conciliación de la vida familiar y profesional (art. 33) o la seguridad y asistencia social (art. 34).

Tampoco ayuda que la Carta indique que los principios “deben ser observados” y los derechos subjetivos deben ser “respetados”; los principios podrán “aplicarse mediante actos legislativos o ejecutivos” y los derechos fundamentales “se interpretarán en armonía” con las tradiciones constitucionales nacionales. En suma, además de la ambigua distinción entre principios y derechos, la Carta parece contemplar igualmente la dicotomía aplicación/interpretación infiriendo con ello que el razonamiento jurídico de nuestros jueces y magistrados será diferente según se apliquen los principios y se interpreten los derechos²⁵.

En tercer lugar, en el caso *Åkerberg* el Tribunal de Justicia indica dos técnicas interpretativas que deberán seguir los operadores jurídicos nacionales en supuestos que no estén exhaustivamente regulados por el Derecho de la Unión y por lo tanto exista margen de maniobra: (i) la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión y (ii) la interpretación conforme al Derecho de la Unión Europea. Así, la doctrina *Åkerberg* transmuta los derechos fundamentales de la Unión europea en una herramienta de interpretación del Derecho derivado, alejada del rol que tradicionalmente tienen los derechos fundamentales en nuestro Estado de Derecho: determinar la validez y límite de la actividad supranacional o nacional cuando se vulneren los derechos de los ciudadanos (Aguilar Calahorro 2018: 992)²⁶. En conclusión, los derechos fundamentales (y los

²⁵ No parece, en consecuencia, que de la Carta pueda extraerse una teoría coherente de los derechos fundamentales que vaya a afectar el razonamiento jurídico en torno a la aplicación de los jusprincipios, de su fuerza de irradiación o de la necesaria ponderación cuando el operador jurídico sean los jueces nacionales. Sus previsiones responden más bien a un compromiso negociado entre tradiciones constitucionales diversas, un acuerdo ecléctico y pragmático que tiene como efecto la atenuación de la fuerza de irradiación que los derechos fundamentales deberían ejercer sobre el conjunto del sistema jurídico.

²⁶ Los derechos fundamentales y principios que contiene la Carta no constituyen para el juez nacional un instrumento de control del ejercicio del poder público supranacional —pues no pueden invocarse para

principios) de la Unión son concebidos como criterios interpretativos del sentido y alcance de las directivas (y algunos reglamentos europeos) a los que deben llegar los jueces nacionales (Aguilar Calahorro, 2018: 984).

1. La interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión en los escenarios Åkerberg

Para precisar los requisitos operativos de la técnica de la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión, la doctrina ha identificado cuatro condiciones²⁷ que pueden ser trasladados en el caso de interpretar el Derecho nacional conforme a los derechos fundamentales de la Unión Europea son las siguientes:

- i. La disposición nacional es ambigua.
- ii. Al menos una interpretación del Derecho nacional vulnera los derechos fundamentales de la Unión Europea.
- iii. Al menos una interpretación del Derecho nacional es conforme a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- iv. La interpretación conforme del Derecho nacional no debe reescribir el contenido de la disposición nacional²⁸.

La interpretación conforme requiere como *prius* lógico dos disposiciones jurídicas: la “disposición interpretada”, esto es, la disposición que es objeto de interpretación conforme y la “disposición de interpretación” a la que debe orientar la interpretación (Arzoz Santiesteban 2021: 78-79). Identificar ambas disposiciones es un presupuesto de la interpretación conforme que ahora nos ocupa.

De acuerdo con el art. 51.1 CDFUE, las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros *únicamente* cuando apliquen el Derecho de la Unión. El “ámbito de aplicación” del Derecho de la Unión es un término amplio, indeterminado y vago, dependiente de su desarrollo jurisprudencial, “sin embargo, el ámbito de aplicación de la Carta introduce una limitación sustantiva al deber de interpretación conforme respecto de las disposiciones de la propia Carta por parte de los tribunales nacionales” (Baraggia 2025: 12). Esto es la existencia de un acto de Derecho derivado para poder invocar los derechos fundamentales de la Unión (Aguilar Calahorro 2018: 999), obligación que se ha

controlar la actuación de las instituciones europeas— ni nacional —pues no son canon para revisar la actuación de los poderes públicos sujeta exclusivamente al Derecho interno.

²⁷ Matthias Klatt (2023) ha elaborado estas condiciones a partir de la doctrina alemana y del examen de la técnica de interpretación conforme en diferentes jurisdicciones en el mundo.

²⁸ Ugartemendía se refiere a que la interpretación conforme tiene como límite la interpretación *contra litteram*, de manera que el Derecho europeo no puede derivar en que el derecho nacional se interprete *contra legem* (Ugartemendía Eceizabarrena 2025: 85-86). En el mismo sentido véase Arzoz Santiesteban 2021: 89.

extendido, como se ha indicado, al Derecho de la Unión en su conjunto (incluyendo disposiciones de *soft law*). El Derecho de la Unión, por tanto, será la disposición de interpretación. Sobre ello insiste el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando indica que el procedimiento principal tiene que guardar “relación con la interpretación o aplicación de una norma del Derecho de la Unión distinta de la que figura en la Carta” (Torralbo Marcos, apdo. 33).

Por lo que se refiere a la disposición interpretada, la medida nacional debe ser un acto de ejecución o de aplicación del Derecho de la Unión, que emane directamente de aquel, constituya un acto de aplicación de éste, o bien que exista una disposición de Derecho Europeo que le pueda afectar. De acuerdo con el asunto *Julián Hernández*²⁹:

“[P]ara determinar si una normativa nacional guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta se ha de comprobar, entre otros aspectos, si la finalidad de la normativa nacional considerada es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si ésta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar”. (apdo. 37).

Además de la conexión con el Derecho de la Unión, debe existir identidad en la finalidad perseguida por la medida nacional y la norma de la Unión³⁰. Esta exigencia implica que el razonamiento deba desarrollarse caso por caso (*on a case by case basis*), dado el carácter particularmente específico del test que exige el Tribunal de Justicia.

Finalmente, y como presupuesto de la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión, el juez nacional debe apreciar si el Derecho de la Unión deja o no margen de maniobra al Estado. En el caso de una respuesta negativa, (es el caso de un reglamento que puede ser aplicado directamente, o de una directiva que desplaza el Derecho nacional) se aplicará la doctrina *Melloni* y su recepción por nuestro Tribunal Constitucional; por otro lado, si el Derecho derivado (un reglamento³¹ o una directiva) deja margen de maniobra al Estado, el juez puede aplicar los estándares constitucionales

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2014, *Julián Hernández*, C-198/13, EU:C:2014:2055.

³⁰ Esto es, que la medida nacional y la norma europea persigan el mismo objetivo, lo cual resulta llamativo si se tiene en cuenta que la finalidad de la medida nacional es ejecutar o aplicar la norma europea (la eficacia del Derecho de la Unión), mientras que la finalidad de esta última es regular la materia (Aguilar Calahorra 2018: 996-997).

³¹ Ana Santamaría cuestiona el mito del efecto directo de los reglamentos por tres razones. En primer lugar, el reglamento europeo puede ser incompatible o contradictorio con el derecho interno, lo que aconseja una depuración del sistema nacional en aras a la seguridad jurídica; en segundo lugar, la aprobación de reglamentos europeos pueden ofrecer opciones e incluso excepciones a los Estados que deberán ejercer adoptando normas de ejecución del reglamento; y en tercer lugar, algunos reglamentos necesitarán un acto de ejecución como la aprobación de un real decreto para que sus disposiciones sean efectivas (Santamaría Darcal 2025: 21-22).

interpretados conforme a los derechos fundamentales de la Unión y siempre que no afecten a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión.

En conclusión, los derechos fundamentales de la Unión quedan entonces supeditados a su desarrollo normativo (Aguilar Calahorra 2018: 1000), y su función se limita a operar como criterio hermenéutico del derecho nacional³². ¿Puede el juez nacional acoger un nivel de protección superior al que prescribe la Carta? La respuesta es sí, siempre que dicha interpretación sea conforme a los principios de primacía, unidad y efectividad del Derecho de la Unión. La interpretación conforme a los derechos fundamentales nos conduce irremisiblemente a la interpretación conforme al Derecho de la Unión.

2. Interpretación conforme al Derecho de la Unión Europea en los escenarios Åkerberg

Se desvela la verdadera función de los derechos fundamentales de la Unión en la argumentación jurídica de jueces nacionales: salvaguardar el efecto directo del Derecho europeo y su primacía (Augusto Calahorra 2018:1004). La interpretación conforme al Derecho de la Unión tiene además una fuerza expansiva pues se trata de una técnica de interpretación del Derecho interno, incluyendo las disposiciones constitucionales (Ugartemendía Eceizabarrena 2025)³³.

La interpretación conforme implica al operador jurídico en la consecución de la unidad del sistema, de su coherencia. Existen dos formas de abordar la unidad y coherencia del sistema jurídico; desde una perspectiva descriptiva o cognoscitiva el operador jurídico depura o deroga las disposiciones inconsistentes o incoherentes; desde una perspectiva normativa, la idea de unidad es un principio regulativo de la razón del que nos habla Kant, que es decir, no nos dicen cómo es el mundo (como harían los principios constitutivos del entendimiento), sino que guían el uso de la razón para organizar la experiencia y buscar unidad en el conocimiento. Desde esta perspectiva, la interpretación conforme precisa una noción constructivista de Derecho, sujeta a reglas de discurso como las que

³² El carácter hermenéutico de los derechos fundamentales de la Unión ha sido recogido por el Tribunal de Justicia en su Sentencia *Promusicae* (Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 2008, C-275/06, EU:C:2008:54, apdo. 68): “[E]n el momento de aplicar las medidas de adaptación del ordenamiento jurídico a estas Directivas, corresponde a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con dichas Directivas, sino también procurar que la interpretación de éstas que tomen como base no entre en conflicto con dichos derechos fundamentales o con los demás principios generales del Derecho comunitario, como el principio de proporcionalidad”.

³³ Åkerberg y Melloni constituyen las primeras decisiones en las que la interpretación conforme al Derecho de la Unión alcanza también a los derechos fundamentales y principios de la Carta. Les han seguido otros como *Rendondo Marín*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675 sobre el derecho a la vida privada y familiar (art. 7 CDFUE), el asunto *Inspectia Judiciara Coman y otros*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 sobre el libre movimiento de personas, *Comisión contra Hungría* C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (art. 47 CDFUE) y la presunción de inocencia y derechos de la defensa (art. 48 CDFUE).

ofrece la TAJ. Y ello porque la interpretación conforme exige interpretar la norma preservándola en lo posible (Klatt 2023: 21), descartando los significados contrarios a la disposición de interpretación, pues esta técnica contiene una regla interpretativa prioritaria (Arzoz Santiesteban 2021: 82), y elaborando un significado conforme al ordenamiento jurídico³⁴.

Este fundamento de la interpretación conforme es el principio *favor legis* (Klatt 2023).³⁵ En el ámbito europeo, se trata de un principio que preserva el margen de maniobra de los Estados en la aplicación y ejecución del Derecho europeo, y con ello, en la distribución competencial entre los Estados y la Unión. El principio *favor legis*, además, antepone la interpretación (la preservación de la norma) sobre la revisión (la derogación de la norma).

Como se ha indicado más arriba, recurrentemente se concibe la interpretación conforme al Derecho de la Unión como una técnica cercana al control de la validez del derecho interno (en la aplicación del Derecho europeo). Ello es así porque desplazar la interpretación que vulnera el Derecho de la Unión, es decir, del significado de la norma que es incompatible con el Derecho de la Unión³⁶, equivale a una declaración parcial de nulidad del programa normativo de la disposición (Arzoz Santiesteban 2021: 80). Es cierto que la interpretación conforme al Derecho de la Unión expresa una prelación de condiciones (la interpretación) y una prelación de derogación (o de exclusión); sin embargo, es precisamente este carácter bifronte lo que la consagra como técnica para preservar la validez de la disposición interpretada y evitar así su derogación.

Siguiendo el esquema doctrinal de la interpretación constitucional conforme (Klatt 2023) y trasladándola a la interpretación del Derecho nacional conforme al Derecho de la Unión, las cuatro condiciones a aplicar son:

- i. La disposición nacional es ambigua.
- ii. Al menos una interpretación del Derecho nacional vulnera el Derecho de la Unión.
- iii. Al menos una interpretación del Derecho nacional es conforme al Derecho de la Unión.

³⁴ Sus detractores, nos indica García Figueroa (2025a: 121), ni siquiera la conciben como técnica interpretativa sino como regla de prioridad confundiendo, como se verá más adelante el plano de la interpretación y el de la validez.

³⁵ Se trata del fundamento normativo y universal de la interpretación conforme constitucional y también al Derecho de la Unión, si bien otros principios específicos del Derecho Europeo deben ser interpelados a la hora de estudiar este canon de interpretación como los principios de cooperación leal, efectividad y primacía del ordenamiento europeo (Ugartemendía Eceizabarrena 2025: 86).

³⁶ En el caso de las directivas, el deber de interpretación conforme surge en los supuestos en los que su plazo de transposición se ha agotado; hay una diferencia sutil, como indica Alonso García, con la obligación de abstenerse de interpretar disposiciones internas de manera que pueda comprometer el resultado prescrito por las directivas (Alonso García 2025).

iv. La interpretación conforme del Derecho nacional no debe reescribir el contenido de la norma interpretada.

Para determinar cuál sea la disposición nacional interpretada me remito a lo señalado para en relación con la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión. En cuanto a la técnica mencionada, la principal diferencia radica en la disposición de interpretación: el Derecho de la Unión, cuya primacía, unidad y efectividad deben preservarse. Esta disposición de interpretación responde, en términos teóricos, a las exigencias de previsibilidad, certeza y suprallegalidad a las que alude Arzoz Santiesteban (2021: 78-79), en tanto que garantiza la coherencia sistemática del ordenamiento y la subordinación de las normas internas al marco jurídico europeo³⁷.

Lo más destacable, como señala Ugartemendía, es el esfuerzo argumentativo que esta exigencia impone al juez nacional, quien debe articular una doble operación hermenéutica: en primer lugar, determinar si el Derecho de la Unión constituye el parámetro normativo relevante para la interpretación del Derecho nacional, lo que implica una previa labor de identificación y delimitación del ámbito de aplicación del Derecho europeo; y, en segundo término, efectuar una interpretación conforme del Derecho interno, excluyendo las interpretaciones incompatibles con aquel y evitando, al mismo tiempo, cualquier reconstrucción normativa que exceda los límites de la función jurisdiccional. Esta compleja tarea revela la tensión entre la autonomía interpretativa del ordenamiento nacional y la exigencia de coherencia derivada de la primacía del Derecho de la Unión. En definitiva, las disposiciones jurídicas nacionales deben ser conformes no solo con la norma europea que ejecutan o aplican, sino con el conjunto del sistema jurídico de la Unión, en tanto éste constituye un marco unitario de validez y sentido (Ugartemendía Eceizabarrena, 2025: 87).

Finalmente, el principio de *favor legis* (siempre vinculado al de separación de poderes) prohíbe interpretaciones *contra legem*, de manera que, si ninguna interpretación es conforme al Derecho de la Unión, no pudiendo superarse los límites de la literalidad del texto, se aplica, ahora sí, la prelación de los criterios de resolución de antinomias (aparentes) entre el Derecho nacional y el de la Unión: la primacía del Derecho europeo y el desplazamiento del Derecho nacional por el Derecho europeo (Ugartemendía Eceizabarrera 2025: 87)³⁸.

³⁷ Las disposiciones jurídicas vinculantes “supralegales” son manifestaciones del pluralismo jurídico. La interpretación declarativa e integradora son técnicas de interpretación adecuadas para sistemas monistas, por lo que están más arraigadas en la teoría del derecho (Arzoz Santiesteban 2021: 79).

³⁸ O en otras palabras, la del Tribunal de Justicia “[P]rocede subrayar de inmediato que la cuestión de si ha de excluirse la aplicación de una disposición nacional, en la medida en que sea contraria al Derecho de la Unión, sólo se plantea si no es posible una interpretación conforme de tal disposición” (Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de enero de 2012, *Maribel Domínguez*, C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33, apdo. 23).

D. Situaciones derogatorias

Hasta ahora se han examinado “escenarios de agente” para estudiar cómo los derechos fundamentales de la Unión afectan la argumentación jurídica. Pues bien, las conclusiones a las que se han llegado relativas a su irradiación en la europeización del control interno también son trasladables a las “situaciones de derogación”. Se trata de aquellos escenarios en los que el Derecho de la Unión impone una obligación positiva a los Estados miembros y éstos adoptan una excepción a las libertades de los Tratados (Lenaerts y Gutiérrez-Fons (2023: 122 y ss.)³⁹.

En la sentencia *Pfleger y otros*⁴⁰ el Tribunal de Justicia consideró que cuando la normativa nacional obstaculiza el ejercicio de una o varias libertades fundamentales garantizadas por el Derecho de la Unión (libre prestación de servicios, libre circulación de capitales, libre circulación de personas y libre circulación de mercancías), las excepciones solo podrán acogerse si son conformes a los derechos fundamentales de la Unión. Parece una doctrina prometedora. Sin embargo, posteriormente, en la sentencia *AGET Iraklis*⁴¹, el Tribunal de Justicia abordó el control doble (a las libertades y a los derechos fundamentales) para lo que examinó la justificación de una medida adoptada por Grecia que limitaba la libertad de empresa, y concluyó que la limitación no se justificaba, pues se vulneraba el principio de proporcionalidad del art. 52.1 de la Carta, y en consecuencia el derecho fundamental previsto en ella (se refiere al art. 16, libertad de empresa). Hay pues un solapamiento entre las libertades, por un lado, y los derechos fundamentales, por otro, consagrados en los arts. 15 a 17 de la Carta (libertad profesional y derecho a trabajar; libertad de empresa; y derecho a la propiedad) que se resuelve a favor de las libertades de los Tratados.

En cuestiones prejudiciales, cuando un órgano jurisdiccional nacional solicita al Tribunal de Justicia que interprete simultáneamente las disposiciones de los Tratados y de la Carta, el Tribunal se limitará a interpretar las primeras. Así, en el caso del principio de no discriminación del art. 18.1 TFUE y art. 21.2 de la Carta⁴², o de protección de medio ambiente del art. 3 TUE, arts. 11 y 191 TFUE y art. 37 de la Carta⁴³, se interpretarán las disposiciones de los Tratados fundacionales para responder a las cuestiones prejudiciales.

³⁹ El punto de partida son los casos *ERT* (C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254), *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325), *Schmidberger* (C-112/00, EU:C:2003:333) y *International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772).

⁴⁰ *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281).

⁴¹ *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972).

⁴² *Krah* (C-703/17, EU:C:2019:850), apartado 18.

⁴³ Véanse *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978), apartado 32, y *Polonia/ Parlamento y Consejo* (C-128/17, EU:C:2019:194), apartado 130.

VI. EUROPEIZACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL INTERNO O CÓMO MINIMIZAR EL NIVEL EXTERNO DE ARGUMENTACIÓN

El examen de la interpretación conforme al Derecho de la Unión y a los derechos fundamentales de la Unión Europea, en los escenarios previamente analizados, puede emprenderse desde diversos planos teóricos. Uno de ellos es el ontológico-estructural, en el que emerge el clásico del pluralismo jurídico y, en última instancia, la pregunta por la propia naturaleza del Derecho en contextos multinivel. Otro —el que adopto en estas páginas— se ancla en la teoría del razonamiento jurídico y atiende, por tanto, a la cuestión normativa de cómo debe aplicarse el Derecho en un entorno caracterizado por la coexistencia y la interacción de órdenes jurídicos distintos. Esta perspectiva metodológica permite esclarecer no solo las técnicas interpretativas que articulan la europeización del control judicial interno, sino también las transformaciones que dicha europeización provoca en la práctica argumentativa de los jueces nacionales.

Tal como revelan los tres escenarios de europeización del control judicial interno en situaciones de agente, la noción de interpretación jurídica que requiere el Derecho de la Unión desborda la mera atribución semántica de significado a las disposiciones normativas. Toda operación interpretativa incorpora —explícita o implícitamente— premisas normativas acerca de lo que está prohibido, permitido u obligado, cuya fundamentación debe ser defendida en un plano externo de justificación. En este sentido, el discurso interpretativo promovido por el Derecho de la Unión constituye, en realidad, un ejercicio de argumentación justificativa: la interpretación conforme no se limita a seleccionar un significado posible, sino que exige justificar por qué determinadas premisas interpretativas deben prevalecer a la luz de los derechos fundamentales de la Unión y de las estructuras normativas que los sostienen. Así entendida, la aplicación del Derecho nacional conforme al Derecho de la Unión y a la Carta se transforma en una actividad eminentemente argumentativa, en la que la justificación de las premisas desempeña un papel central.

Los casos son fáciles hasta que dejan de serlo, es decir, hasta que la interpretación se problematiza y el consenso sobre el significado de la norma se rompe⁴⁴. En esos casos difíciles, la interpretación conforme se hace explícita y requiere un nivel externo de justificación —una justificación de las propias premisas— guiada por la unidad de la razón práctica. El Derecho de la Unión establece dos herramientas para reducir la intensidad del segundo nivel de argumentación o nivel externo: doctrina del acto claro y

⁴⁴ Bengoetxea *et al.* nos señalan los agentes que, a lo largo de un ligio relativo a la aplicación del Derecho de la Unión, pueden llegar a problematizar sobre la interpretación del mismo: las partes, una mayoría de magistrados en un tribunal, dificultades de interpretación que no desea resolver el órgano ad quo, el abogado general, e incluso el mismo Tribunal de Justicia que puede encontrar problemas donde antes nadie los había visto (Bengoetxea *et al.*, 2001: 56).

del acto aclarado especialmente relevante en los casos fáciles, y el reenvío prejudicial para los casos difíciles.

La doctrina del acto claro y del acto aclarado (doctrina *CILFIT*)⁴⁵ pretende reducir las controversias relativas a los significados de una disposición jurídica de manera que no parezca problemática una concreta atribución de significado. Esta doctrina es relevante para la interpretación conforme pues, según el esquema propuesto, hay una interpretación que no conculca el Derecho de la Unión y otra que sí lo hace, debiendo escogerse la última siempre que no quebrante el sentido literal de la norma interpretada. La doctrina *CILFIT* es una estrategia para “generar” casos fáciles⁴⁶ —o, al menos, casos en los que los operadores jurídicos compartan la convicción de que determinados asuntos deben resolverse de la misma manera— mientras que otros casos —desamparados de la doctrina del acto claro o aclarado— se perciben como difíciles por admitir una pluralidad de soluciones plausibles.

La doctrina del acto claro y acto aclarado, por lo tanto, es coherente con una concepción de la interpretación *sensu stricto*: solo en los casos difíciles hay interpretación y se ejerce discrecionalidad. Con todo, también es posible sostener que todos los casos son susceptibles de problematización teórica, pues siempre cabe cuestionar los fundamentos de una decisión. Ésta es, en efecto, la posición de MacCormick, quien afirma que todos los casos podrían considerarse difíciles en la medida en que todos son teóricamente problematizables (MacCormick 2003: 197)⁴⁷. Para el operador jurídico, la dimensión disposicional de la interpretación de las normas jurídicas (García Figueroa 2009: 74), es decir, aquello que la norma puede llegar a decir, impide calificar un caso como fácil o difícil hasta llegados el momento particular de su aplicación.

Para los casos difíciles de interpretación del Derecho de la Unión, la eficaz herramienta de la cuestión prejudicial convierte a los jueces nacionales no tanto en jueces europeos, sino en invocadores del juez europeo. En lo que ahora nos ocupa, se argumentará que el reenvío prejudicial es una garantía de uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión que tiene como efecto la preterición de la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión Europea, así como al Derecho de la Unión y, con ello, la desactivación de la discrecionalidad del juez y tribunal nacional y la minimización del nivel externo de justificación.

⁴⁵ Sentencia de 6 de octubre de 1982, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministero della Sanità*, C-283/8, ECLI: EU:C:1982:335.

⁴⁶ Además, la doctrina del acto claro y del acto aclarado garantiza el monopolio en la interpretación del Derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia (Bengoetxea, *et al.* 2001: 56).

⁴⁷ Hay factores que pueden coadyuvar en la conversión de un caso fácil en un caso difícil. Por ejemplo, la norma debe ser aplicada en un contexto cronológico o sistemático que puede cambiar, como la unión entre personas del mismo sexo a la hora de interpretar el concepto de matrimonio.

En la interpretación conforme, el juez nacional debe desechar las interpretaciones que vulneran el Derecho de la Unión, tal y como exige esta técnica. Este mandato tiene implicaciones tanto en los principios del razonamiento jurídico —por ejemplo, en relación con el seguimiento de precedentes— como en el plano institucional, cuando dichos precedentes emanan de tribunales de vértice y su eventual apartamiento genera interés casacional. En el asunto *Dansk Industri*⁴⁸, el TJUE estableció que los tribunales nacionales deben apartarse de la jurisprudencia de su Tribunal Supremo cuando ésta contenga una interpretación del Derecho nacional incompatible con el Derecho de la Unión. Posteriormente, en el asunto *RS*⁴⁹, el Tribunal amplió los supuestos en que procede plantear una cuestión prejudicial, incluyendo aquellos en los que un órgano jurisdiccional nacional se vea obligado a aplicar una doctrina jurisprudencial que lo conduciría a hacer prevalecer una disposición nacional contraria al Derecho de la Unión⁵⁰. El reenvío prejudicial y no la interpretación conforme (o si se prefiere, la argumentación jurídica) es la solución (institucional) a un conflicto entre la seguridad jurídica en la aplicación del Derecho y la primacía del Derecho Europeo.

El Tribunal Constitucional también está coadyuvando en esta línea con su doctrina sobre el planteamiento del recurso de amparo por vulneración del art. 24 CE cuando no se reenvíe una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta doctrina, en la práctica, incentiva que, ante un caso difícil, los jueces y tribunales españoles opten por acudir al Tribunal de Justicia para recabar la interpretación auténtica, en lugar de aplicar directamente la técnica de la interpretación conforme y argumentar la decisión.

Como se ha indicado anteriormente, la doctrina *CILFIT* es una herramienta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para generar casos fáciles y disipar el disenso sobre el sentido de la disposición normativa. Esta doctrina ha sido acogida por el Tribunal Constitucional español, que entiende que el reenvío prejudicial al Tribunal de Justicia es una cuestión de legalidad ordinaria reservada a jueces y tribunales⁵¹. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha sido vacilante en torno a la relevancia constitucional de la decisión de no plantear la cuestión prejudicial y, por tanto, respecto a su eventual

⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2016, *Dansk Industri*, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de febrero de 2022, *RS*, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99.

⁵⁰ La dimensión estática del principio de primacía (la preferencia de una norma sobre otra) de extiende al sistema jurídico nacional, incluyendo también las normas constitucionales, las decisiones de las autoridades públicas, así como de sus órganos jurisdiccionales (Sarmiento 2025: 71). La dimensión dinámica, nos recuerda el autor, consiste además en la obligación de desplazar la norma nacional contradictoria, o incluso de anularla si tuviera jurisdicción para ello.

⁵¹ Sobre el carácter infraconstitucional y por lo tanto excluida de amparo de asuntos relacionados con el planteamiento de cuestiones prejudiciales véase la línea jurisprudencial de la STC 58/2004, de 18 de mayo de 2004, FJ 10.

control mediante el recurso de amparo por vulneración del art. 24 CE. La posición del Tribunal ha oscilado entre el control de razonabilidad y el doble canon de control⁵², este último consolidado en la STC 37/2019, de 26 de marzo de 2019.

Así, la doctrina *CILFIT* puede invocarse tanto en situaciones de aplicación del Derecho nacional como de inaplicación de éste en escenarios que podemos identificar como *escenarios Åkerberg*. La intensidad del control de amparo derivado del art. 24 CE varía en función de la aplicación/inaplicación del Derecho nacional.

En el caso de aplicación del Derecho interno y no reenvío prejudicial la posición del Tribunal Constitucional está recogida en su Sentencia 232/2015, de 5 de noviembre de 2015:

- En los casos en que el órgano jurisdiccional aplica el Derecho interno por considerar que existe una interpretación conforme y no alberga dudas sobre su significado, puede omitir el planteamiento de la cuestión prejudicial. Esta decisión está sujeta a un control constitucional atenuado (Conde-Pumpido Tourón 2024: 12) mediante el recurso de amparo por vulneración del art. 24.1 CE. Así, cuando el órgano judicial no plantea la cuestión por considerar que, de acuerdo con la doctrina del acto claro, no existe duda objetiva, clara ni terminante sobre la interpretación del Derecho de la Unión, no se aprecia vulneración del art. 24.1 CE, pues la decisión resulta de una exégesis racional de la legislación ordinaria.
- En cambio, si el juez o tribunal de instancia ignora una interpretación auténtica del Tribunal de Justicia, aplica el Derecho interno y decide no plantear la cuestión prejudicial, se vulnera el artículo 24.1 CE por desconocimiento o preterición del Derecho de la Unión, al incurrir en una selección irrazonable y arbitraria de la norma aplicable que subvierte el principio de primacía.

En los supuestos de inaplicación del Derecho nacional, en los que el juez nacional entienda que ninguna interpretación resulta conforme a los derechos fundamentales de la Unión Europea o al Derecho de la Unión, o bien que la interpretación conforme rebasa el

⁵² Inicialmente, consideró que la decisión del (no) reenvío prejudicial puede llegar a vulnerar los derechos fundamentales del artículo 24 CE y por lo tanto, sí cabe su control en amparo de acuerdo con la doctrina establecida en STC 58/2004, FJ 13. Basaba el TC su control en dos cánones: i) que la resolución (de no reenviar) fuera motivada y fundada en derecho sobre el fondo; y ii) que se resolviera conforme al sistema de fuentes establecido forma parte del derecho a un proceso con todas las garantías. Posteriormente, en STC 27/2013, FJ 7 parece que abandona el doble canon y abraza otro relativo a la razonabilidad de la decisión: “La Sentencia del Tribunal Supremo recurrida en amparo se justifica en una interpretación de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea que está razonada y que *no resulta manifiestamente irrazonable o arbitraria* y, por tanto, se trata de una resolución judicial que no puede calificarse a primera vista como no fundada en Derecho, con independencia de su acierto o desacierto últimos” [STC 27/2013, FJ 6] (cursivas mías).

tenor literal de la disposición nacional, debe aplicar la regla de primacía del Derecho de la Unión. En tal caso, la doctrina *CILFIT* puede invocarse para inaplicar el Derecho nacional sin plantear cuestión prejudicial, lo que intensifica el canon de control constitucional (Conde-Pumpido Tourón 2024: 12)⁵³. En última instancia, el principio de legalidad (art. 9.3 CE) y la sujeción al imperio de la ley (art. 117.1 CE) se articulan con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), que incluye —según la doctrina constitucional— el derecho al juez predeterminado por la ley, esto es, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de interpretación del Derecho de la Unión⁵⁴. Por lo tanto, en los casos de inaplicación del Derecho nacional:

- Existe vulneración del art. 24.2 CE cuando se inaplica el Derecho nacional sin plantear cuestión prejudicial pese a la existencia de una “duda objetiva, clara y terminante” (acto claro), o bien,
- cuando se invoca indebidamente la doctrina del acto aclarado, esto es, cuando la cuestión no es materialmente idéntica a una ya resuelta por el TJUE (STC 194/2016, de 16 de noviembre; STC 37/2019, de 20 de mayo).

Debe distinguirse así las cuestiones de inaplicación del Derecho de la Unión de las cuestiones de la omisión del preceptivo reenvío prejudicial (Arzoz 2020: 376). Las primeras implican un quebranto del sistema de fuentes y del principio de primacía, encuadrable en el ámbito del artículo 24.1 CE; las segundas, en cambio, suponen la vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley —esto es, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea—, y por tanto del artículo 24.2 CE⁵⁵.

⁵³ La lógica subyacente, podría ser, el intento del Tribunal Constitucional de compensar, mediante su propia jurisdicción de amparo, la ausencia de garantías derivada de una eventual quiebra tanto del principio de legalidad proclamado en el artículo 9.3 CE como del principio de sujeción al imperio de la ley consagrado en el artículo 117.1 CE.

⁵⁴ En esta línea, Arzoz (2020) sostiene que el Tribunal de Justicia debe ser considerado el juez ordinario predeterminado por la ley a que se refiere el artículo 24.2 CE. Tal conclusión se encuentra avalada por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que dicho órgano jurisdiccional ha sido creado con carácter previo por una norma jurídica, dotado de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho que motiva la actuación o el proceso judicial, y su régimen orgánico y procesal no permite calificarlo como un órgano especial o excepcional. A este respecto, el autor cita las Sentencias del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo (FJ 17); 32/2004, de 8 de marzo (FJ 4); y 60/2008, de 26 de mayo (FJ 2).

⁵⁵ Arzoz (2020: 370) es contrario a este doble canon, y considera que incluso en la situación aplicación de la ley sobre el Derecho de la Unión el control de razonabilidad no es adecuado porque nada dice sobre la garantía de la interpretación del Derecho de la Unión. En fin, por mucho que el Tribunal Constitucional elabore la doctrina del doble canon de control, su contribución, en la opinión de Arzoz, no tiene como objetivo directo e inmediato la garantía constitucional de la primacía del Derecho de la Unión sino más bien el establecimiento de límites y condiciones a las que sujeta a los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria que quieren inaplicar la ley nacional (Fernández Farreres 2016, *apud* Arzoz 2020: 368).

El conclusión, el no planteamiento de una cuestión prejudicial abre la vía del recurso de amparo. Por lo tanto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece inclinar decididamente la balanza hacia el reenvío prejudicial, debilitando así la función argumentativa que el Derecho de la Unión impone a los jueces nacionales mediante la técnica de la interpretación conforme. Esta cierta resistencia —tanto a desplegar plenamente la interpretación conforme a los derechos fundamentales de la Unión como, en general, a operar con una interpretación sistemáticamente alineada con el Derecho de la Unión— puede explicarse, al menos en parte, por una inercia cultural vinculada a la profunda tradición legalista de nuestro ordenamiento y, en buena medida, también del europeo continental.

En esta línea, Arzoz (2021: 94 y ss.) sostiene que la supuesta centralidad de la interpretación constitucional conforme no encuentra respaldo en la práctica judicial, que tiende a privilegiar el reenvío al Tribunal Constitucional. Entre los motivos aducidos —fácilmente trasladables al contexto de la europeización del control judicial— se encuentran, por un lado, razones estratégicas: las decisiones que incorporan una argumentación compleja propia del nivel externo de justificación son más vulnerables a la impugnación y al control por instancias superiores, incluido eventualmente el recurso de amparo. Por otro lado, concurren razones institucionales: el despliegue pleno del nivel externo de justificación en clave europea se ve condicionado por la estructura misma del sistema, en el que el Tribunal de Justicia mantiene un monopolio interpretativo que los jueces nacionales no parecen dispuestos a tensionar. Así, el espacio argumentativo europeo acaba provocando una cierta contención interpretativa que se traduce en un menor desarrollo de la interpretación conforme en sede interna.

En los supuestos de doble control —esto es, de inconstitucionalidad y de incompatibilidad con el Derecho de la Unión— se reiteran con frecuencia los mismos argumentos que justifican el reenvío prejudicial. Un ejemplo paradigmático lo ofrece la jurisprudencia relativa a la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, que restringía el acceso al cuerpo de policía local a personas menores de 30 años. ¿Es esta una disposición discriminatoria por vulnerar el art. 14 de la Constitución Española o el art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea? ¿A quién debe dirigirse el reenvío? ¿Se trata de un reenvío de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional o de un reenvío prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?

El Tribunal Constitucional en Auto 168/2016, de 4 de octubre, respondió nítidamente a estas cuestiones recordando que según el art. 163 CE y los apartados 1 y 2 del art. 35 LOTC la admisibilidad de una cuestión de inconstitucionalidad depende de que la

disposición legal supere los juicios de aplicabilidad y de relevancia. Pues bien, para determinar la norma “aplicable al caso”, debe entenderse prioritaria el reenvío prejudicial al Tribunal de Justicia pues “la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad y, por lo tanto, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad”⁵⁶. Si tras el reenvío prejudicial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara la compatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión, entonces la norma deviene “aplicable al caso” y será admisible la cuestión de inconstitucionalidad⁵⁷.

No solo razones institucionales, sino también estratégicas pueden ser aducidas para atribuir prioridad a la cuestión prejudicial sobre la cuestión de inconstitucionalidad. En primer lugar, permite evitar la adopción de una interpretación que pudiera resultar posteriormente contraria al Derecho de la Unión. En segundo lugar, previene la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, en consonancia con la doctrina *CILFIT* tal y como la ha hecho suya nuestro Alto Tribunal. Y, finalmente, limita la necesidad de reenvíos sucesivos, contribuyendo así a la seguridad jurídica y a la coherencia del ordenamiento.

La jurisprudencia a la que me refiero es el Asunto *Vital Pérez*⁵⁸. Como sabemos, los reenvíos prejudiciales no pueden basarse solo en la invocación de los derechos de la Carta, de manera que el órgano *ad quo* invocó la Directiva 2000/78 sobre igualdad de trato en el empleo. Estudiado el caso, el Tribunal de Justicia concluyó que la medida nacional, la Ley 2/2007 aprobada por el Parlamento asturiano, era contraria a la Directiva 2000/78 y añadió: «el Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de un principio de no discriminación por razón de la edad que debe considerarse un principio general del Derecho de la Unión y que se ha concretado en la Directiva 2000/78 en el ámbito del empleo y la ocupación» (apdo. 24). Y agregó:

«cuando conoce de una cuestión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del principio general de no discriminación por razón de la edad consagrado en el artículo 21 de la Carta, y de disposiciones de la Directiva 2000/78, en el marco de un litigio que opone a un particular y a una

⁵⁶ Se incorpora así la doctrina de Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 22 de junio de 2010, *Melki y Abdeli*, C-188/10 y C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, de acuerdo con la cual el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad previas al reenvío prejudicial al TJUE no puede perjudicar al juez nacional en el cumplimiento de su obligación de garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión Europea, por lo que, de existir dudas sobre la constitucionalidad de una ley nacional, el juez no queda privado de su facultad ni se le exime de la obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

⁵⁷ En el citado ATC 168/2016, el Tribunal Constitucional abordó el requisito de relevancia, esto es, la exigencia de justificar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que la decisión del proceso dependa de la validez de la norma legal que se cuestiona. En el caso concreto, el reenvío al Tribunal Constitucional estaba justificado en la búsqueda de una interpretación integradora del ordenamiento más apropiada para la defensa de los consumidores; una pretensión, a los ojos del Tribunal que este planteamiento desvirtúa la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371.

Administración pública, el Tribunal de Justicia examina la cuestión *teniendo en cuenta únicamente esta Directiva*» (apdo. 25, cursiva mía).

El Tribunal de Justicia analiza la proporcionalidad de la excepción al principio de no discriminación de la Directiva y concluye que los límites de edad (30 años para acceder al cuerpo de policía local) ni estaban justificados, ni eran proporcionales. Calificados así los hechos, al órgano *a quo* le bastó una “sencilla sentencia” (Ordóñez Solís 2024: 75): un simple silogismo sin necesidad de acudir al nivel externo de argumentación⁵⁹. Fue el Tribunal de Justicia quien realizó el esfuerzo argumentativo propio del nivel externo y entró a valorar la justificación y proporcionalidad de la medida nacional, por otro lado, sin considerar el derecho fundamental de la Unión Europea.

Por lo tanto, los casos en los que se invoque un derecho fundamental son tratados como escenarios *Åkerberg* que se resuelven con la aplicación de una regla: el derecho fundamental invocado tal y como este recogido en la Directiva a aplicar. Son derechos como reglas y no como principios.

Esta conclusión es consistente con el activismo prejudicial (Sarmiento y Arnaldos: 2023) de nuestros jueces y tribunales. Desde sus inicios hasta el año 2023, los órganos jurisdiccionales españoles han dirigido 759 preguntas prejudiciales: 1 por el Tribunal Constitucional, 133 por el Tribunal Supremo, y 625 por otros órganos jurisdiccionales⁶⁰. Extraer conclusiones comparando estos datos debe hacerse con cautela, por una parte, porque hay más de 4.000 órganos jurisdiccionales y un solo Tribunal Supremo, y por otra parte, al ser el Tribunal Supremo el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, sus decisiones no son susceptibles, en términos generales, de ulterior recurso judicial de derecho interno, lo que lo convierte en el interlocutor por excelencia del Tribunal de Justicia.

Un análisis cualitativo, sin embargo, sí permite aludir, como indican Sarmiento y Arnaldos (2023: 94), “al fenómeno del planteamiento prejudicial como método de impugnación indirecta por parte de los órganos de instancia de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de rango superior”. Sin olvidar que el principio de primacía alcanza al desplazamiento de precedentes judiciales y al reenvío prejudicial según la doctrina *Dansk Industri*. Los tribunales ordinarios tienen una posición “cómoda a la espera de que se aclaren en su jurisprudencia tanto el Tribunal Constitucional como el

⁵⁹ Los pronunciamientos del Tribunal de Justicia en cuestiones prejudiciales determinan si el Derecho derivado es conforme con el Derecho primario (en los casos de interrogantes sobre la validez del Derecho derivado), así como pronunciamientos sobre el sentido auténtico del Derecho de la Unión (no sobre la compatibilidad del Derecho nacional con el Derecho Europeo); ahora bien, las decisiones son tan concretas e inequívocas que determinan por sí mismas y en todos sus extremos el juicio de compatibilidad (Cruz Villalón y Requejo Pajés 2015: 181). De ahí la simplificación del razonamiento jurídico en un simple silogismo.

⁶⁰ La información ha sido extraída de las *Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia 2024*.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, a veces, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos” (Ordóñez Solís 2024: 69).

Con la reforma del Tribunal de Justicia operada por Reglamento 2025/2019, se transfiere al Tribunal General del TJUE parte de la jurisdicción relativa a las cuestiones prejudiciales. Una descentralización que no parece justificarse por razones de eficiencia debido al incremento de la carga de trabajo (no es tal), sino para anticipar futuros acontecimientos (Tridimas 2024): el fortalecimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su papel de tribunal constitucional europeo.

La clave de bóveda de esta reforma es la desconcentración al Tribunal General de cuestiones preliminares en materias carentes de relevancia constitucional, mientras que el Tribunal de Justicia podrá abordar los aspectos relacionados con la interpretación o la validez de disposiciones del Derecho de la Unión, de la interpretación de las disposiciones del Tratado, los derechos de la Carta y los principios generales. El Tribunal de Justicia será la ventanilla única de entrada de cuestiones prejudiciales, así como el órgano que decidirá, con cierta discrecionalidad, la asignación del reenvío al Tribunal General o al Tribunal de Justicia.

Si bien este es el primer paso en la dirección de progresiva expansión de la competencia del Tribunal General (Tridimas 2024), la reforma puede leerse también en términos de qué opciones no se han perseguido: la descentralización hacia los tribunales nacionales. Como sostiene Iglesias Sánchez (2025: 111) la opción implícita es la de un modelo concentrado de interpretación que evite compartir la actividad interpretativa con los tribunales nacionales de última instancia. La desconcentración se ha preferido como estrategia institucional a la descentralización, evitando así la tan temida fragmentación, la rebelión y la desconfianza que generan tribunales nacionales que deben lealtad a ordenamientos jurídicos nacionales (Tridimas 2024).

Se alinea esta reforma con la línea de interpretación conforme a los valores fundamentales de la Unión inaugurada con los casos *Jueces portugueses*⁶¹, *Repubblika*⁶², *LM*⁶³ y *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo*⁶⁴. Se trata de una innovadora interpretación del ámbito de aplicación del art. 19 TUE en la que el Tribunal de Justicia sostiene que dicha disposición impregna los distintos ámbitos del Derecho de la Unión, independientemente de que los Estados miembros ejecuten o apliquen el Derecho de la

⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

⁶⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

Unión en el sentido del art. 51.1 CDFUE. Como señala Baraggia (2025: 14) el ámbito de aplicación del art.19 TUE es más amplio que el de la Carta, de manera que se trata de una línea jurisprudencial que, amparada en la técnica de la interpretación conforme, tiene una fuerza expansiva en las relaciones constitucionales entre la Unión y los Estados miembros. La identidad europea del art. 2 TUE será el receptáculo de valores fundamentales de la Unión con los que el Tribunal de Justicia dejará apenas espacio para las identidades constitucionales de los Estados miembros (Baraggia 2025: 15). Para la europeización del control interno, la interpretación conforme a los valores de la Unión, es el último espacio que se arrebató a los tribunales nacionales: la fundamentación axiológica del Derecho nacional y con ello la activa participación en la identidad cívica colectiva a la que se refiere Habermas.

VII. CONCLUSIONES

Interpretar el derecho nacional conforme a los derechos fundamentales de la UE, al Derecho de la Unión, y, recientemente, a los valores fundamentales de la Unión es un epifenómeno clave para entender la evolución de nuestra cultura jurídica al hacer evidentes dos problemas: el problema analítico de la interpretación y el problema normativo de la justificación (García Figueroa 2025a: 142).

La europeización del control judicial interno reconfigura la práctica interpretativa bajo un horizonte fuertemente formalizado, en el que el operador jurídico se ve impelido a privilegiar la aplicación uniforme, la coherencia sistemática y la seguridad jurídica por encima de la riqueza argumentativa que caracteriza el pluralismo y los sistemas jurídicos constitucionales asentados en la fuerza de irradiación de los derechos fundamentales.

Esta orientación formalista se manifiesta, en primer lugar, en la predilección por el reenvío prejudicial como mecanismo de cierre, a costa de un desarrollo más robusto de la justificación externa que exige la interpretación conforme. El control judicial interno se convierte, así, en un ejercicio crecientemente reglado, donde la primacía y la unidad del Derecho de la Unión operan como barreras institucionales que desalientan al juez nacional de explorar soluciones interpretativas sustantivas o creativas.

En segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido decisivamente a esta constricción. Al enfatizar la preservación de la uniformidad y el efecto útil del Derecho de la Unión, y al limitar la extensión del impacto de los derechos fundamentales en el razonamiento jurídico, el Tribunal consolida un modelo de decisión en el que la función del juez nacional queda orientada más a verificar la compatibilidad técnica de las normas que a desplegar un razonamiento práctico-general capaz de ponderar derechos, principios y objetivos constitucionales.

Esta deriva no es accidental, sino estructural. El ordenamiento de la Unión Europea se edifica sobre un principio de coherencia y efectividad que opera como una razón institucional de primer orden, capaz de desplazar —o al menos de neutralizar— las razones de carácter axiológico que tradicionalmente alimentaban el razonamiento constitucional. La lógica *Marshall*, que en el constitucionalismo nacional funcionaba como premisa para reconstruir la supremacía de la Constitución en clave sustantiva, se ve aquí convertida en un instrumento de uniformidad, no de densidad moral: la conformidad al Derecho de la Unión se erige como el punto de cierre del discurso, no como su apertura hacia un razonamiento práctico más amplio.

En consecuencia, la europeización del control judicial interno, lejos de potenciar una concepción más rica y discursiva de la actividad jurisdiccional, ha favorecido la reemergencia de un paradigma formalista, donde el razonamiento jurídico se estrecha a la lógica de la subsunción. Esta dinámica no solo reduce la densidad argumentativa de las decisiones judiciales, sino que debilita la función institucional de los derechos fundamentales como razones de primer orden en la interpretación.

La principal paradoja reside en que un proceso diseñado para profundizar la integración normativa ha terminado por empobrecer el espacio argumentativo del juez nacional, reforzando un estilo de decisión que privilegia la corrección formal sobre la deliberación sustantiva. El resultado es un razonamiento jurídico más previsible, más estable y unificado, pero también más estrecho. Y si bien esta estrechez puede valorarse como virtud en clave de certeza, también puede interpretarse como un empobrecimiento de la racionalidad práctica del Derecho. Porque allí donde el constitucionalismo exigía al juez justificar por qué una premisa debía prevalecer, el Derecho de la Unión parece pedirle, cada vez con mayor fuerza, que justifique por qué no debe preguntar.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Calahorra, Augusto (2018): “La aplicación nacional de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: Una simple herramienta de interpretación de la eficacia de las directivas”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 61, pp. 973-1011.

Alexy, Robert (1989): *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Alexy, Robert (1993): *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Alonso García, Ricardo (2020): “El control de convencionalidad: cinco interrogantes”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 119, pp. 13-51.

Alonso García, Ricardo (2022): “El proceso de europeización del Tribunal Constitucional”, en *Journal of Human Security and Global Law*, núm. 1, pp. 11-30.

Alonso García, Ricardo (2025): *Deber hermenéutico de abstención vs. deber de interpretación conforme*, en R. Alonso García y J. I. Ugartemendía Eceizabarrena (dirs.), *La implementación del Derecho de la Unión Europea y su control judicial* (European Inklings, n. 28), Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 7-19.

Arroyo Jiménez, Luís (2016): *Empatía constitucional. Derecho de la Unión Europea y Constitución Española*, Madrid, Marcial Pons.

Arroyo Jiménez, Luís y Cancio Fernández, Raúl (2023): *Article 47 of the Charter of fundamental rights before Spanish courts-reasonable accommodations without structural changes*, Preprint 2/23, Centro de Estudios Europeos Luis Ortega Álvarez y la Cátedra Jean Monnet de Derecho Administrativo Europeo desde la perspectiva global.

Arzoz Santisteban, Xabier (2020): *La garantía constitucional del deber de reenvío prejudicial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Arzoz Santisteban, Xabier (2021): “Aproximación a la interpretación conforme como técnica de coordinación normativa”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4, pp. 67-104.

Baraggia, Antonia (2025): *Conforming Interpretation in the EU Through the Lens of the CUEU’s Case Law*, en Mattias Klatt (ed.), *Constitutionally Conforming Interpretation. Connections and Analysis. Volume. 2: Connections and Analysis*, Oxford, Hart Publisher.

Bengoetxea, Joxerramón; MacCormick, Neil; Moral Soriano, Leonor (2001): “Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice”, en Gráinne de Búrca y J.H.H. Weiler (eds.), *The European Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press., pp. 43-86.

Claes, Mónica (2006): *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*, Oxford, Hart.

Conde-Pumpido Tourón, Cándido (2024): “El Tribunal Constitucional como valedor del Derecho de la Unión”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 91, pp. 9-22.

Cruz Villalón, Pedro (2021): “¿Una forma de cooperación judicial no reclamada? Sobre la extensión del amparo a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 25, pp. 57-85.

Cruz Villalón, Pedro y Requejo Pajés, Juan Luís (2015): “La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, pp. 173-194.

de la Cuadra-Salcedo Janini, Tomás y Rodríguez Fernández, Ignacio (2022): “La relevancia de la doctrina de las vulneraciones indirectas de los derechos fundamentales.

¿Es asumible una pluralidad de contenidos de la dignidad humana?”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 76, pp. 73-108.

Fernández Farreres, Germán (2016): “Inaplicación judicial de la ley por razón de la primacía del Derecho de la Unión Europea y derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías: estado de la cuestión en la jurisprudencia constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 81, pp. 25-44.

García Amado, Juan Antonio (2009): *El juicio de ponderación y sus partes. Una crítica*, en *Derechos sociales y ponderación*, en Ricardo García Manrique (coord.) pp. 249-332.

García Figueroa, Alfonso (2025a): *Constitutionally Conforming Argumentation and Legalism*, en Matthias Klatt (ed.), *Constitutionally Conforming Interpretation. Connections and Analysis. Volume. 2: Connections and Analysis*, Oxford, Hart Publisher.

García Figueroa, Alfonso (2025b): “Paisajismo transicional y compostaje constitucional en el Jardín de Villa Valeria de Manuel Vicent”, en *Ius Fugit*, núm. 28, pp. 45-70.

García Figueroa, Alfonso (2018): “El convencionalismo jurídico o la irrelevancia del juspositivismo”, en *Persona y Derecho*, núm. 79, pp. 71-114.

García Figueroa, Alfonso (2009): *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos*, Madrid, Editorial Trotta.

Gascón Abellán, Marina (2014): *Concepciones de la interpretación y problemas de interpretativos*, en Marina Gacón Abellán (coord.), *Argumentación Jurídica*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 223-253.

Guastini, Ricardo (1985): *Lezioni sul linguaggio giuridico*, Turín, Giappichelli.

Iglesias Sánchez, Sara (2025): *The 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice of the EU and the Transformation of the EU Judicial System: Preliminary Rulings before the General Court of the EU*, en A. Saiz Arnaiz y J. Solanes Mullor (eds.), *The European Judiciary. A Community of Law and a Community of Judges*, Hart, pp. 97-112.

Itzcovich, Giulio (2022): “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal constitucional. Razonamiento jurídico desde una perspectiva de derecho comparado”, en *Discusiones*, núm. 29(2), pp. 183-269.

Jakab, András (2019): “Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective”, en *German Law Journal*, núm. 14(8), pp. 1215-1275.

Kant, Inmanuel (1989). *La metafísica de las costumbres*, A. Cortina y J. Conill (trads.), Madrid, Tecnos.

- Klatt, Matthias (2023): *The Legitimacy of Constitutionally Conforming Interpretation*, en Matthias Klatt (coord.), *Constitutionally Conforming Interpretation. Comparative Perspectives. Volume 1: National Reports*, Oxford, Hart Publisher.
- Lenaerts, Koen (2020). “The horizontal application of the Charter”, en *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, pp. 633-636.
- Lenaerts, Koen, y Gutiérrez-Fons, José Antonio (2023). *Los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia*, Madrid, Marcial Pons.
- Lenaerts, Koen (2012): “Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, en *European Constitutional Law Review*, núm. 8, pp. 375–403.
- MacCormick, Neil. (2003): *Legal Reasoning and Legal Theory*, 2ª edición, Oxford, Clarendon Press.
- Mora Sifuentes, F. (2024): “Antiesencialismo y giro hermenéutico. De nuevo sobre la metodología hartiana”, en *Revista Cubana de Derecho. Número Centenario*, vol. 4, núm. 1, pp. 219-252.
- Nino, Carlos S. (1991): *Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad*, en *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ordóñez Solís, David (2024): *El juez ordinario y la interiorización de los derechos fundamentales*, en R. Alonso García y J.I. Ugartemendía Eceizabarrena (dirs.), *El juez nacional y los derechos fundamentales europeos*, (European Inklings, n. 27). Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 47-78.
- Ortega Álvarez, Luís; Arroyo Jiménez, Luís; Plaza Martín, Carmen (eds.) (2010): *Europeanisation of Spanish Administrative Law*, Europa Law Publishing.
- Prieto Sanchís, Luís (1992): *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Redondo, Cristina (1999): *Reasons for action and the law*, Dordrecht, Springer.
- Ruiz Miguel, Alfonso (2002): *Una filosofía del Derecho en modelos históricos. De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, (2ª reimpresión de la edición revisada en 2009), Madrid, Editorial Trotta.
- Santamaría Dacal, Ana (2025): *La implementación de reglamentos europeos y su control judicial*, en R. Alonso García y J. I. Ugartemendía Eceizabarrena (dirs.), *La implementación del Derecho de la Unión Europea y su control judicial* (European Inklings, n. 28), Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 20-30.

Sarmiento, Daniel (2025): *The Primacy of European Union Law: Fit for Purpose?* en A. Saiz Arnaiz y J. Solanes Mullor (eds.), *The European Judiciary. A Community of Law and a Community of Judges*, Hart, pp. 69-81.

Sarmiento, Daniel (2006): “Los “free-lance” del Derecho comunitario: la desfiguración de la doctrina Cilfit”, en J. Huelin Martínez de Velasco y F. J. Zamora Zaragoza (dirs.), *La articulación entre el derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 371-437.

Sarmiento, Daniel; y Arnaldos Orts, Enrique (2023): “La cuestión prejudicial europea en la jurisdicción española, ¿un mito desmentido por las cifras?”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 76, pp. 75-111.

Sarmiento, Daniel; y Codina, Xavier (2021). “La europeización del Derecho administrativo”, en J.M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual, y L. Arroyo Jiménez (eds.), *Tratado de Derecho administrativo I*, Marcial Pons.

Tridimas, Takis (2024): *Sharing uniformity: A new era beckons*, LCEL Research Paper Seies, 2024/1.

Ugartemendía Eceizabarrena, Juan Ignacio (2025): *The Obligation to Interpret National Law, Including National Constitutions, in Conformity with European Union Law*. En A. Saiz Arnaiz y J. Solanes Mullor (eds.), *The European Judiciary. A Community of Law and a Community of Judges*, Hart, pp. 83-96.

Vega López, Jesús (2018): “Límites de la jurisdicción, concepciones del Derecho y activismo judicial”, en *DOXA, Cuadernos de filosofía del Derecho*, núm. 41, pp. 123-150.

von Bogdandy, Armin (2000): “The European Union as a Human Right Organization?”, en *Common Market Law Review*, núm. 37, pp. 1307-1338.