

FORO DE ACTUALIDAD

UNIÓN EUROPEA

LAS POSIBILIDADES DE REVISAR SENTENCIAS JUDICIALES FIRMES POR INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las posibilidades de revisar sentencias judiciales firmes por infracción del Derecho de la Unión Europea

Uno de los problemas más interesantes que ha tenido que abordar en los últimos años el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es el de las posibilidades de revisar las resoluciones administrativas y judiciales firmes cuando éstas resultan contrarias al Derecho de la Unión. Concretamente, ¿qué efectos de revisión puede producir la jurisprudencia del TJUE, de la que se deduce el error cometido en el pasado por un juez nacional? Sobre la base de los principios de equivalencia y efectividad que rigen las relaciones entre el Derecho comunitario y las leyes procesales nacionales, el TJUE ha ido perfilando una doctrina que abre las puertas a la revisión en determinados supuestos.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha tenido que pronunciarse en los últimos años acerca de la fuerza de su propia jurisprudencia para provocar la revisión de sentencias nacionales que han adquirido el valor de cosa juzgada. ¿Hasta qué punto puede un litigante pretender que se revise una sentencia firme que le fue desfavorable, invocando para ello la existencia de una nueva jurisprudencia comunitaria de la que se desprende que, en efecto, el tribunal nacional cometió un error al aplicar el Derecho de la Unión? A raíz de diversas cuestiones prejudiciales planteadas por jueces de distintos países, el TJUE ha ido perfilando su doctrina sobre este asunto, una doctrina que, como veremos, ha evolucionado a favor de la revisabilidad de las sentencias firmes. La construcción jurisprudencial del TJUE no está

Revising the judgments of national courts that breach European Union Law

One of the most interesting problems that the Court of Justice of the European Union (ECJ) has had to deal with in the recent years concerns the conditions under which it is possible to revise national administrative or judicial decisions that violate European Union law. In particular, what are the effects of the ECJ's case law on past decisions that appear to be in error? Using the principles of equivalence and effectiveness, which govern the relationship between European Union law and national procedural law, the ECJ has crafted a doctrine that opens the door to such revision, under certain circumstances.

acabada, sin embargo, por lo que es de esperar que se produzcan interesantes desarrollos en los próximos años. Antes de hacer un balance general de lo dicho hasta ahora por el TJUE, conviene detenerse en las principales sentencias que ha dictado en esta materia.

La evolución del TJUE: De Kühne & Heitz a Asturcom Telecomunicaciones

La primera sentencia importante de la que arranca toda la construcción del TJUE es la del caso Kühne & Heitz NV (C-453/00, de 13 de enero de 2004), que resuelve una cuestión prejudicial planteada por un juez holandés. El caso afectaba a una empresa, Kühne & Heitz, que exportó determinado produc-

to a terceros países durante una serie de años. En un primer momento, la Administración holandesa clasificó de cierto modo las mercancías exportadas, y concedió las restituciones a la exportación previstas en Derecho comunitario, abonando los importes correspondientes. Tras una verificación, las autoridades modificaron la clasificación de la mercancía, exigiendo a Kühne & Heitz que devolviera los importes recibidos. La empresa interpuso recurso administrativo, por entender que la nueva clasificación era incorrecta bajo el Derecho comunitario, y acudió luego a los tribunales de justicia, que no le dieron la razón. Conviene indicar que el tribunal que resolvió el asunto en última instancia lo hizo sin plantear previamente la preceptiva cuestión prejudicial al TJUE. Pues bien, al cabo de tres años, en el marco de otro caso, el TJUE dictó una sentencia (Voogd Vleesimport en -export, C-151/93), de la que se desprende que, en efecto, las autoridades y tribunales holandeses habían clasificado mal la mercancía exportada por Kühne & Heitz. La empresa se dirigió entonces a la Administración para solicitar el abono del importe indebidamente devuelto. Ante la negativa de la Administración, Kühne & Heitz interpone recurso ante el tribunal holandés competente, que eleva entonces una cuestión prejudicial a Luxemburgo, planteando, en definitiva, el problema de hasta qué punto una sentencia nacional firme (como la que dictó en su día el tribunal holandés) puede ser revisada cuando, más tarde, se hace evidente que es incorrecta desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea.

La cuestión prejudicial, sin embargo, es formulada por el tribunal holandés en términos muy específicos, en estrecha conexión con las circunstancias del caso concreto. La pregunta, en efecto, es si el Derecho comunitario obliga a revisar sentencias judiciales firmes cuando se dan las cuatro condiciones siguientes: a) Según el Derecho nacional, la Administración dispone de la facultad de reconsiderar sus resoluciones; b) La resolución controvertida ha adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia; c) Dicha sentencia está basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la vista de una jurisprudencia del TJUE posterior a ella, es errónea, y se ha adoptado sin someter previamente una cuestión prejudicial al TJUE; y 4) El interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia. La respuesta del TJUE es afirmativa: si se dan esas cuatro condiciones, el Derecho comunitario

exige que se revise la resolución administrativa, a pesar de que ésta fuera confirmada en su día por una sentencia judicial.

Conviene indicar que el TJUE reconoce la importancia de la seguridad jurídica, que constituye uno de los principios generales del Derecho comunitario. Por ello, afirma que el Derecho comunitario «no exige, en principio» que deban revisarse las resoluciones administrativas o judiciales erróneas, una vez han adquirido firmeza. Ahora bien, entiende que, si se dan las cuatro condiciones anteriormente enumeradas, es obligatorio revisar.

Esta primera sentencia no es, desde luego, revolucionaria, si reparamos en la primera condición de las cuatro enumeradas: la revisión sólo viene impuesta por el Derecho comunitario si el ordenamiento nacional prevé la posibilidad de revisión (al menos en abstracto).

El TJUE da un pequeño paso adelante en una segunda sentencia, la del caso Kapferer (C-234/04, de 16 de marzo de 2006), que resuelve una cuestión planteada por un tribunal austriaco. El TJUE reitera la importancia de la institución de la cosa juzgada en un sistema presidido por el valor de la seguridad jurídica. En el caso concreto planteado por el juez austriaco, el Tribunal sostiene que el Derecho comunitario no impone la revisión de la sentencia firme, pues tal posibilidad no está prevista en la normativa procesal de ese país (no cumpliéndose, pues, la primera de las cuatro condiciones enumeradas en la sentencia Kühne & Heitz). Ahora bien, el TJUE, como contrapunto, recuerda la vigencia de dos principios que deben ser observados por la legislación procesal nacional (cosa que no hizo en Kühne & Heitz): el principio de equivalencia y el principio de efectividad. Como es sabido, en virtud del primer principio, la regulación nacional no puede tratar las reclamaciones basadas en el Derecho comunitario de manera menos favorable que las reclamaciones similares de Derecho interno. En virtud del segundo principio, la regulación procesal no puede estar articulada de tal manera que haga imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario. Se anuncian, pues, dos posibles estrategias que permitirán al TJUE, en casos posteriores, matizar el principio de seguridad jurídica, y que se podrían sintetizar así: a) la cosa juzgada no debe proteger los errores de Derecho comunitario en mayor medida que los errores de Derecho nacional; y b) la cosa juzgada no es un valor absoluto, por lo que su sal-

vaguada no debe llevar a perjudicar excesivamente el interés de la Unión Europea en asegurar que sus normas sean correctamente aplicadas por los tribunales nacionales.

El tercer caso en la serie de sentencias relevante es *Kempter* (C-2/06, de 12 de febrero de 2008), que resuelve la duda suscitada por un tribunal alemán en un asunto relativo a restituciones a la exportación (un caso que se parece en varios aspectos al caso *Kühne & Heitz*). Al TJUE se le plantean, en definitiva, dos preguntas que le permitirán refinar la doctrina fijada en *Kühne & Heitz*. Concretamente, de las cuatro condiciones establecidas en ese caso, el juez alemán solicita al Tribunal de Luxemburgo que aclare algunas dudas relativas a las condiciones tercera y cuarta. Así, en cuanto a la tercera: ¿qué sucede si el litigante que ahora pretende la revisión de la resolución administrativa firme no alegó el Derecho comunitario en su momento, cuando impugnó esa resolución ante los tribunales? La respuesta del TJUE es clara: no importa que el litigante no invocara el Derecho comunitario aplicable. Lo revelante es que el tribunal que conoció del asunto en última instancia examinó de hecho la cuestión de Derecho comunitario, o pudo hacerlo (aunque no lo hizo) de oficio. Con respecto a la apreciación de oficio, el TJUE recuerda su jurisprudencia, en el sentido de que, tratándose de normas comunitarias de carácter imperativo, los jueces nacionales deben aplicarlas de oficio, si, de acuerdo con el Derecho nacional, están «obligados o facultados» para hacer lo propio con normas nacionales de carácter imperativo. Como puede observarse, late aquí el principio de equivalencia anteriormente referido.

En cuanto a la cuarta condición, el juez alemán pregunta si cabe revisión cuando la solicitud no la presenta el interesado inmediatamente después de tener conocimiento de la pertinente jurisprudencia del TJUE, sino más tarde. La respuesta del TJUE supone una redefinición del cuarto requisito establecido en *Kühne & Heitz*. El Tribunal dice ahora que no es necesario, para provocar la revisión que viene impuesta por el Derecho comunitario, que la solicitud de revisión se formule de inmediato. Basta con cumplir el plazo que haya establecido la ley nacional. Es decir: mientras el interesado cumpla con el plazo fijado a estos efectos por el Derecho nacional, la revisión es obligatoria (si se dan los otros tres requisitos de la doctrina *Kühne & Heitz*). Con esta modificación flexibilizadora del requisito cuarto, es claro que el TJUE ha ampliado las posibilidades de emplear el Derecho comunitario para

revisar resoluciones nacionales firmes. Es más, el TJUE vuelve a citar los principios de equivalencia y efectividad: es legítimo que los Estados fijen plazos para ejercer las pretensiones de revisión, siempre y cuando esos plazos no discriminen en contra de las reclamaciones basadas en Derecho comunitario, y siempre que sean «razonables», es decir, que no impidan o dificulten excesivamente el ejercicio de la pretensión de revisión. Con ello, sin embargo, la doctrina del TJUE se complica, y emerge una cierta tensión de fondo. En efecto, si, en virtud de la primera condición de la doctrina *Kühne & Heitz*, sólo cabe exigir revisión, en nombre del Derecho comunitario, cuando las leyes nacionales incluyen la posibilidad de revisión, ¿qué sentido tiene ahora que, al reinterpretar la cuarta condición, el TJUE afirme que los Estados no pueden poner plazos irrazonablemente cortos? Si los Estados pueden lo más (negar la posibilidad de revisión), ¿por qué no pueden lo menos (permitir la revisión pero sometiéndola a plazos muy cortos). Esta sentencia parece reflejar la voluntad del Tribunal de abrir nuevos caminos para ampliar gradualmente las posibilidades de revisar resoluciones contrarias a Derecho comunitario, pero lo hace en términos que chirrían con el esquema de las «cuatro condiciones *Kühne & Heitz*».

El siguiente caso importante en el conjunto de sentencias relevantes para el problema que nos ocupa permite entender, por vía de contraste, por qué las cosas son complicadas en el tipo de asuntos examinados hasta ahora. Se trata del caso *Vereininging* (C-383/06, de 13 de marzo de 2008) y otros casos acumulados, en los que se plantean problemas relativos a la recuperación de fondos estructurales que fueron perdidos por abuso o negligencia de los beneficiarios. El Reglamento número 4253/88 obliga a los Estados a recuperar dichos fondos cuando se producen determinadas circunstancias, obligación que debe hacerse efectiva a través de las vías específicas que el Derecho nacional haya arbitrado para ello. Pues bien, ¿puede el destinatario invocar los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima para evitar en este ámbito la revisión de resoluciones administrativas firmes? La respuesta del TJUE es negativa y contundente, y lo es porque el principio de efectividad puede desplegar aquí toda su fuerza. El Derecho nacional, en efecto, no es aquí libre para determinar si cabe o no la revisión de resoluciones firmes, pues la obligación de recuperar los fondos viene impuesta directamente por el Derecho comunitario. Es decir, no rige aquí la «primera

condición» de la doctrina Kühne & Heitz. En este contexto, el TJUE se mueve con mayor comodidad, pues puede ponderar directamente el principio de efectividad (los fondos deben ser recuperados) junto con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, para concluir que el beneficiario que no respete las condiciones de las ayudas obtenidas o que infrinja de manera culpable la normativa vigente no puede quejarse del efecto sorpresivo que puede suponer la revisión de las resoluciones firmes dictadas en su día.

La línea jurisprudencial favorable a la revisión va *in crescendo* y manifiesta su impacto más fuerte en el caso *Olimpiclub* (C-2/08, de 3 de septiembre de 2009). El Tribunal de Casación italiano había establecido en su jurisprudencia que el alcance de la cosa juzgada de una sentencia judicial en relación con un problema suscitado por la aplicación de un impuesto a determinados contribuyentes no se circunscribe al periodo fiscal examinado, sino que se extiende a ejercicios fiscales posteriores. ¿Qué sucede si esa sentencia judicial incurrió en un error al aplicar el Derecho Comunitario? ¿Es correcto que el error se perpetúe en los periodos fiscales posteriores, en méritos del valor de cosa juzgada? La respuesta del TJUE es negativa, y hace explícito lo que estaba implícito en sus primeras sentencias. La seguridad jurídica sigue siendo un valor importante, pero es necesario armonizarlo, no sólo con el principio de equivalencia (que exige tratar de igual modo las reclamaciones basadas en Derecho comunitario que las basadas en Derecho nacional), sino también con el principio de efectividad. No se puede infra-proteger el interés de la Unión Europea en asegurar que sus normas sustantivas sean correctamente aplicadas. Así, la legislación procesal, cuando regula el alcance de la cosa juzgada, no puede salvaguardar la seguridad jurídica en un grado tan alto que resulte menoscabado el principio de efectividad. En este caso, el TJUE entiende que la regla jurisprudencial italiana acerca de la extensión de la cosa juzgada a los periodos fiscales posteriores es contraria al Derecho comunitario, por perjudicar desproporcionadamente el interés en asegurar que las normas de Derecho comunitario sean correctamente aplicadas a los casos.

Una última sentencia que conviene traer a colación es la del caso *Asturcom Telecomunicaciones* (C-40/08, de 6 de octubre de 2009), que da respuesta a una cuestión prejudicial suscitada por un juez español. ¿Debe el juez competente para ejecutar un laudo apreciar de oficio la nulidad de la cláusula

arbitral (por abusiva bajo el Derecho comunitario, en virtud de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores), cuando el consumidor no compareció durante el procedimiento arbitral, ni interpuso acción de nulidad contra el laudo? Para fundar su respuesta, el TJUE recurre a los principios de efectividad y equivalencia. Con respecto al primero, entiende que la legislación procesal española establece condiciones y plazos razonables para que el consumidor pueda reaccionar contra las cláusulas arbitrales abusivas que le perjudiquen. Con respecto al segundo principio, el Tribunal de Luxemburgo comprueba que la ley española no hace de peor condición las acciones basadas en Derecho comunitario que las basadas en Derecho nacional, por lo que respeta el principio de equivalencia. El Tribunal añade, sin embargo, una observación importante: la norma de la Directiva que declara nulas las cláusulas abusivas es una norma imperativa de orden público. Si el juez competente para ejecutar el laudo «puede», según la legislación española, apreciar los vicios de nulidad del laudo por razones de orden público, entonces, dice el TJUE, ese juez «debe» apreciar de oficio la nulidad de la cláusula arbitral que resulte contraria a la Directiva de protección de los consumidores. Obsérvese que, en realidad, el TJUE no se limita aquí a asegurar que las acciones derivadas del Derecho comunitario no salgan peor tratadas que las basadas en el Derecho interno, sino que va más allá: las hace de mejor condición, pues lo que se perfila como meramente «potestativo» bajo el Derecho nacional (la apreciación de oficio de la nulidad) se convierte en «obligatorio» cuando de normas imperativas de Derecho comunitario se trata. El principio de efectividad está aquí desplegando efectos de forma indirecta, dando lugar a una especie de «acción afirmativa» a favor de las acciones basadas en el Derecho comunitario.

Balance general, con una reflexión final

Las sentencias dictadas hasta ahora por el TJUE son insuficientes para construir a partir de ellas una doctrina completa acerca del problema de la revisión de resoluciones administrativas y judiciales firmes. El alto tribunal sólo ha podido, hasta ahora, apuntar las principales vías por las que se puede justificar, con el Derecho comunitario en la mano, la obligatoriedad de la revisión. En un intento de ordenación de su jurisprudencia, se pueden distin-

guir tres estrategias argumentativas a través de las cuales cabe afirmar la obligación de revisar.

En primer lugar, el principio de equivalencia, nos recuerda el TJUE, debe ser respetado por las leyes procesales de los Estados miembros. El Tribunal ha tratado de maximizar la operatividad de este principio. Así, cuando en el caso *Asturcom Telecomunicaciones* el Tribunal califica la infracción de las normas sobre cláusulas abusivas contenidas en la Directiva como un atentado al «orden público», a efectos de la ley española de arbitraje, está empleando el principio de equivalencia con importantes consecuencias. Hemos visto también que, en ocasiones, el Tribunal trata «mejor» las reclamaciones fundadas en Derecho comunitario que las equivalentes nacionales. Así sucede con su jurisprudencia sobre la «obligación» que tiene el juez de apreciar de oficio las nulidades comunitarias cuando el Derecho nacional simplemente «permita» al juez la apreciación de oficio de las nulidades (en general).

En segundo lugar, el principio de efectividad es objeto de una protección cada vez más enérgica por parte del TJUE. Naturalmente, el Tribunal se muestra rotundo cuando la revisión de resoluciones firmes viene directamente impuesta por el Derecho comunitario (como sucede, por ejemplo, en el caso de los fondos estructurales: *Vereniging*). Aquí las leyes nacionales no son libres para decidir si cabe o no revisión, sino sólo para arbitrar los procedimientos para llevarla a cabo. Pero incluso cuando son los Estados quienes, en principio, deben decidir acerca de las posibilidades de revisar resoluciones firmes, el TJUE se muestra cada vez más sensible al principio de efectividad del Derecho comunitario: no acepta que los Estados dañen este principio como consecuencia de una protección desmesurada de la seguridad jurídica (como sucede en el caso italiano, relativo a la cosa juzgada en materia tributaria: *Olimpiclub*).

En tercer lugar, el TJUE se muestra favorable a la revisión de resoluciones firmes cuando se dan las «cuatro condiciones» enumeradas en la sentencia *Kühne & Heitz* (interpretadas, hay que añadir, de acuerdo con las especificaciones y flexibilizaciones introducidas más tarde en la sentencia *Kempter*). La constelación de casos que se inscriben en el espacio regido por la doctrina *Kühne & Heitz* se caracterizan, sobre todo, por lo siguiente: el tribunal nacional que resolvió definitivamente el asunto fue un tribunal de última instancia que no planteó cuestión prejudicial al TJUE, como era su obliga-

ción (por ser tribunal de última instancia, y por no haber «acto claro» o «acto aclarado» que le eximiera de tal obligación). Es lógico que el TJUE vea con preocupación que los tribunales que resuelven en última instancia no le elevan las correspondientes cuestiones prejudiciales. Como es sabido, la cuestión prejudicial es el mecanismo por excelencia para asegurar la uniforme aplicación del Derecho de la Unión Europea, dada la ausencia de una «super-casación europea». El TJUE, en efecto, no puede imponer sus criterios revocando, por vía casacional, las sentencias de los tribunales nacionales que se apartan de su jurisprudencia, sino respondiendo a las preguntas que los tribunales nacionales le formulan. Dado que, contra la resolución que vaya a dictar el tribunal nacional de última instancia, las partes no pueden interponer recurso alguno ante el TJUE, es de capital importancia que consulte previamente al supremo intérprete del Derecho de la Unión, a través del mecanismo de la cuestión prejudicial. Por ello, el TJUE se ha visto forzado a establecer doctrinas que presionen a los tribunales nacionales a poner en marcha este mecanismo. Así lo hizo en el caso *Köbler* (C-224/01), por ejemplo, al considerar que un error judicial que se habría evitado si el juez de última instancia hubiera promovido la preceptiva cuestión prejudicial es una infracción «suficientemente caracterizada» como para desencadenar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados al particular. Y lo hace también, en la materia que nos ocupa, en la sentencia *Kühne & Heitz*, cuando considera obligatorio revisar la resolución administrativa que ha sido incorrectamente avalada por un tribunal de justicia, cuando éste habría evitado el error si hubiera planteado una cuestión prejudicial (y siempre que se cumplan los otros requisitos: el ordenamiento nacional contempla la posibilidad de solicitar la revisión, y el interesado fue diligente, actuando dentro de plazo desde que conoció la nueva jurisprudencia del TJUE de la que se deduce el error cometido por la Administración y el juez).

Obviamente, si la arquitectura judicial de la Unión Europea fuera otra, en la que el TJUE tuviera atribuido el poder de revocar las sentencias nacionales, no sería tan necesario maximizar las posibilidades de revisar las sentencias nacionales erróneas que han adquirido firmeza. Al litigante que pretendiera la revisión cabría contestarle que no procede, ya que tenía que haber interpuesto en su momento el pertinente recurso ante el TJUE, en lugar de esperar a que más tarde surgiera una jurisprudencia comunitaria que mostrara el error en que incurrió el juez

nacional que resolvió su caso. Bajo el sistema vigente, sin embargo, no resulta posible dar este tipo de respuesta a quien pide la revisión, pues las partes no pueden impugnar ante el TJUE las sentencias nacionales. Desde luego, sería muy complicado reformar el sistema y articular una supercasación europea, pero mientras las cosas se mantengan en

su estado actual, es razonable que el TJUE explore los caminos adecuados para ampliar las posibilidades de revisar las resoluciones judiciales firmes, una vez se descubre el error en que éstas incurrieron al aplicar el Derecho de la Unión Europea.

VÍCTOR FERRERES COMELLA*

* Del Departamento de Gestión del Conocimiento. Responsable de Formación (Barcelona).