

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA: ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

SUMARIO: | [I. Consideraciones preliminares.](#) | [II. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea.](#) | [III. Bibliografía.](#) |

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Se ha insistido mucho en la cuestión de saber si el derecho comunitario no es más que una parte del derecho internacional público o un ordenamiento jurídico autónomo. El Tribunal de Justicia Comunitario se pronunció en favor de esta segunda hipótesis ya desde 1964, cuando en su sentencia dictada en el asunto Costa-Enel, mantuvo que "a diferencia de los Tratados Internacionales Ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros [...] y que se impone a sus jurisdicciones".

Por otra parte, la primacía del derecho comunitario sobre el ordenamiento jurídico estatal aparece condicionada por la limitación de los poderes del juez comunitario, quien no puede, sino de forma imperfecta, imponer su voluntad a las jurisdicciones nacionales de las que no es en realidad el superior jerárquico, por la autonomía institucional de los Estados, y por concepciones y reglas diferentes relativas a las prerrogativas de las jurisdicciones nacionales.

Después de la ya mencionada sentencia Costa-Enel, y a lo largo de una jurisprudencia perfectamente coherente, el Tribunal de Justicia no ha dejado de afirmar y de desarrollar el principio de la primacía esencial, absoluta e incondicional del derecho comunitario en virtud de su misma naturaleza, y ello tanto en lo que se refiere al derecho primario como al derivado, tanto respecto al derecho directamente aplicable, como a las normas desprovistas de esta propiedad en el conjunto del derecho comunitario sin consideración de su rango. Sin embargo, son las jurisdicciones nacionales las que deben asegurar en primer lugar la preeminencia del derecho comunitario. El Tribunal se ha ocupado igualmente de precisar las obligaciones que les incumben al respecto. Contrariamente a las concepciones que siguen prevaleciendo generalmente en derecho internacional "La primacía no es [únicamente] una obligación que tendría que ser puesta en práctica por el constituyente o por el legislador comunitario. Es una regla aplicable por el juez".

Por último, en esta breve consideración, se puede añadir que incluso si los tratados no enuncian directamente el principio de la primacía del derecho de las comunidades, muchas de sus disposiciones no se conciben sin él, y este es el caso del artículo 177 del Tratado de la Unión Europea (cuestión prejudicial) que instituye procedimientos judiciales que implican la superioridad del derecho comunitario.

II. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

1. Origen y evolución

La idea de establecer un Poder Judicial se hallaba ya en la declaración del ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schumann, del 9 de mayo de 1950, relativa a la creación de la Comunidad Supranacional del Carbón y del Acero. El modelo adoptado para la institución judicial de la Comunidad sería el de un verdadero tribunal de justicia.

Inicialmente, el Tratado Constitutivo de la CECA de 1951 preveía la existencia de un Tribunal de Justicia de la CECA con la finalidad indicada de "interpretar y aplicar el Tratado". Los primeros jueces se nombraron en diciembre de 1952, y la primera sentencia lleva la fecha de 21 de diciembre de 1954.

La posterior creación en 1957 de las otras dos comunidades europeas (CEE y CEEA) por los Tratados de Roma, incluiría igualmente la existencia de un Tribunal de Justicia Comunitaria con idéntica finalidad.

Por esta razón, el mismo día y en el mismo lugar que se firmaron los tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA, se firmó un Convenio sobre Instituciones Comunes, por el que se creaba un Tribunal de Justicia Comunitario único para las tres comunidades europeas existentes (CECA, CEE y CEEA), con funciones de "interpretación y aplicación" de los tres tratados constitutivos de las mismas.

A partir del nombramiento de los jueces en fecha 7 de octubre de 1958 y de la publicación de su Reglamento de procedimiento el 3 de marzo de 1959, comenzaría a funcionar este Tribunal de Justicia Comunitaria, con sede en Luxemburgo.

Además del amplio número de asuntos conocidos por el Tribunal, resulta destacable, sobre todo, su calidad y orientación claramente "comunitarias". Se ha llegado a hablar de "la Europa de los jueces". Ejemplo de esto sería la jurisprudencia del Tribunal en tema de libre circulación de trabajadores, materia en la que, sin una norma comunitaria definida y clara, con base en interpretaciones progresivas jurisprudenciales, se ha conquistado el reconocimiento de derechos tan importantes para una futura Europa políticamente unida como los de libre desplazamiento y libre residencia.

2. Ideas generales

Con ligeras variantes terminológicas, los distintos tratados constitutivos de la Comunidad Europea se refieren al Tribunal de Justicia como institución comunitaria encargada de garantizar el respeto al derecho en la interpretación de los tratados.

Sin embargo, no sólo el Tribunal de Justicia tiene la misión de interpretar y aplicar al derecho comunitario; también corresponde esta función a los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros, puesto que el derecho comunitario es directamente invocable ante dichos órganos jurisdiccionales. En particular, respecto a España, el artículo 1.5o. del Código Civil, determina su naturaleza de derecho interno vinculante a todo Tribunal español y aplicable por éste en virtud del principio *iura novit curia*.

Como observan Plender y Pérez Santos, una de las notas más características del sistema jurídico comunitario es la de que la aplicación judicial del derecho comunitario europeo no se confía exclusivamente al Tribunal Comunitario, sino también, y en gran medida, a los diferentes tribunales estatales.

No existe un doble entramado jurisdiccional -comunitario y estatal- para la aplicación judicial del derecho comunitario europeo, sino un sistema de cooperación entre los tribunales estatales y el Tribunal Comunitario. Lo llamativo en este punto es comprobar que el juez estatal, en cualquiera de los niveles de la pirámide jurisdiccional, es de alguna forma el juez ordinariamente llamado a aplicar el derecho comunitario europeo.

Precisamente por ser aplicable el derecho comunitario por los diferentes tribunales nacionales de los Estados miembros, es mayor el riesgo de que se produzcan diversas interpretaciones del mismo, y para evitar este riesgo se instituye el Tribunal de Justicia Comunitario, con la importante misión de unificar la interpretación de ese derecho supranacional.

En el ejercicio de esa función se atribuye al Tribunal, competencia en dos perspectivas diferentes:

a) por un lado, debe resolver las consultas que sobre interpretación del derecho comunitario le formulen los diferentes órganos jurisdiccionales estatales en que dicho derecho haya sido invocado; se trata del recurso prejudicial o cuestión prejudicial.

b) por otro, tiene competencia para resolver en única instancia una serie de litigios específicamente determinados: se trata de los llamados recursos directos.

3. Función

Según R. Kovar, "La Communauté est un groupement d'États dont le principe réside dans l'obéissance de tous aux mêmes lois". A diferencia de cualquier Estado soberano, que para hacer respetar sus leyes mantiene como último término un aparato de coerción, la Comunidad fundamenta la autoridad del derecho comunitario en la convicción de un necesario respeto a la regla común indisociable a los intereses de cada Estado y de la Comunidad.

Por lo tanto, la función encomendada al Tribunal de Justicia es la de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Esta función la comparte el Tribunal de Justicia con el nuevo órgano jurisdiccional comunitario existente desde 1989, el Tribunal de Primera Instancia, y con los órganos jurisdiccionales del conjunto de los Estados miembros.

Desde sus orígenes, la Comunidad Europea ha estado organizada en el ámbito judicial sobre la base del llamado principio de subsidiariedad (principio que sólo ha sido previsto por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y ratificado el 1 de noviembre de 1993) en el sentido de que sólo se ha reservado al órgano jurisdiccional propio de la Comunidad el mínimo de competencias que no podían ser atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales.

En definitiva, la efectividad de los principios básicos del ordenamiento comunitario (identificados y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia) están decisivamente condicionados por la actitud de los órganos jurisdiccionales nacionales, que son los encargados de ponerlos en práctica.

4. Naturaleza

Según J. A. Somalo,

Somalo, J. A., "La organización judicial de las Comunidades Europeas", Revista Poder Judicial, núm. 1, diciembre de 1981.

el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea es un tribunal internacional, ya que decide los conflictos entre los Estados miembros en lo concerniente a materias comunitarias; de otro lado, funciona como tribunal constitucional en cuanto que juzga sobre los derechos y deberes respectivos de los órganos de la Comunidad, y finalmente, actúa como tribunal de lo contencioso administrativo, asegurando la protección de los derechos de los particulares contra los actos de la administración comunitaria. Habría que precisar aún más, ya que nos encontramos ante órganos que se complementan, pues mientras el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea interpreta el derecho comunitario, los órganos jurisdiccionales nacionales lo aplican.

No se trata de un tribunal internacional en sentido clásico, tampoco es idéntico a un órgano jurisdiccional interno, puesto que cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas a la misma por el Tratado, el cual en el artículo 164 fija los concernientes al Tribunal de Justicia (en adelante TJCE): "El Tribunal de Justicia garantizará el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado".

5. Estructura y organización

A. Composición

Según los artículos 165 a 167 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), el Tribunal estaba compuesto, desde la adhesión de Portugal y España ya en 1986, por trece jueces, asistidos por seis abogados generales, un secretario y personal administrativo. Dicha composición ha sufrido un cambio después de la entrada en la UE en 1995 de Austria, Finlandia y Suecia, y en la actualidad está formado por quince jueces asistidos por nueve abogados generales, además del mencionado secretario y el personal administrativo. Los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros.

Han de ser elegidos entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia.

Son nombrados por periodos de seis años y su mandato es susceptible de renovación.

Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial de los jueces que afecta alternativamente a ocho y siete jueces, y una renovación parcial de los abogados generales. El Tratado no prevé ningún requisito de nacionalidad para los jueces y abogados generales. No obstante, los miembros del Tribunal han sido siempre nacionales de los Estados miembros.

La distribución de nacionalidades se rige por un compromiso intergubernamental de naturaleza política según el cual hay un juez de la nacionalidad de cada uno de los Estados miembros.

Antes de la mencionada adhesión de 1995, el decimotercer mandato se atribuía a un juez de la nacionalidad de uno de los grandes Estados de la Comunidad: Francia, Alemania, España, Italia y Reino Unido.

De los abogados generales, seis tienen la nacionalidad de Estados grandes

De nuevo, tras la adhesión, habría que plantearse la consideración de Estados grandes, según las políticas de la UE, a los nuevos Estados miembros.

y los tres mandatos restantes se atribuyen a nacionales de los otros Estados miembros por rotación. El cese, condiciones exigidas y deberes son los mismos que para los jueces.

El presidente del TJCE es elegido por los jueces entre ellos, para un periodo de tres años. Su mandato es susceptible de renovación.

Los jueces tienen obligación de mantener su independencia, no pudiendo recibir instrucciones de los gobiernos ni ejercer funciones políticas o administrativas ni actividades profesionales (retribuido o no), ni intervenir en asuntos en los que hubieran sido parte anteriormente en calidad de agente, consejero, abogado o respecto de los que hubiesen sido llamados a informar o enjuiciar. Hay, pues, un régimen muy estricto de incompatibilidades.

Los jueces están obligados a mantener el secreto de las deliberaciones, no sólo durante su mandato sino aún después del mismo; sin que se admitan los "votos particulares" formulados por uno o varios jueces del Tribunal formando parte de la sentencia.

Están obligados a vivir en Luxemburgo, salvo en los periodos de vacaciones.

Los jueces disponen de una serie de garantías para el ejercicio de sus funciones:

- a) Son inamovibles, no pudiendo ser cesados sino por acuerdo unánime de los jueces y abogados generales cuando "dejen de reunir las condiciones requeridas o incumplan sus obligaciones".
- b) Existe una inmunidad judicial civil y penal para todo lo relativo al ejercicio de sus funciones que sólo podrá levantar el Tribunal en pleno.
- c) Se les reconoce una serie de privilegios y facilidades en beneficio de las familias, de cambios de moneda, derechos de importación (de muebles y automóviles) y de exención de impuestos.

En el artículo 168 del Tratado se prevé que el Tribunal de Justicia nombrará a su secretario y establecerá el Estatuto de éste. Dicho Estatuto está previsto básicamente en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

El secretario es nombrado por el TJCE para que ejerza su cargo con una duración de seis años, mediante una votación secreta de los jueces y de los abogados generales. Pueden ser reelegidos. Tienen como funciones, dirigir la Secretaría (complejo administrativo de un número importante de personas) y realiza las funciones procesales típicas de las secretarías de los tribunales, tales como asistir al Tribunal, a las salas, al presidente y a los jueces; custodia de los sellos, archivos y publicaciones del tribunal; recepción, transmisión y conservación de todos los documentos, notificaciones, etcétera.

En otro orden de cosas, cada juez y cada abogado general dispone de los servicios de un refrendario "jurista cualificado habitualmente doctor en derecho y de la misma nacionalidad que el juez y el abogado general al que asiste". Además, el Tribunal, en caso de que lo estime necesario para el estudio y la

instrucción de los asuntos que se le hubieran sometido, propone el nombramiento de los llamados ponentes adjuntos, que dependen, en el ejercicio de su cargo, del presidente de una de las salas o de un juez instructor o ponente; fundamentación teórica ya que en toda la historia del Tribunal nunca se ha hecho uso de esta figura y está previsto, caso de nombrarse alguna vez, que deberá hacerse entre personas independientes y cualificadas jurídicamente.

B. El Pleno y las salas

En principio, y como regla general, el Tribunal se reúne en sesión plenaria (artículos 165 del Tratado y 95 del Reglamento de Procedimiento).

El Tribunal de Justicia cuenta con cuatro salas de tres jueces y dos salas de cinco jueces. A estas últimas están adscritos seis jueces, pero, de acuerdo con la exigencia de funcionamiento en número impar, sólo actúan cinco en cada caso.

Cada año es el juez que preside una Sala de tres y que no es al mismo tiempo presidente de la Sala de cinco el que se abstiene de participar en los procedimientos, salvo determinadas excepciones, en especial en el caso del juez ponente.

La distribución de asuntos entre el Pleno y las salas es la siguiente:

- a) Por exigencia de los tratados, los asuntos promovidos por un Estado miembro o por una Institución de la comunidad, son de la competencia del Tribunal en Pleno y no pueden ser remitidos a una Sala.
- b) El conocimiento de los asuntos es atribuido al Pleno, a una Sala de cinco jueces o a una Sala de tres jueces, en función de la mayor o menor significación de las cuestiones que hayan de ser decididas y de la existencia o no de precedentes que permitan o no considerar que existe una jurisprudencia bien establecida.
- c) Corresponde al Pleno, la decisión de cuestiones de principio; a las salas de cinco magistrados, el desarrollo de la jurisprudencia, y a las salas de tres, la aplicación de la jurisprudencia.
- d) El Tribunal no puede atribuir un asunto a una Sala cuando un Estado miembro o una institución de la comunidad haya solicitado que dicho asunto sea resuelto por el Pleno.

En el Tratado de la Unión Europea, se modifica el artículo 165 TCEE en el sentido de permitir en todos los casos que el Tribunal de Justicia remita los asuntos a las salas, salvo que un Estado miembro o una institución de la comunidad soliciten que el asunto sea juzgado por el Pleno.

6. Competencias

A. Acta Única Europea: creación del Tribunal de Primera Instancia

El Acta Única Europea de 1987, ante el fenómeno de la duración y número cada vez mayor de los procedimientos iniciados ante el TJCE, creó el Tribunal de Primera Instancia Comunitario (Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988), con competencia para conocer de determinados recursos, sin perjuicio de un posterior recurso ante el Tribunal de Justicia Comunitario "limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas en el estatuto".

El Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer y fallar en:

- a) Litigios que puedan surgir entre las comunidades y su personal.
- b) Recursos relativos a la aplicación de las reglas de la competencia aplicables a las empresas.
- c) Recursos interpuestos contra la Comisión por empresas o asociaciones de empresas en el ámbito de la CECA.

El Tribunal está compuesto por quince miembros designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, por un periodo de seis años, renovándose también parcialmente cada tres años. En el tribunal de primera instancia los jueces pueden ejercer las funciones de abogado general, en cuyo caso no pueden intervenir como jueces.

B. Competencias del TJCE

Las principales competencias jurisdiccionales son:

- a) Control de las infracciones del derecho comunitario por los Estados miembros.
- b) Control de la legalidad de la actividad o inactividad de los órganos comunitarios.
- c) Interpretación del derecho comunitario a título prejudicial.
- d) Examen prejudicial de la validez de los actos de las instituciones.
- e) Constatación de la responsabilidad extracontractual de las comunidades.
- f) Litigios entre las comunidades y el personal a su servicio.

g) Dictámenes acerca de la compatibilidad con el Tratado de un proyecto de acuerdo entre la comunidad y uno o varios terceros Estados o una organización internacional.

h) Recursos de casación contra las resoluciones del tribunal de primera instancia.

Los principales sistemas establecidos por el derecho comunitario para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, de las personas físicas y jurídicas, entran dentro de cinco tipos diferentes de recursos:

a. El recurso de declaración de incumplimiento

Artículo 170, TUE: "cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia, si estimare que otro Estado miembro ha incumplido algunas de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado".

Sin embargo, antes de que un Estado miembro interponga, contra otro Estado miembro este recurso, deberá acudir previamente a la Comisión, que deberá emitir un dictamen motivado, una vez que los Estados interesados hayan tenido la posibilidad de formular sus observaciones por escrito y oralmente en procedimiento contradictorio.

Si la comisión no hubiese emitido el dictamen en el plazo de tres meses desde la fecha de la solicitud, la falta de dictamen no será obstáculo para recurrir al Tribunal. La admisibilidad de un recurso ante la comisión tiene como objeto, permitir a las partes una solución no contenciosa del litigio. Este recurso no requiere formalidad alguna y lo único que debe indicarse son los hechos y su intención de acudir al Tribunal de Justicia.

b. Recurso de anulación

Artículos, 173, 174 y 176, TUE. Un Estado miembro, el Consejo o la Comisión Europea podrán interponer este recurso contra los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes; esto es, contra los reglamentos, las directivas o los actos singulares. También están legitimados para interponer este recurso las personas físicas o jurídicas contra decisiones que les afecten "directa e individualmente", incluso cuando revistan la forma de un reglamento. El plazo para recurrir es de dos meses a partir de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste hubiese tenido conocimiento del mismo.

Los posibles fundamentos del recurso admisibles son la incompetencia del órgano que dictó el acto recurrido, vicios sustanciales de forma, la violación de los tratados o del derecho comunitario derivado y la desviación de poder.

La sentencia del Tribunal, si el recurso fuera fundado, declarará la nulidad del acto impugnado. Esta nulidad tendrá, normalmente, efectos retroactivos.

c. Recurso por inactividad, de carencia o de queja

Artículos 175 y 176, TUE. Se dan en aquellos casos en que, en violación de los tratados comunitarios, el Consejo o la Comisión se abstuvieran de pronunciarse, los Estados miembros, las demás instituciones comunitarias, y limitadamente, las personas físicas y jurídicas, podrán plantear este recurso.

La sentencia que se dicte será nuevamente declarativa, de que la abstención es o no contraria al derecho comunitario.

Si la autoridad comunitaria incumple la obligación de "definir su posición" tras la sentencia, cabrá una eventual sanción de responsabilidad patrimonial.

d. Acción indemnizatoria

Artículo 215, TUE, establece que "en materia de responsabilidad extracontractual, la comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos en los Estados miembros [...]".

Las disposiciones del artículo 215 hacen referencia a la responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, se persigue la reparación del perjuicio causado.

Son sujetos legitimados para recurrir una acción indemnizatoria, cualquier persona física o jurídica sometida al ordenamiento comunitario.

La Sentencia A. Lütticke III acumula un conjunto de presupuestos en los que se reconoce que la comunidad ha incurrido en esta responsabilidad. Un daño efectivo, el nexo causal entre daño y comportamiento, la ilegalidad de dicho comportamiento.

e. Cuestión prejudicial

- Antecedentes y derecho comparado

Artículo 177, TUE:

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación del presente Tratado.
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad.
- c) sobre la interpretación de los Estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos Estatutos así lo prevean.

Cuando se plantee una cuestión de ésta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de éste tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho Interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

El artículo 177 se inspiró en el artículo 41 del Tratado CECA, en el que sólo el Tribunal de Justicia "será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los acuerdos de la Alta Autoridad y del Consejo, en caso de que se cuestione tal validez en un litigio ante un Tribunal nacional". Los primeros casos de aplicación del artículo 41 fueron muy posteriores a los del artículo 177, y en ellos influyó claramente la experiencia derivada del ejercicio de este último.

El artículo 177 presenta dos innovaciones importantes respecto al artículo 41, TCECA, ya que se amplía en gran medida su ámbito de aplicación, a la apreciación de validez que sólo atañe a las normas del derecho derivado. El artículo 177 añade los supuestos de interpretación del propio Tratado, así como de los actos de las instituciones; y además, mientras que en el sistema del TCECA la remisión prejudicial resulta obligatoria para cualquier órgano jurisdiccional al que se le someta un litigio relativo a la validez de un acto de la Alta Autoridad o del Consejo, el artículo 177 introduce una distinción entre la remisión facultativa, de la que dispone cualquier órgano jurisdiccional nacional, y la remisión obligatoria, que se impone a los órganos jurisdiccionales que se pronuncien en última instancia.

En otras palabras, el recurso prejudicial es facultativo para todos los órganos jurisdiccionales y es obligatorio para los órganos jurisdiccionales supremos.

Estos órganos supremos son los que definen, en última instancia, la jurisprudencia para el conjunto del ámbito de su competencia. No es conveniente establecer, según el pensamiento que inspira el sistema del artículo 177, jurisprudencias divergentes sobre determinados extremos de derecho comunitario, entre los diferentes Estados miembros.

Asimismo, es conveniente subrayar que no basta que una cuestión sea suscitada por las partes, sino que es necesario, además, que el juez (también el juez supremo) estime que dicha cuestión es pertinente para la solución del litigio. Así lo constata la Sentencia CILFIT de 6 de octubre de 1982.

- Finalidad y objeto

La finalidad de la cuestión prejudicial, o recurso indirecto, es evitar la disgregación del derecho comunitario producida por las interpretaciones divergentes de los tribunales estatales de los distintos Estados miembros. Aplicación ampliamente descentralizada del derecho comunitario.

El Tribunal Comunitario asegura así la uniformidad en la interpretación de las normas comunitarias y realiza en tal sentido una auténtica misión del tribunal de casación.

La función del Tribunal de Justicia al resolver este tipo de cuestión se limita únicamente a la interpretación jurídica sometida a su decisión; no entra en el examen de los hechos a los que han de aplicarse las normas debatidas y ni siquiera valora si dichas normas son realmente relevantes para la decisión del pleito pendiente ante el tribunal estatal.

A la vez que constituye una garantía de legalidad para los administrados de la comunidad, la remisión sobre apreciación de validez debe permitir al mismo tiempo evitar una desestabilización del derecho comunitario provocada por declaraciones de invalidez pronunciadas por órganos jurisdiccionales nacionales mal informados o malintencionados.

La remisión prejudicial juega un papel capital en la perspectiva del desarrollo del derecho comunitario. Así, sentencias tan importantes para la evolución del mismo como Van Gend & Loos, sobre el efecto directo del derecho comunitario; Costa-Enel, sobre su primacía; Simmenthal, sobre el efecto del derecho comunitario a nivel constitucional; Hauer, sobre la protección de los derechos fundamentales; Rewe, llamada "Cassis de Dijon", sobre la libre comercialización de las mercancías, derivan todas del procedimiento del artículo 177.

Son dos los objetos del recurso prejudicial: la interpretación del Tratado y de los actos de derecho derivado y las cuestiones de validez relativas a los actos institucionales.

Por una parte, se plantea la cuestión de si los acuerdos internacionales concluidos por la comunidad pueden constituir el objeto de demandas de interpretación. La respuesta es positiva ya que dichos acuerdos entran en la categoría de "actos adoptados por las instituciones de la Comunidad" en el sentido del artículo 177, TUE (asunto HAEGEMAN C-181/73, sentencia de 30 de abril de 1974). La intención de esta jurisprudencia interpretativa del artículo 177 es la de garantizar que todos los acuerdos que vinculen a la comunidad sean interpretados y aplicados de manera idéntica en su conjunto.

Asimismo, el Tribunal se pronuncia sobre principios no escritos como garantía de los derechos fundamentales en el sistema del Derecho Comunitario. Sentencias prejudiciales: asunto C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft, sentencia de 17 de diciembre de 1970 y asunto C-44/79 Lieselotte Haver, sentencia de 13 de diciembre de 1979.

Por otra parte, en cuanto a la validez, hay que destacar el estrecho vínculo de ésta con la interpretación, y también subrayar que la cuestión de validez no es más que la trasposición de las concepciones del recurso de nulidad en el ámbito de los recursos prejudiciales.

- Procedencia de la formulación del recurso prejudicial

Los tribunales estatales, como hemos visto, sólo están obligados a plantear la cuestión prejudicial cuando contra su resolución no quepa recurso alguno; en los demás casos pueden -según su prudente arbitrio- plantear la cuestión o realizar ellos mismos la interpretación que crean pertinente.

En cualquier caso, no está exenta de dudas la determinación de las circunstancias que deben determinar el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal Comunitario, pues un uso inmoderado de esa facultad originaría su inevitable retraso en la resolución de los procesos, pero un uso demasiado restrictivo podría ir contra la finalidad de unificación jurídica que este mecanismo procesal pretende.

Al tratar de encontrar una solución entre esos dos polos, el juez inglés Lord Denning ha señalado, con valor puramente orientativo, estos cuatro criterios:

a) que la cuestión sea concluyente, esto es, que su resolución sea determinante de la resolución del litigio planteado ante el tribunal estatal.

b) que no se planteen de nuevo cuestiones ya resueltas con carácter prejudicial.

c) que el tribunal estatal haya examinado los hechos antes de formular la cuestión prejudicial.

- La cuestión prejudicial en materia de interpretación

Los Tratados de Roma atribuyen competencia prejudicial para determinar la validez de los actos de los órganos de la comunidad, así como para interpretar las normas del ordenamiento comunitario; sin

embargo, el Tratado CECA, en su artículo 41, no prevé el recurso prejudicial nada más que en materia de apreciación de validez.

Waelbroeck/Waelbroeck, M., Article 177. Droit de la Communauté Economique Européenne, Univ. Bruxelles, 1983.

explica esta laguna diciendo que "la misión de este Tratado está confiada (en orden principal) a la Comisión, los tribunales nacionales no están llamados normalmente a aplicarla". A su vez, en el TCECA existe la obligación de su planteamiento para cualquier tribunal que esté conociendo un litigio donde se plantee el tema de la validez de los actos comunitarios.

La cuestión prejudicial tiene una serie de características generales, cuales son:

a) Ausencia de formalismos, que claramente se pueden ver en el asunto C-16/65 Schwarze, sentencia de 1 de diciembre de 1965 y asunto C-50/80 Horvath, de 5 de febrero de 1981; lo cual no indica falta de claridad en la exposición de la cuestión.

b) Cooperación judicial. Entre órganos jurisdiccionales estatales y Tribunal Comunitario.

c) Carácter incidental. Preliminar, respecto al órgano interno que la solicitó.

d) Uniformidad. En la aplicación del derecho comunitario.

Este es un tema fundamental, ya que la función que el artículo 177 atribuye al Tribunal radica en "proporcionar a los jueces de la Comunidad los elementos de interpretación del derecho comunitario necesarios para la solución de los litigios de los que conocen".

En la sentencia Foglia/Novello, de 16 de diciembre de 1981, de la que hemos extraído el fragmento anteriormente citado, el Tribunal se pronuncia y establece que de acuerdo con el sistema del artículo 177, compete al juez nacional valorar la necesidad de obtener la solución de las cuestiones interpretativas planteadas, en función de las circunstancias de hecho y de derecho que caracterizan el litigio; no obstante, corresponde al Tribunal examinar, en caso necesario, las condiciones en que el juez nacional plantea la cuestión, con objeto de comprobar si es competente (parte dispositiva).

El artículo 177 supone una estrecha cooperación entre el Tribunal y los órganos jurisdiccionales nacionales, con una neta distinción de funciones y potestades; compete al primero pronunciarse sobre la interpretación y validez de los actos en cuestión, y a los segundos dirimir el litigio a la luz de los principios sentados por el Tribunal.

Para que se desencadene el procedimiento de la cuestión prejudicial, debe plantearse un litigio ante un juez nacional cuya resolución requiera una interpretación del derecho comunitario: puede tratarse, por ejemplo, de un conflicto entre los derechos de que goza el particular en virtud de las disposiciones comunitarias (como el derecho de importar en un Estado miembro una mercancía fabricada en otro) y la medida o práctica nacional que impide el ejercicio de ese derecho (por ejemplo, al exigir que la mercancía, legalmente fabricada y comercializada en otro Estado miembro, se adecue a las especificaciones técnicas del país importador).

- La cuestión prejudicial en materia de validez

Según el artículo 177, el Tribunal es también competente para pronunciarse sobre la interpretación de la validez de los actos de las instituciones.

En el asunto C-181/73 Haegeman, la decisión del Tribunal afirmaba que el tratado considerado en el caso de autos -el acuerdo de Asociación entre la CEE y Grecia- "es en lo que concierne a la Comunidad, un acto adoptado por una de las Instituciones de la Comunidad, en el sentido del artículo 177 b)" y que por consiguiente, "las disposiciones del acuerdo forman parte integrante, a partir de la entrada en vigor de éste, del orden jurídico comunitario".

El artículo 177 no precisa la naturaleza de dichos actos. La ratio de este artículo (garantizar una interpretación y aplicación del derecho comunitario uniformes en todos los Estados miembros) excluye que pueda efectuarse una distinción entre actos con eficacia directa y actos desprovistos de ella. Por lo que tanto los unos como los otros pueden ser objeto de una cuestión prejudicial. En cambio, parece que debe excluirse en el caso de los actos no vinculantes, ya que la cuestión prejudicial no tendría sentido alguno.

En lo que respecta a la facultad de los tribunales nacionales para pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios, en la sentencia Foto-Frost, de 22 de octubre de 1987, el Tribunal precisó que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden examinar la validez de un acto comunitario y, en su caso, rechazar los motivos de ilegalidad alegados por las partes y declarar el acto plenamente válido. Con ello, no cuestionan la propia existencia del acto. No obstante, dichos órganos jurisdiccionales no pueden declarar la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias, ya que las competencias atribuidas al Tribunal tienen por objeto garantizar una aplicación uniforme del derecho comunitario. Y así, eventuales divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la validez de un determinado acto comunitario podrían comprometer la unidad del ordenamiento jurídico comunitario así como la exigencia fundamental de la seguridad jurídica.

- Órganos habilitados para promover la cuestión

Están legitimados para plantear y promover la cuestión prejudicial los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros; desde el momento en que se trata de un juez investido de un mandato público y que decide en el marco de una competencia que le ha sido conferida por la ley en interés general, se trata de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro en el sentido del artículo 177.

Como se dijo, los tribunales nacionales gozan de plena discrecionalidad para plantear estas cuestiones ante el Tribunal de Justicia Comunitario con la única excepción de los tribunales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de un posterior recurso judicial conforme al derecho interno.

Normalmente son las partes quienes invocan el derecho comunitario en defensa de sus intereses y quienes piden al juez hacer uso del proceso prejudicial. Es posible, también, que sea el juez quien perciba en primer lugar el problema de derecho comunitario y quien interroge, al respecto, a las partes.

Asimismo, puede ocurrir que el juez suscite de oficio una cuestión prejudicial sin advertir de ello a las partes.

Todas estas posibilidades entran en el marco del artículo 177 conforme al cual se puede recurrir al Tribunal cuando una cuestión relativa al derecho comunitario "se ha suscitado ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros".

El Tribunal ha comprendido siempre este precepto con un sentido objetivo, en el sentido de que el recurso prejudicial es posible desde el momento en que una cuestión referente al derecho comunitario se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, y poco importa que haya surgido antes en el espíritu de una de las partes o antes en el espíritu del juez.

Al juez le corresponde determinar si la solución de la cuestión suscitada es, según dice el artículo 177, "necesaria para pronunciar su fallo", es la llamada cuestión de pertinencia. El examen y la apreciación de esta cuestión corresponde al juez nacional y sólo a él.

Habría que formular la cuestión o cuestiones apropiadas, una vez que existe la intención de hacer uso del proceso prejudicial. Normalmente es una de las partes del litigio quien lo propone al juez; es posible también que las partes se pongan de acuerdo entre ellas sobre las cuestiones. Algunos jueces se limitan a transmitir al Tribunal las cuestiones que se les han planteado y diciéndolo así explícitamente en el acto de reenvío.

No cabe duda que la formulación de cuestiones concretas simples y directas constituyen el mejor punto de partida para unas respuestas útiles al Tribunal. En su primera sentencia prejudicial, de 16 de abril de 1962, Bosch, el Tribunal dijo que el Tratado no prevé la forma en la que el órgano jurisdiccional debe presentar su demanda prejudicial, añadiendo que está permitido al juez nacional redactar su demanda en forma directa y simple, dejando al Tribunal la tarea de decidir al respecto dentro de su competencia.

Las cuestiones propiamente dichas se encuadran en un acto jurisdiccional que produce simultáneamente la suspensión del proceso nacional y el reenvío del asunto al Tribunal.

- Procedimiento

La llegada de la decisión de reenvío a la secretaría del Tribunal inicia un proceso cuya amplitud sobrepasa ampliamente el proceso entablado ante el juez nacional. Todos los que participan en este proceso deben estar conscientes de que la fase comunitaria sólo es un incidente en un proceso que entablado ante el juez nacional, va a terminar también ante él.

El juez nacional será quien, como reiteradamente ha pronunciado el Tribunal, asumirá la responsabilidad de la solución del litigio, y a partir de esa responsabilidad última se organiza todo el proceso.

El procedimiento se desarrolla en tres fases diferentes:

1a. Planteamiento. El planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo corresponde al órgano judicial estatal en que se precise aplicar el derecho comunitario que requiere interpretación.

Como ya se comentó, el Tribunal estatal puede plantear la cuestión de oficio o a solicitud de alguna de las partes. En realidad, el proceso prejudicial está organizado como un proceso de "juez a juez". Las partes tienen ocasión de hacer valer su opinión, pero en el fondo el proceso se desarrolla entre el juez nacional y el juez comunitario. No pueden intervenir terceros en el proceso prejudicial; aparte de los gobiernos de los Estados miembros y de las instituciones de la comunidad, únicamente las partes implicadas en el proceso pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional tienen el derecho a hacerse oír. El Tribunal no admite iniciativas de las partes que vayan más allá de lo que ha solicitado el juez nacional; no tiene el derecho de modificar las cuestiones que dicho juez ha planteado.

El derecho comunitario no impone ninguna formalidad especial para el planteamiento de la cuestión, si bien la práctica judicial comunitaria muestra que las consultas judiciales deben tener un contenido mínimo: en primer lugar, una sucinta pero suficiente exposición de los hechos y, en segundo lugar, una precisa formulación de las preguntas sobre derecho comunitario.

El derecho comunitario no impone ninguna otra formalidad procedimental. No obstante, las legislaciones estatales suelen contener reglas procedimentales a seguir por dichos tribunales. Por lo que respecta al derecho español, no pueden considerarse aplicables las reglas sobre comunicaciones con órganos

extranjeros (contenidas en nuestra legislación procesal y en el Convenio de La Haya sobre procedimiento civil), por la razón de que el Tribunal Comunitario no podrá considerarse un tribunal extranjero tras la incorporación de España a la Comunidad Europea. Habrá, pues, que dictar las correspondientes reglas, para lo cual pueden servir de guía las relativas al procedimiento a seguir para las cuestiones de inconstitucionalidad (artículos 35 a 37, LOTC).

Una vez más, la resolución judicial acordando plantear la cuestión produce como efecto inmediato la suspensión del proceso en el Estado en que se encuentre hasta que recaiga resolución en la cuestión prejudicial.

2a. Sustanciación. Según el artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia, una vez recibido en éste la decisión de plantear la cuestión, dicha decisión se notifica por el secretario del Tribunal a las partes, a los Estados miembros y a la Comisión, así como al Consejo, si el acto cuya validez o decisión es discutida emana de éste.

En el plazo de dos meses a contar desde esta notificación, las partes, los Estados miembros, la Comisión y, en su caso, el Consejo, también tienen derecho a presentar ante el Tribunal memorias y sus observaciones escritas.

A partir de aquí, el procedimiento continúa según el proceso ordinario, aunque, como en la cuestión prejudicial, no cabe la discusión sobre hechos, no existe instrucción complementaria.