



## LA COMPETENCIA PREJUDICIAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: SU IMPORTANCIA EN LA HISTORIA COMUNITARIA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DESPUÉS DE NIZA

Jesús P. López Pelaz  
*Instituto de Estudios Europeos*<sup>P</sup>

### 1. El Tribunal de Justicia: Garante supremo de la legalidad comunitaria

Hace casi medio siglo comenzó su andadura un sueño llamado “Comunidades Europeas”. En este tiempo un sistema de normas, el derecho comunitario, se ha revelado como el canal idóneo para difuminar paulatinamente las fronteras políticas y crear una comunidad social, no sólo por el hecho de que cada día sean más las áreas reguladas por este derecho, sino porque Europa poco a poco se ha acercado a los ciudadanos hasta llegar a ser una parte de nuestras vidas. No parecía una tarea fácil conseguir que millones de personas aceptaran, reconocieran y aplicaran aquellas normas creadas por un ente lejano y difuso, que nadie sabía, y algunos todavía hoy no saben, verdaderamente qué era. En esta evolución, en este acercamiento del derecho a sus destinatarios, la cuestión prejudicial ha desempeñado un papel clave para entender el actual grado de integración de la Unión, asistiendo en todo momento a los jueces en la aplicación de las normas europeas, posibilitando a los ciudadanos hacer oír su voz ante el máximo intérprete del derecho comunitario y generando principios básicos en la construcción europea.

El fundamento de la cuestión prejudicial se encuentra en la regla contenida en el artículo 220 del Tratado CE (antes art. 164): “*El Tribunal de Justicia asegura el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado*”. Pero el Tribunal, a pesar de ser por naturaleza el supremo garante de la legalidad comunitaria, no es la única jurisdicción llamada a aplicar el derecho comunitario, sino que lo son todos los órganos jurisdiccionales de los estados miembros. Intentando conciliar de un lado la seguridad de una aplicación uniforme del derecho comunitario en todos los estados miembros, y, de otro, la interpretación y aplicación de este derecho por órganos de dispar sensibilidad, pensamiento o tradición jurídica, el Tratado CE crea un proceso que, sin crear vínculos jerárquicos, ha institucionalizado una cooperación proficua entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales: La cuestión prejudicial.

Tesauro (1995, p.192) afirma que la cuestión prejudicial es un recurso procesal que no era desconocido a los estados europeos, sino que estaba presente en algunos ordenamientos internos con referencia al Tribunal Constitucional<sup>1</sup> ya en el mo-

<sup>P</sup> Premio sobre Integración Europea 2001 del IEE de la Universidad de Valladolid.

<sup>1</sup> Éste es el caso de Italia, España, Austria, Alemania y Bélgica en Europa. El paralelismo entre ambos recursos es significativo. Resulta revelador el hecho de que los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sean predicables igualmente para el proceso prejudicial: a

mento de constituir las comunidades, pero se debe subrayar que era totalmente extraño al derecho internacional puesto que jamás una organización internacional había establecido un procedimiento del genero, ofreciendo grandes ventajas sobre los otros medios de homogeneización jurídica preexistentes<sup>2</sup>. Será, como se constatará en adelante, de gran utilidad a los objetivos perseguidos por la Comunidad y una llave fundamental para hacer efectivo el derecho comunitario con garantías de homogeneidad gracias a que consigue superar las rigideces de otros sistemas de armonización jurídica al no basarse en la jerarquía entre órganos jurisdiccionales sino en la colaboración entre éstos<sup>3</sup>. El éxito de este proceso es fácilmente contrastable en la práctica ya que se ha convertido en el tipo de recurso cuantitativamente más importante de todos los litigios comunitarios<sup>4</sup>.

En el artículo 41 del Tratado CECA ya se había delineado la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia pero solo para verificar la validez de las decisiones de la Alta Autoridad o del Consejo y no para la interpretación del tratado o de los actos comunitarios. En el artículo 234 (antes art.177) esta competencia se amplía también a los ámbitos antes mencionados, superándose así la redacción del tratado CECA y generando un instrumento realmente útil al operador jurídico que debía aplicar un nuevo derecho. Además el Tribunal de Justicia ha optado por una interpretación extensiva del modelo de cuestión prejudicial diseñado en el tratado CEE afirmando que, aunque con formulaciones diversas, las correspondientes disposiciones de los tres tratados expresan la misma regla, ya que sería contrario al criterio de coherencia sistemática consentir que puedan ser interpretados de forma distinta (Sentencia de 22 de febrero, Busseni, as. 221/1988, rec. p.495).

Los jueces y tribunales de cada uno de los estados miembros, como he señalado antes, son también jueces comunitarios y tienen gran relevancia en la aplicación diaria del derecho comunitario ya que el desarrollo en vía administrativa del

---

instancia de un juez o tribunal, norma aplicable al caso, de cuya validez dependa el caso (requisitos enunciados según clasificación de Narváez Rodríguez en AA.VV. (2000, p.25)

<sup>2</sup> Dos eran los sistemas comúnmente utilizados, con infinidad de variantes, para asegurar la homogeneidad en la interpretación de los Tratados internacionales:

a) la firma de tratados interpretativos en los que las partes acuerdan el contenido a atribuido en el tratado principal a determinadas expresiones o conceptos. Es indudable que, por su extrema rigidez, éste no era un sistema apropiado para regir la vida de un ordenamiento como el comunitario, en continuo crecimiento y de aplicación inmediata a todos los ciudadanos.

b) establecimiento de una jurisdicción internacional a la que pueden acudir las partes firmantes del tratado para resolver sus desencuentros interpretativos. Si bien representa un escalón más avanzado en la colaboración y homogenización de los sistemas jurídicos involucrados, es claro que aún resultaba demasiado rígido ante la complejidad de un sistema como el diseñado por los tratados constitutivos, ya que solamente el gobierno, como firmante del tratado, tendría legitimación activa para acudir a este órgano.

La crítica planteada sobre la posible aplicación en su momento de estas técnicas al modelo de las Comunidades Europeas es compartida por Louis (1993, p.276); *Le système prévu à l'article 177 du traité, permettant aux tribunaux nationaux qui ont à se prononcer sur une question de droit communautaire de saisir directement la Cour de justice, offre de sérieux avantages sur le techniques précédemment examinées*" (en referencia a los tratados interpretativos y a las jurisdicciones internacionales)

<sup>3</sup> "The relationship between the national court and the Court of Justice in proceedings under Article 177 is co-operative rather than hierarchical in nature" (Wyatt y Dashwood, 1993,p.145)

<sup>4</sup> En 1997, del total de 242 sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, 168 estaban en el marco de procedimientos prejudiciales según Besné y otros (1998, p.135)

derecho comunitario, como es bien sabido, ha sido esencialmente confiada a los estados miembros de las Comunidades. Pero también se debe atender al hecho de que un gran número de disposiciones de los tratados y del derecho derivado (sean reglamentos, directivas o decisiones) crean directamente derechos subjetivos en favor de los ciudadanos de los estados miembros que los jueces nacionales están obligados a salvaguardar; derechos éstos iguales para todos los ciudadanos europeos con independencia del órgano jurisdiccional que los aplique y de la cultura jurídica en la que esté inserto. En respuesta a este principio esencial de igualdad ante la norma comunitaria de todos los europeos, la cuestión prejudicial ha permitido y permite un diálogo entre el llamado a aplicar la norma, o sea, el juez nacional, y su máximo intérprete, el Tribunal de Justicia, solventando las posibles dudas sobre la interpretación o la validez del derecho comunitario y asegurando la uniformidad en su aplicación.

Por otra parte, es en el marco de la cuestión prejudicial donde cada ciudadano europeo puede hacer clarificar las reglas de derecho comunitario que le afectan<sup>5</sup>. De hecho, aunque tal cuestión pueda únicamente ser planteada por un órgano jurisdiccional, único competente a pronunciarse sobre su oportunidad, todas las partes interesadas pueden participar en el proceso que se desarrolla delante al Tribunal de Justicia, abriendo a los singulares ciudadanos una oportunidad única de ser oídos por el Tribunal de Justicia. Tampoco debe infravalorarse el hecho de muchos de los principios rectores del derecho comunitario hayan sido enunciados como consecuencia del examen de cuestiones prejudiciales propuestas por jueces nacionales, convirtiendo la cuestión en motor de la evolución del sistema comunitario.

Con todos estos motivos en la mano, y a la luz de la reestructuración de la Unión tras la Conferencia Intergubernamental de Niza, me parece necesario e ineludible plantear un examen pormenorizado de este proceso, para entenderlo en su dimensión real, y, acto seguido, poder afrontar una reflexión crítica sobre su futuro: utilidad actual y posibles reformas.

## **2. Sujetos legitimados a proponer cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia**

El artículo 234 CE reconoce claramente como sujetos que pueden plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia a los órganos jurisdiccionales de los estados miembros. En la regla establecida por los apartados segundo y tercero del referido artículo expresamente se enuncia:

*“Cuando se plantee una cuestión de esta 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 este tipo en un*

---

<sup>5</sup> Ver capítulo V, donde se profundizará sobre la idea de que la cuestión prejudicial no es un mero proceso entre órganos que aplican la norma comunitaria y el Tribunal de Justicia, sino un verdadero instrumento de acercamiento del ciudadano a las instituciones europeas que incide directamente en la generación de un sentimiento de participación en el proyecto de la Unión y de responsabilización en la aplicación de la norma supra-estatal.

*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”.*

Aunque la enunciación del artículo 234 CE no excluye que los particulares durante el proceso *a quo* puedan solicitar la presentación de una cuestión<sup>6</sup>, es únicamente el órgano jurisdiccional el habilitado para evaluar la conveniencia de su presentación y el legitimado para someterla a la Corte de Justicia (Fuentetaja, 1996, p.225). *Prima facie*, la enunciación literal del artículo lleva al interprete a atribuir legitimación activa en este proceso prejudicial a todos los jueces y tribunales del estado, cualquiera que sea su competencia, en tanto no existen límites expresos en el tratado<sup>7</sup>. Pero, una vez dicho esto, no me parece fuera de lugar preguntarse, en abstracto, qué sujetos puedan valerse del recurso en vía prejudicial ya que, aunque en la mayor parte de los casos quien propone la cuestión goza de plena legitimación porque puede considerarse bajo todos los aspectos “órgano jurisdiccional” del estado miembro al que pertenece, no siempre la situación se planteará tan clara cuando se trate de calificar a un órgano como “jurisdiccional”: algunas veces las demandas llegan de órganos que, a pesar de operar en el marco de la administración de justicia, no reentran en el concepto de “órgano jurisdiccional” (o al menos plantean dudas sobre su aceptabilidad) y por esto se debe determinar su ilegitimidad para actuar ante el Tribunal de Justicia en vía prejudicial. No debe olvidarse que, debido a las diferentes tradiciones jurídicas, el concepto de órgano jurisdiccional es diverso en los diferentes ordenamientos jurídicos europeos, constituyendo un concepto contingente, esto es, derivado del propio ordenamiento y no común a todas las formas de derecho.

Otra duda que también debe ser aclarado deriva del sentido que debe ser atribuido al último de los apartados de los artículos 234 CE y 150 CEEA, enunciados precedentemente, según los cuales una demanda prejudicial puede o debe ser sometida al Tribunal de Justicia. Se encuentra aquí el segundo gran interrogante que debe ser respondido acerca del sujeto activo de la cuestión prejudicial: definir con claridad cuales son los sujetos obligados a presentar la cuestión y cuales meramente habilitados a presentarla.

---

<sup>6</sup> Las expresiones "Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional", "Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione", "wird eine derartige Frage einem Gericht gestellt", "where such a question is raised before any court or tribunal", "lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction" que se repiten en el penúltimo y último apartado del artículo 234 CE no permiten excluir la posibilidad de dicha proposición por las partes sin forzar el tenor literal de la norma.

Pero la capacidad de las partes se limita a proponer la presentación de la cuestión, pues el juez *a quo* no se verá obligado a tramitarla ni siquiera cuando ambas partes estén de acuerdo, como determinó el Tribunal en su sentencia, de 6 de diciembre de 1965, Hessische Knappschaft, as. 44/65, Rec.1965, p.1192.

En la situación contraria, incluso en los procesos en los que la iniciativa procesal sea dejada totalmente al arbitrio de las partes, no parece equivocado permitir que el juez sea el promotor de la consulta, independientemente de la opinión de las partes, en tanto que él es el obligado a evaluar si es necesaria la asistencia del Tribunal para poder resolver la controversia planteada, como quedó reflejado en la sentencia de Tribunal de 16 junio de 1981, Salonia, as. 126/80, Rec.1981, p.1563.

<sup>7</sup> "EEC Treaty Article 177 is applicable to all courts of Member States... it covers as much a civil, criminal, or administrative court of whatever nature as it does constitutional Courts" (Bebr, 1981.p.374).

Por todos los motivos apenas enunciados, es de gran importancia, para poder entender el verdadero ámbito de aplicación de este proceso, estudiar detalladamente los requisitos que deben cumplir los sujetos capacitados para dirigirse en vía prejudicial al Tribunal de Justicia.

### *2.1. La noción de juez y órgano jurisdiccional en relación la cuestión prejudicial. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia.*

No es ésta una cuestión baladí sino que representa el punto que con mayor precisión debe ser definido dentro del recurso procesal que nos ocupa (con gran claridad lo expresa Baptista, 2000, p.68). El Tribunal de Justicia ha jugado un papel decisivo en la definición del concreto ámbito de “órgano jurisdiccional” referido a la cuestión prejudicial, a través de sus sucesivos pronunciamientos, en los cuales ha negado o reconocido esta posición a diversos órganos que han actuado ante él, y ha explicado los factores relevantes para acertar dicho reconocimiento.

Para una mejor comprensión del objeto del presente estudio podemos recoger un ejemplo ilustrativo de la dificultad de determinar los límites del concepto de “órgano jurisdiccional”. En la sentencia, de 30 de marzo de 1993 (Corbiau/Directeur des Contributions, Lussemburgo, as. C 24/92, Rec. 1993, pp. I-1277), en la cual se analizaba la noción de órgano jurisdiccional en el ámbito del artículo 234 CE, se debía decidir si podía incluirse en esta categoría un órgano fiscal del Gran Ducado de Luxemburgo, el “Directeur des contributions” (Director de los servicios fiscales) competente para pronunciarse sobre las reclamaciones de los contribuyentes en materia fiscal. A pesar de que el Consejo de Estado Luxemburgués, la Comisión y el gobierno luxemburgués reconocieran como “órgano jurisdiccional” a este ente, el Tribunal de Justicia estudió atentamente la situación y se pronunció negativamente. Al contrario, con ocasión de una más reciente valoración de la misma noción, el Tribunal de Justicia debió determinar la naturaleza del Consiglio italiano di Stato en el ámbito de un proceso acerca de un parecer obligatorio referente a un recurso extraordinario al Presidente della Repubblica. Con sentencia de 16 de octubre de 1997 (pronunciada en los asuntos reunidos C69/96 e C79/96, rec. 1997 pp. I-5603), que estudiaremos a continuación en detalle, la cuestión elevada por el mencionado Consiglio fue resulta en sentido afirmativo.

Una referencia para dar luz al tema objeto de nuestro discurso debe ser la interpretación sistemática de los tratados. Según el artículo 53 (ex artículo S) del Tratado de la Unión Europea, todas las versiones en lenguas oficiales de la comunidad son igualmente auténticas. No es por lo tanto posible sostener que sea suficiente la interpretación de una de las versiones, especialmente cuando no todas se expresan en este punto con igual claridad: lo que es cristalino en una lengua puede ser oscuro en otra. En el caso que nos ocupa los términos italianos “tribunale” y “giurisdizione” pueden dejar alguna duda<sup>8</sup>. La versión española se refiere a “tribunal” y “órgano jurisdiccional”; el alemán habla de “vor einem staatlichen Gericht” (CECA) y

---

<sup>8</sup> Baptista (2000) explica que el término “giurisdizione” incluye tanto los “giudici” como los “tribunali” teniendo atribuidas cada una de estas figuras competencias diferentes, determinadas por la relación de jerarquía que rige entre ambos órganos en el sistema procesal italiano.

“einem Gericht eines Mit gliedstaates” (CEE y CEEA). La versión inglesa por su parte hace mención a “national court or tribunal”, con cierta uniformidad terminológica. Tanto la francesa como la portuguesa siguen la línea española.

Desde un punto de vista general de las diversas versiones se puede concluir que se ha deseado hacer referencia a las instituciones que administran justicia en los diferentes países miembros. Pero esta idea general no es suficientemente precisa, por lo que se debe afrontar una enunciación precisa de los conceptos de tribunal y órgano jurisdiccional. La respuesta debe ser encontrada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como máximo intérprete de los tratados y como sujeto participante en la cuestión prejudicial.

Para traer algo de luz al concepto de “órgano jurisdiccional” como órgano capacitado<sup>9</sup> a proponer la cuestión prejudicial, centraré el estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las cuatro sentencias más relevantes en la definición del sujeto activo de este proceso, ya que introducen elementos clave para entenderlo. Es importante resaltar como progresivamente el Tribunal ha flexibilizado este concepto, primando una interpretación teleológica de este instituto que ha generado un concepto autónomo de órgano jurisdiccional que no es no identificable con la concepción de cada estado.

#### *2.1.1. Sentencia Vaassen-Goebels/Beamtenfonds; la definición de órgano jurisdiccional*

Una de las sentencias más relevantes y reveladoras en el campo de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia es la pronunciada con motivo del caso Vaassen-Goebels/Beamtenfonds (de 30 de junio de 1966, as. 61/65, Rec. 1966 pp. 377), tanto por su precocidad como por la relevancia de los parámetros que en ella fueron enunciados. La demanda provenía del Scheidgerecht van het Beamtenfonds voor het Mijnbedrijf, Heerlen, Países Bajos, órgano competente para resolver las controversias en materia de protección social. Este órgano era previsto por el “Reglement van het Beamtenfonds voor Mijnbedrijf” (reglamento que normaba las relaciones entre el Beamtenfonds, ente central de la previsión social, y sus afiliados), como órgano competente para resolver contenciosos. Llamado en juicio, el Beamtenfonds contestó el carácter de órgano jurisdiccional del “Scheidgerecht” a efectos del artículo 234 CE, negando que pudiera actuar ante el Tribunal en vía prejudicial.

El Tribunal de Justicia fue de parecer contrario al defendido por el Beamtenfonds y reconoció al Scheidgerecht su carácter de órgano jurisdiccional y su legitimación activa en vía prejudicial en cuanto:

- 1.- Era un órgano permanente;*
- 2.- Era competente para conocer de un asunto contencioso definido genéricamente en la ley (en el caso concreto en el Reglement);*

---

<sup>9</sup> Jimeno Bulnes (1996, p.184) expone una acertada matización al rechazar “legitimación” para referirse a la capacidad conferida al juez en el artículo 234, en cuanto éste constituye un tercero imparcial colocado en posición supra partes.

3.- Debía atenerse a normas procesales en pauta con las de los tribunales ordinarios, respetando el principio contradictorio.

4.- Solo los miembros del *Beamtenfonds* podía instarlo y gozaba de competencia exclusiva en este tipo de litigios.

5.- Debía pronunciarse aplicando la ley.

Resumiendo, a la vista de lo dictado por el Tribunal en este caso, se puede afirmar que constituye “órgano jurisdiccional” a efectos del artículo 234 CE, el órgano permanente, constituido y competente en virtud de la ley, que está vinculado por normas procesales, en especial por el principio de contracción en el proceso, y obligado a pronunciarse aplicando la ley del estado. Los órganos que reúnan estas características estarán legitimados a elevar cuestiones al Tribunal en vía prejudicial.

Si bien el Tribunal de las Comunidades ha mantenido, como veremos acto seguido, una posición muy abierta en cuanto al reconocimiento de la legitimación activa para plantear cuestiones prejudiciales, el requisito de la permanencia del órgano y el requisito de decidir conforme a derecho serán las características fundamentales e irrenunciables requeridas en todo caso en este proceso para poder actuar ante el Tribunal<sup>10</sup>.

#### 2.1.2. Sentencia *Politi/Ministero delle finanze italiano: Irrelevancia de la fase procesal*

En la sentencia de 14 de diciembre de 1971 (*Politi/Ministero delle finanze italiano*, as. 43/71, Rec. 1971, p.1039), el Tribunal entendió que cumplía los requisitos de admisibilidad la cuestión presentada por el Tribunale di Torino que debía resolver la petición referida a medidas cautelares. Retuvo suficiente el hecho de que “*el presidente del Tribunale di Torino había planteado la cuestión en el ejercicio de funciones jurisdiccionales y la retenía necesaria para solucionar la controversia, mientras que era irrelevante la fase procesal en la cual estuviera inserida la cuestión*”.

Si bien el proceso no tenía carácter contradictorio, la falta de audiencia de las partes era compensada, al ser un procedimiento de urgencia, por la garantía de imparcialidad e independencia del juez frente a las partes. El Tribunal reconoció la posibilidad de formular una cuestión prejudicial en cualquier proceso, incluso en aquéllos de urgencia o prejudiciales.

---

<sup>10</sup> Así lo defiende Besñé (1998, p.136), el cual encuentra en estos dos requisitos la esencia mínima y necesaria que debe cumplir cualquier órgano que intente plantear una cuestión.

La jurisprudencia del Tribunal -en cierta medida implícitamente- ratifica este punto de vista desde el momento que ha flexibilizado en determinados casos la exigencia de los otros requisitos mencionados en la sentencia objeto de estudio, forzando una interpretación teleológica de los mismos. Sin embargo esa flexibilización nunca se ha producido en el caso de la permanencia y el pronunciamiento conforme a derecho. Así, como mero ejemplo, el Tribunal en su sentencia de 23 de febrero de 1982, *Nordsee*, as. 102/81, Rec.1982, p. 1095 denegó la posibilidad de que los árbitros, incluso cuando deban emitir el laudo conforme a derecho, pudieran proponer una cuestión prejudicial.

Obviamente tampoco presenta dudas la irrelevancia de la naturaleza del proceso en el seno del cual nace la duda objeto de cuestión ante el Tribunal<sup>11</sup>, ya sea este administrativo, civil o penal. Dos son las motivaciones fundamentales:

1.- El derecho de los jueces nacionales a acudir a la instancia europea reconocido en el artículo 234 CE no hace distinciones en base a la naturaleza del proceso principal que se ventila en sede nacional.

2.- Los objetivos perseguidos por el artículo 234 excluyen que su toma en consideración pueda constituir una medida peligrosa o desaconsejable, sea cual fuere el tipo de proceso.

### *2.1.3. Sentencia Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie; concepto autónomo de órgano jurisdiccional*

En 1981 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas delineó otro criterio para consentir la admisión de una demanda prejudicial, criterio que puede ser definido como funcional. En este caso, la competencia para aplicar el derecho comunitario reconocida al órgano proponente por el derecho nacional, aunque teóricamente fuese posible acudir a la justicia ordinaria, fue considerada factor determinante para la aceptación de la cuestión presentada.

En la sentencia pronunciada el 6 de octubre de 1981 (Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie, as. 249/80, Rec. 1981, p. 2311), conclusiva del proceso en vía prejudicial, El Tribunal de Justicia estableció que la Commissie van Beroep Huisartgeneeskunde (Comisión de apelación en materia sanitaria) debía ser considerada órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE, y por lo tanto se declaraba competente para conocer la cuestión prejudicial que ésta le había elevado a pesar de que pertenecía a un ente privado y de que existía la posibilidad de impugnar sus decisiones ante la Justicia ordinaria.

El Tribunal de Justicia sentenció que, ya que en virtud de la ley nacional al ente le era reconocida la competencia a adoptar determinadas medidas, que estaba sujeto a una cierta tutela administrativa y que era competente para instruir, en colaboración con las autoridades públicas del sector, procedimientos para la solución de conflictos que podían incidir sobre el ejercicio de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario, *“según todo esto y ya que en la práctica no se realiza recurso a la magistratura ordinaria y las decisiones de la comisión de apelación son reconocidas como decisiones definitivas, adoptadas como conclusión de un proceso contencioso, este ente constituye un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 CE en cuanto a la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia”*.

El Tribunal de Justicia hace todavía más flexible la noción de órgano legitimado a presentar la cuestión prejudicial, admitiendo que *“no es necesaria una perfecta coincidencia entre los órganos jurisdiccionales del artículo 177 CE y el juez,*

---

<sup>11</sup> En este sentido se expresa Bebr (1981, p.372): *“The nature of the proceeding pending before the national court wick referred is irrelevant for the application of Article 177”*.



*órgano investido con poderes públicos, según el derecho nacional de los estados miembros”.*

Resulta esencial evidenciar, tal y como se hace patente en el ejemplo citado, que el Tribunal en sus sentencias sucesivas ha creado un concepto propio de “órgano jurisdiccional” mucho más amplio que el reconocido en cada uno de los ordenamientos estatales<sup>12</sup>. Una vez más se ha puesto el acento sobre la necesidad de que el sujeto activo sea un órgano llamado a aplicar las disposiciones del derecho comunitario: Los objetivos de corrección en la aplicación del derecho comunitario y de asistencia al operador jurídico llamado a aplicar las normas comunitarias son la causa directa de esta disociación entre órgano jurisdiccional en sentido nacional y comunitario.

Estando así las cosas, podemos concluir diciendo que el Tribunal asume como parámetro la realidad del derecho nacional para determinar a priori la naturaleza del órgano que le consulta -en este sentido no es totalmente ignorada la norma estatal-, pero la sustancial legitimación para suscitar el proceso prejudicial depende de la satisfacción de los requisitos fijados por el derecho comunitario, no aquellos prescritos por el derecho nacional (con gran claridad lo resume Jimeno Bulnes, 1996, p.184).

#### *2.1.4. Sentencia Consiglio di Stato italiano: el criterio de la decisión vinculante*

En la sentencia de 16 de octubre de 1997 a la que ya nos hemos referido anteriormente, el Tribunal de Justicia se encontraba ante una propuesta de cuestión prejudicial remitida por el Consiglio di Stato italiano que debía emitir un parecer obligatorio con relación a un recurso extraordinario al Presidente della Repubblica contra cuya decisión no cabía recurso alguno, ni siquiera en vía jurisdiccional. Antes de profundizar sobre el caso concreto me gustaría señalar que la doctrina italiana (v.gr. Scoca y otros, 1998) atribuye mayoritariamente una doble naturaleza a este órgano: por una parte jurisdiccional, como última instancia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y por la otra administrativa, como órgano consultivo del Estado. Si la cuestión prejudicial hubiera nacido dentro del ámbito de las funciones jurisdiccionales atribuidas al Consiglio nada habría de particular o extraordinario en que el Tribunal hubiera tramitado su petición, pero en el caso descrito era claro que la actuación del Consiglio di Stato estaba incardinada en el ámbito de sus competencias administrativas, ya que ni siquiera era él el encargado de pronunciarse acerca del recurso, sino que solamente debía emitir un parecer ante el Presidente della Repubblica, órgano acerca del cual no se plantean dudas sobre su naturaleza admi-

---

<sup>12</sup> Se conforma así lo que he denominado en el título de este apartado concepto autónomo de “órgano jurisdiccional”. El “órgano jurisdiccional” se presenta en el seno de la cuestión prejudicial como una categoría jurídica que, si bien coincide en gran parte de su contenido a su homóloga estatal, el Tribunal de Justicia ha ampliado y redefinido en respuesta a las finalidades concretas de este proceso prejudicial hasta crear un marco nuevo en el que pueden verse incluidos entes que, como en el caso de la Sentencia Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie, tradicionalmente no hubieran merecido tal consideración (en este caso es evidente ante su falta de publicidad).

Algunos autores defienden, en vista de los objetivos perseguidos por la cuestión prejudicial, un concepto exorbitante de órgano jurisdiccional, lo más amplio posible, como es el caso de (Draetta, 1999, p.269)

nistrativa. Por otra parte también fue valorado por el Tribunal el hecho de que si bien el órgano remitente de la cuestión, el Consiglio di Stato, no era el encargado de pronunciar la resolución del conflicto, sino que lo era el Presidente della Repubblica, este último no podía prescindir de conocer el parecer del primero, es decir no era un trámite de obligatorio cumplimiento.

A pesar de encontrarse en el ámbito de una resolución administrativa, el Tribunal entendió suficiente el hecho de que no cupiera recurso ante la decisión que posteriormente emitiría el Presidente della Repubblica y admitió la cuestión. El Tribunal en este caso reconoció la legitimación activa de los órganos administrativos (en el hecho juzgado el Consiglio di Stato italiano) para suscitar cuestiones en vía prejudicial en instancia europea cuando *“emiten pareceres obligatorios en el ámbito de un proceso administrativo de naturaleza contenciosa que se rige por los principios de imparcialidad y contradicción, siempre y cuando tal proceso concluya con una decisión final que no admita revisión por parte de ninguna otra autoridad administrativa ni judicial”*.

En esta sentencia, la última relevante sobre el tema que nos ocupa, el Tribunal de Justicia resaltó la importancia de un nuevo criterio a sumar a los anteriores: la fuerza vinculante de la decisión emanada por el órgano que propone la cuestión. También en este caso encontramos un nuevo ejemplo de cómo el sentido teleológico de la norma comunitaria es el preferido por el Tribunal. Se intenta facilitar la correcta aplicación del derecho comunitario al caso concreto principalmente en aquellos pronunciamientos (incluso si son administrativos) que no son susceptibles de recurso alguno. El Tribunal de Justicia trata de impedir de este modo que una hipotética rigidez en el reconocimiento de “órgano jurisdiccional” impidiera acceder a la cuestión prejudicial a órganos que deben aplicar el derecho comunitario en última instancia, teniendo sus decisiones la consideración de firmes.

## 2.2. *Órganos obligados a plantear la cuestión prejudicial*

Antes de entrar en el fondo de cuestión entiendo necesario detenerme brevemente sobre el criterio de determinación adoptado por el Tratado Constitutivo para identificar los tribunales obligados a suscitar la cuestión prejudicial, es decir, que tienen la carga de consultar al Tribunal de Justicia antes de pronunciarse sobre el caso concreto y no la mera facultad de hacerlo. Los Tribunales nacionales, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, a los que se refiere el artículo 234 CE, pueden individuarse desde dos puntos de vista (Bebr, 1981, p.380):

1.- Abstracto: solo los tribunales de más alta jerarquía de cada estado miembro estarán obligadas, es decir, el Tribunal Supremo, la Corte di Cassazione, Cour de Cassation, Conseil d’Etat, Bundesgerichtshof, Hoge Raad, House of Lords...

2.- Concreto: Más adecuado tanto a la letra como al espíritu de la norma, ya que el 234 CE se refiere a los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso y este supuesto debe ser determinado caso por caso. Si la norma buscara únicamente su aplicación a los órganos jurisdiccionales supre-

mos o superiores debería haber hecho un elenco de las instancias a las cuales se dirigía la obligación impuesta<sup>13</sup>.

Debemos concluir que el concepto de órgano jurisdiccional obligado a promover la cuestión prejudicial es contingente y depende del caso concreto, de la posibilidad de recurrir la decisión final, pero que encuentra en núcleo mínimo formado por los Tribunales de más alta jerarquía, para los que siempre existirá esta obligación.

### *2.2.1. Casos particulares en la obligación de promover la cuestión para la interpretación de normas comunitarias*

El primer caso que merece nuestra atención y que supone una excepción a la regla general formulada por el artículo 234 se refiere a la facultad de formular este tipo de cuestiones: los órganos jurisdiccionales nacionales que según la letra del tratado pueden decidir sobre la oportunidad de plantear la cuestión prejudicial o de no hacerlo, se verán obligados a presentarla en virtud de la autoridad de las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia. En efecto, dado que, como veremos más adelante (véase cap.IV), los pronunciamientos del Tribunal de Justicia en los procedimientos prejudiciales son vinculantes para los jueces y tribunales nacionales, si una instancia jurisdiccional nacional que tiene simplemente la facultad y no la obligación de promover la cuestión prejudicial quiere alejarse de la interpretación que el Tribunal ha dictado para una determinada norma comunitaria, deberá obligatoriamente presentar la demanda en vía prejudicial exponiendo los argumentos que le conducen a solicitar la modificación de la jurisprudencia establecida (Sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-frost, as. 314/85, Rec. 1987, p. 4225).

En segundo lugar nos encontramos con un grupo de excepciones a la obligación de plantear la cuestión. Determinados tribunales están obligados, según la letra del tratado, a promover el procedimiento prejudicial necesariamente. Pero esta obligación debe ser puntualizada por dos circunstancias, aunque no se recojan expresamente en la formulación del artículo 234:

a) En primer lugar, no será obligatorio suscitar una cuestión prejudicial si la duda planeada en el caso concreto es materialmente idéntica a una cuestión sobre la cual ya se ha pronunciado el Tribunal (Vandersanden, 1977, p.280). Esta excepción fue formulada por el Tribunal de Justicia (sentencia de 27 de marzo de 1963, Da Costa, asuntos reunidos 28-30/62, rec.1963, p.59) afirmando: “*Si bien es cierto que el artículo 177 obliga sin excepciones a los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso en el ámbito interno a plantear la cues-*

---

<sup>13</sup> Podemos encontrar numerosos ejemplos en los que se el legislador internacional se ha decantado por la enumeración taxativa de los órganos que pueden hacer uso de un determinado recurso; por lo tanto la elección del Tratado CE debe estar muy presente en el espíritu del lector a la hora de afrontar la determinación del sujeto pasivo de esta obligación. Resulta revelador cómo el Convenio de Bruselas del 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, regulando un procedimiento prejudicial paralelo al descrito en el artículo 234 CE y del que también conocerá el Tribunal de Justicia, impone la obligación de plantear la cuestión prejudicial sólo a los órganos expresamente mencionados en el artículo 2 del protocolo firmado el 3 de junio de 1971.

*ción, debe tenerse en cuenta que dicha cuestión no puede ser privada de su causa y, de esta forma, vaciada de contenido. Esto sucede, en concreto, cuando la cuestión presentada es materialmente idéntica a otra ya resuelta por una resolución prejudicial en una situación análoga*". Más tarde el tribunal el Tribunal amplió esta interpretación también a las sentencias que resuelvan cualquier otro recurso (Sentencia, de 6 de octubre de 1982, CILFIT, as. 283/81, Rec.1982, p. 3415).

b) La segunda matización llega de la mano de la doctrina del "*acte claire*"<sup>14</sup>. El Tribunal se pronunció en un primer momento contrario a esta teoría aunque más tarde la asumió aclarando que, ya que debe asegurarse la correcta aplicación de la norma comunitaria, se exige que "*la aplicación del derecho comunitario debe ser tan evidente que no deje lugar para una duda razonable sobre la forma de resolver la cuestión sometida al juez*" (Sentencia Cilfit, cit). Pero la dirección adoptada por el Tribunal de Justicia ha merecido la crítica de algunos autores<sup>15</sup>, los cuales han afirmado que este criterio no garantiza la correcta aplicación del apartado tercero del artículo 234, ya que genera una percepción de no absoluta obligación dejando en manos de la sensibilidad del órgano juzgador el planteamiento de la cuestión. En mi opinión la teoría del acto claro es defendible y loable fundamentalmente desde el punto de vista de la economía procesal, pero no asegura la aplicación del derecho comunitario a todos los ciudadanos europeos en pie de igualdad (objetivo último del procedimiento prejudicial que nos ocupa), puesto que dicha aplicación puede verse contaminada de principios, conceptos o, simplemente, sensibilidades particulares del ordenamiento en el que se incardina el órgano juzgador, perdiéndose así la tan deseada y buscada homogeneidad en la aplicación de la norma comunitaria. Estimo que es admisible la aplicación de esta teoría a aquellos actos de aplicación del derecho comunitario que no dejen lugar a una duda razonable "*a la luz de los principios comunitarios*" sobre la forma de resolver la cuestión sometida al juez. Además, la teoría del "*acte claire*" siempre será una excepción a la regla general formulada en el artículo 234.3 CE, por lo que el tribunal que opte por su aplicación deberá ineludiblemente motivar, caso por caso, suficientemente dicha elección<sup>16</sup>.

### 2.2.2. Casos particulares en la obligación de promover la cuestión por invalidez de actos comunitarios

Sobre este particular, según el tenor literal del artículo 234 CE, se podría pensar que los jueces nacionales cuyas decisiones sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno no tendrán nunca la obligación de suscitar una cuestión prejudicial, ni siquiera cuando la duda se refiera a la validez de actos co-

---

<sup>14</sup> En esta línea se pronuncia claramente Vandersanden (1977, p. 282): "*L'essence de la théorie de l'acte clair se résume par la formule "in claris non fit interpretatio"... cette théorie doit s'appliquer également dans le cadre de l'article 177 du traité CEE"*"; En la doctrina italiana encontramos también numerosos defensores de esta teoría como por ejemplo (Draetta, 1999, p.266).

<sup>15</sup> Simplemente a título ejemplificativo señalaré la posición de Barnard y Sharpston (1997 II, p.1125): "*The CILFIT decision represented a crack in uniform protection*".

<sup>16</sup> "*La práctica española ha mostrado un criterio algo reticente a asumir, en toda su plenitud, la obligación del párrafo 3 del artículo 177. En algunas sentencias el Tribunal Supremo ha seguido la doctrina del acto claro y ha dado efectividad a varios preceptos de derecho comunitario, sin consultar sobre su contenido y alcance al Tribunal de Justicia*" (Ruiz-Jarabo, 1993, p.84)

munitarios. Pero esta afirmación, a pesar de que no encontramos ninguna excepción en la norma, no siempre puede retenerse cierta. Según a declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades, los órganos jurisdiccionales nacionales están habilitados a examinar la validez de las disposiciones comunitarias y a inadmitir las alegaciones presentadas por las partes en el caso de no haber encontrado motivos fundados para su invalidez, concluyendo que el acto en cuestión es plenamente válido. Pero los órganos jurisdiccionales nacionales no están legitimados para declarar por sí mismos la invalidez de una norma comunitaria. Si juzgan que una norma del ordenamiento comunitario puede no ser válida, están obligados a remitir la cuestión al Tribunal de Justicia, ya que solo esta instancia tiene la capacidad de declarar su invalidez. Esta obligación afecta a todos los órganos jurisdiccionales que se encuentren ante el dilema referido, sean o no recurribles sus decisiones (Sentencia, de 5 marzo 1986, Wünsche, as. 69/85, rec.1986, p.947 y más explícitamente en la sentencia, de 22 de octubre de 1987, foto-Frost, as.314/85, rec. p. 4199).

### *2.3. Violación de la obligación de plantear la cuestión prejudicial*

Durante el estudio que estamos afrontando, debe tenerse en todo momento presente que en el procedimiento que nos ocupa no existe una relación de subordinación entre el juez nacional y el Tribunal de Justicia. Conforme a esto, en el caso de que un tribunal nacional tenga la obligación de proponer una cuestión prejudicial y no lo haga, el Tribunal de Justicia no tendrá ningún poder de coerción contra dicho tribunal. Ahora bien, la obligación a la que hasta el momento nos hemos referido, se convertiría en una mera facultad si su incumplimiento no encontrase respuesta jurídica. Además la omisión de la obligación de reenvío por parte de los jueces que deciden en última instancia deja al particular en situación de indefensión, teniendo en cuenta la autoridad de cosa juzgada que está ligada a las decisiones adoptadas en última instancia (Ortega, 1999, p124), o incluso puede atentar contra el derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (Ruiz-Jarabo, 1993, p.91). No es fácil encontrar una vía adecuada para responder a este supuesto, del mismo modo que ocurre en la mayor parte de los casos de control sobre los deberes exigidos a las instituciones cumbre de la jerarquía<sup>17</sup>, aunque igualmente debe señalarse que no es una cuestión que se plantee habitualmente en la práctica sino que se trata casi estrictamente de una discusión doctrinal que busca la pieza de cierre del sistema de control de las últimas instancias del poder estatal.

Como repuesta al comportamiento omisivo del órgano jurisdiccional nacional apenas mencionado, infractor de lo dispuesto en el artículo 234 del Tratado CE, se presentan posibles tres vías de control<sup>18</sup>:

1.- La primera sería a través del planteamiento de un recurso por incumplimiento de un estado miembro. Dado que los tribunales o jueces son instituciones del

---

<sup>17</sup> Del mismo modo pueden encontrarse otros ejemplos típicos de esta discusión como el caso del Parlamento que no legisla, el Jefe de Estado que se niega a sancionar la ley o el Tribunal Constitucional que no aplica la Constitución.

<sup>18</sup> Resulta especialmente clara, y por eso aquí seguida, la sistematización propuesta por Jimeno Bulnes, (1996, pp. 319 y ss.)

estado, sus infracciones del derecho comunitario serán susceptibles de censura por medio de esta vía. Pero la Comisión Europea no se decanta por este medio como la respuesta adecuada a la situación que hemos planteado atendiendo a la independencia que caracteriza al Poder Judicial. Además, los particulares no gozan de legitimación para promover este recurso y no está prevista la posibilidad de indemnización individual.

2.- A través de un recurso frente a la Comisión Europea de Derechos Humanos o frente a al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Pero esta vía es complicada y bastante restrictiva.

3.- Acudiendo a un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Pero este Tribunal, en primer lugar, no está presente en todos los estados miembros y en otros no se reconoce a los particulares legitimación para presentar un recurso ante él, como es el caso de la Corte Costituzionale italiana. Además debe ser tenido en cuenta que el Tribunal Constitucional solo podrá verificar si la no presentación de la cuestión prejudicial ha constituido una actuación arbitraria del órgano jurisdiccional, violando derechos fundamentales de los ciudadanos, en el caso español el de la tutela judicial efectiva que recoge el artículo 24 de nuestra Constitución. De este modo ha actuado el Tribunal Constitucional alemán. Pero, por el contrario, el Tribunal Constitucional español no ha aceptado esta posibilidad<sup>19</sup> atendiendo a las siguientes razones: *“este Tribunal ya ha señalado reiteradamente que, sin perjuicio de que el artículo 177 del Tratado CE, alegado por el recurrente, pertenece al ámbito del derecho comunitario y no constituye por sí mismo canon de constitucionalidad (SSTC 28/1991, 64/1991), ninguna vulneración existe de los derechos garantizados por el artículo 24.1 de la Constitución cuando el juez o tribunal estima que no alberga dudas sobre la interpretación que haya de darse a una norma de derecho comunitario o sobre su aplicación en relación con los hechos enjuiciables en el litigio y decide por ello no plantear la consulta que se le solicita (...) la decisión sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial corresponde, de forma exclusiva e irreversible, al órgano jurisdiccional (...)”*.

### 3. El objeto de la cuestión prejudicial

La cuestión prejudicial, como ya ha sido puesto de manifiesto anteriormente, no debe entenderse como una relación de sujeción jerárquica sino como una vía de colaboración entre dos órganos jurisdiccionales; así la cuestión presentada ante el Tribunal de Justicia no excluye la competencia del juez nacional para resolver el fondo del asunto, aunque deberá atenerse al dictamen expresado por el Tribunal. Esto constituye la primera y más importante limitación al objeto sobre el cual puede versar el pronunciamiento del Tribunal como consecuencia de una cuestión prejudicial: el órgano jurisdiccional europeo deberá en su resolución atenerse a la interpretación o al control de validez que se le requirió en la demanda, pero en ningún caso tendrá competencia para aplicar ese dictamen al caso concreto que suscitó la cues-

---

<sup>19</sup> Lo hizo en su sentencia 201/1996, de 9 de diciembre de 1996. Besné y otros (1998, p.138) se muestran crítico con lo argumentado por el Tribunal Constitucional

ción<sup>20</sup>, puesto que dicha aplicación está reservada en exclusiva a favor del juez nacional que conoce de la causa<sup>21</sup>, aunque vinculado por la sentencia dictada por el Tribunal (Véase el capítulo IV, en el que se estudian los efectos de la sentencia emanada en el proceso prejudicial).

Si bien el artículo 234 CE en su letra b recoge conjuntamente la posibilidad de suscitar una cuestión sobre “*la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el BCE*”, a efectos expositivos será útil abordar el estudio del objeto de la cuestión prejudicial en función del contenido de la pretensión realizada por el juez *a quo* pues se planteará una problemática diversa dependiendo de si es solicitada una interpretación normativa o si es cuestionada la validez de un acto.

### 3.1. La interpretación de la norma comunitaria

Es fundamental en el ámbito de un ordenamiento jurídico, como es el caso del comunitario, buscar los instrumentos necesarios para asegurar que las normas emanadas de los órganos competentes son aplicadas de manera uniforme y homogénea de tal modo que se asegure la igualdad de los ciudadanos ante la ley, requisito *sine qua non* para evitar la arbitrariedad del agente jurídico. Mayor aún será la relevancia que deba asumir esta cautela cuando la norma esté llamada a ser aplicada en el marco de diferentes sistemas jurídicos caracterizados por dispares tradiciones jurídicas tal y como sucede entre los diversos estados de las Comunidades Europeas<sup>22</sup>.

La cuestión prejudicial para la interpretación de normas comunitarias tiene el objetivo de servir como guía para asegurar dicha uniformidad en la interpretación del derecho y, de hecho, sin este instrumento habría sido difícil conseguir la homogeneidad en la aplicación de las normas y el grado de integración jurídica actual de la Unión. En base a esta finalidad que informa el procedimiento prejudicial, el objeto de la cuestión debe ser conceptualizado de forma extensiva, sin imponer más restricciones que las estrictamente necesarias, limitando al mínimo las disposiciones de derecho sobre las cuales no pueda ser demandada una interpretación al Tribunal de Justicia. Éste es el planteamiento dominante desde la creación de las Comunidades y ha permitido la admisión a trámite de forma pacífica de toda cuestión prejudicial que tuviera por objeto:

a) Los Tratados constitutivos de las Comunidades y actos asimilados, como por ejemplo las adhesiones o los diversos protocolos. Así sobre el Tratado de Adhesión de España y Portugal de 1986, el Tribunal se ha pronunciado en veinte ocasio-

---

<sup>20</sup> “*The Court may merely interpret Community law or review the validity of a Community Act it may not apply it to the concret case which remains within the exclusive jurisdiction of the national court*” (Bebr, 1981, p.391)

<sup>21</sup> Aunque es preciso reconocer que “*en la práctica tal distinción no es tan nítida*” (Jimeno Bulnes, 1996, p. 359).

<sup>22</sup> “*L’uniformité dans l’interprétation et dans l’application du droit constitue le thème fondamental, ubiquiste, de cette procédure*” (Vandersanden, 1977, p.293)

nes de las cuales siete lo han sido como consecuencia de una cuestión prejudicial (datos del Consejo General del Poder Judicial, 1995, p.162).

b) El derecho derivado, es decir, todos los actos adoptados por las instituciones europeas con independencia de su naturaleza o de si despliegan efectos directos (Sentencia de 13 de diciembre 1989; Grimaldi, as. C-322/88, Rec. 1990, p. 4407). En esta categoría deben entenderse incluidos, en vista del objetivo al que antes nos hemos referido, también las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia, los actos cualquiera que sea su naturaleza del Banco Central Europeo y de los organismos creados por la Comisión Europea<sup>23</sup>.

c) Las disposiciones de los acuerdos concluidos por el Consejo con terceros estados u organizaciones internacionales dentro del marco del artículo 300 del Tratado CE<sup>24</sup>, en cuanto son equiparables a actos de la Comunidad. Obviamente esta interpretación no será solicitada al Tribunal en abstracto sino en referencia a un juicio pendiente.

d) Las disposiciones de los acuerdos de asociación celebrados por la Comunidad con un estado tercero en base a la habilitación contenida en el artículo 310 CE<sup>25</sup>, como por ejemplo el Acuerdo de cooperación entre la CEE y Marruecos<sup>26</sup>.

e) El Tratado de Amsterdam amplió la competencia del Tribunal en vía prejudicial, admitiendo que la cuestión prejudicial pudiera referirse a determinados aspectos en el ámbito del Tercer Pilar<sup>27</sup>, pero sin acoger esta posibilidad ni como regla general ni con alcance general a todos los órganos jurisdiccionales nacionales. Con esta limitación, se ha derogado por primera vez el principio que permitía someter al procedimiento prejudicial cualquier interrogante concerniente a la interpreta-

---

<sup>23</sup> Abogan por este enfoque abierto autores como (Schermer, 1985, p.336) o (Drabtta, 1999, p. 265)

<sup>24</sup> Artículo 300.1 CE (antes artículo 228): *“En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, el cual autorizará a aquélla la apertura de las negociaciones necesarias. Dichas negociaciones serán llevadas a cabo por la Comisión, en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que la asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle.*

*En el ejercicio de las competencias que le atribuye el presente apartado, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, excepto en los casos en los que el párrafo primero del apartado 2 dispone que el Consejo decidirá por unanimidad”.*

<sup>25</sup> Artículo 310 CE (antes artículo 238): *“La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.*

<sup>26</sup> El Tribunal de Justicia admitió este tipo de acuerdos constituyeran el objeto de una cuestión prejudicial en su sentencia de 31 enero de 1991; Bahía Kziber, as. C-18/90, Rec. 1992, p. I-199

<sup>27</sup> Así es señalado por Gaja (1998, p.59): *“è stata tuttavia riconosciuta ai soli giudici di ultima istanza la possibilità di rivolgere domande per gli atti fondati sul nuovo titolo del trattato CE “visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone” e si è inoltre esclusa qualsiasi competenza della corte rispetto alle “misure o decisioni” adottate dal Consiglio “in materia di mantenimento dell’ordine pubblico e salvaguardia della sicurezza interna” sempre nell’ambito dello stesso titolo (art.68, già art.73P)”.*

La decisión del Tratado UE de limitar los órganos jurisdiccionales que pueden dirigirse prejudicialmente al Tribunal de Justicia será comentado con detalle en el capítulo 6.2.2



ción de cualquier norma comunitaria a propuesta de cualquier órgano jurisdiccional nacional.

Todo lo referido hasta el momento debe ser completado con otra fuente de cuestiones prejudiciales: el artículo 35 del Tratado de la Unión Europea. Este precepto abre la vía prejudicial a las cuestiones referidas tanto a las disposiciones comunitarias relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal como a las numerosas convenciones en materia de cooperación judicial concluidas entre los estados miembros con base en el artículo 31 del Tratado de la Unión Europea (antiguo artículo K.3). Estos acuerdos regulan materias muy dispares y heterogéneas, encontrando en este marco desde el Convenio que instituye una Oficina Europea de policía (DOCE 1996, C229, p.1), hasta el Convenio relativo a la tutela de los intereses financieros de la Comunidad Europea (DOCE 1997, C151, p.1) pasando por aquel sobre el uso de la tecnología de la información en el sector aduanero (DOCE 1997, C151, p.15).

Otros tratados internacionales también pueden constituir objeto de una cuestión prejudicial en base a los reenvíos realizados en éstos al procedimiento de la cuestión prejudicial, si bien estableciendo ciertas matizaciones, para satisfacer las necesidades interpretativas que puedan presentarse en la aplicación de las normas contenidas en ellos. De esta forma el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se convierte en el máximo interprete también de estos instrumentos de derecho internacional<sup>28</sup>. Nos referimos concretamente a dos Tratados de gran relevancia para las relaciones de contenido civil y mercantil entre los países europeos:

1.- El Convenio de Bruselas del 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil: la cuestión prejudicial que regula este instrumento internacional se separa de la normativa recogida en el artículo 234 CE solamente en el hecho de que la obligación de plantear la cuestión se impone exclusivamente a los órganos jurisdiccionales elencados en el artículo 2 del protocolo de 3 de junio de 1971, mientras la facultad para presentarla se prevé únicamente a favor de los órganos jurisdiccionales que juzgan en apelación (artículo 2 y 3 del protocolo).

2.- El Convenio de Roma del 19 de junio de 1980 que regula la ley aplicable a las obligaciones contractuales: El mecanismo es similar al regulado en el Convenio de Bruselas, pero con una precisión de gran relevancia: no se prevé ninguna obligación de reenviar la cuestión al Tribunal de Justicia, ni siquiera a cargo de los órganos jurisdiccionales de última instancia.

### *3.2. La validez de los actos comunitarios*

La pretensión de la cuestión prejudicial también podrá estar constituida por la solicitud al Tribunal de Justicia de un pronunciamiento sobre la adecuación a derecho de una determinada norma comunitaria aplicable al caso que se está conociendo en la instancia nacional. La diferencia fundamental entre la cuestión que

---

<sup>28</sup> Si bien es cierto que el Convenio de Bruselas ya ha sido “comunitarizado” a través del Reglamento 44/2001, entrando así a formar parte del derecho comunitario en sentido estricto.

solicita la interpretación de una norma y aquella que cuestiona su validez se encuentra en la diversa posición reconocida a los jueces nacionales. Así como en el caso de la interpretación los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia comparten esta competencia, en el marco del procedimiento referido a la declaración de validez de una norma debe subrayarse que la competencia para declarar la invalidez de una norma comunitaria es exclusiva del Tribunal. Del mismo modo resalta una diferencia cuantitativa entre ambos procedimientos: los casos de procedimiento prejudicial que cuestionan la validez de una norma son bastante más escasos que aquéllos que tienen por objeto recibir sólo una interpretación<sup>29</sup>, y por lo tanto menos relevantes sus efectos prácticos en la cooperación entre las jurisdicciones nacional y europea.

El concepto de acto comunitario susceptible de una cuestión sobre su validez necesita ser definido claramente para así delimitar con precisión su objeto, pues presenta determinadas particularidades respecto al estudiado con referencia a la cuestión interpretativa. Los actos que pueden ser objeto de una cuestión de este tipo coinciden con aquéllos susceptibles de anulación en base al artículo 230 CE<sup>30</sup>, aunque deberán entenderse excluidos del objeto de este control los actos de las instituciones que no están destinados a producir efectos jurídicos, como por ejemplo las decisiones o las recomendaciones, pues su validez no podrá influir en la resolución del conflicto del cual conoce el juez nacional, aunque siempre podrán constituir objeto de una cuestión de interpretación.

En cuanto a su objeto resulta obvia la exclusión de tanto de los textos de los Tratados Constitutivos como de los actos asimilados a éstos, como es el caso de las adhesiones o los diversos protocolos, ya que estos documentos forman la cúspide del ordenamiento comunitario y por esto medida de la legalidad de todos los otros actos y normas. También estarán excluidas de este recurso las sentencias del Tribunal de Justicia ya que están investidas de la fuerza de cosa juzgada (Sentencia, de 5 de marzo de 1986, Wünsche, as. 69/85, Rec.1986, p. 947).

Resumiendo: sin lugar a dudas, podrán ser objeto del procedimiento prejudicial que nos ocupa tanto los actos de Consejo, los del Parlamento y los de la Comisión como aquéllos del Banco Central Europeo, sean estos de alcance general o particular, siempre que sea posible para los ciudadanos valerse de dicha disposición ante los tribunales.

#### **4. Efectos de la cuestión prejudicial**

El Tribunal de Justicia es únicamente un juzgador del derecho, tal y como ya se expuso en su momento, lo cual significa que esta instancia en el proceso prejudicial simplemente clarifica la regla aplicable según el derecho comunitario. El juez nacional destinatario de la respuesta deberá aplicar el derecho comunitario a la con-

---

<sup>29</sup> “*Le renvoi préjudiciel en appréciation de validité n'a connu, jusqu'à présent qu'une application relativement limitée*” (Vandersanden, 1977, p.303)

<sup>30</sup> Artículo 230 CE (antes artículo 173): “*El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros*”.

troversia que frente a él se sustancia tal y como haya sido interpretado por el Tribunal, sin alterarlo ni modificarlo<sup>31</sup>. Pero es también oportuno resaltar que las sentencias interpretativas pueden guiar a otros jueces a los que se someta la resolución de un problema sustancialmente idéntico al abordado con motivo de una decisión a título prejudicial.

Los efectos derivados de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia como conclusión de una cuestión prejudicial pueden ser clasificados en tres grandes grupos: efectos singulares, generales y temporales.

a) Efectos singulares: Las sentencias prejudiciales vinculan al órgano que las suscitó. El fallo dictado en la sentencia que culmina un procedimiento prejudicial se impondrá tanto al órgano que en su momento propuso la cuestión como a aquellos jueces o tribunales llamados a conocer el mismo asunto en apelo, si bien no se excluirá la posibilidad de que estos órganos jurisdiccionales que estudiarán la controversia posteriormente promuevan nuevas cuestiones prejudiciales si lo entendiesen necesario, ya sea por haber hallado nuevos elementos de juicio o por encontrar problemas jurídicos en la aplicación del parecer expresado por el Tribunal (Sentencia, de 27 de marzo de 1980, Denkavit, as. 61/79, Rec.1980, p. 1205).

b) Efectos generales: Por otra parte, el efecto vinculante de las sentencias emanadas como resultado del planteamiento de una cuestión prejudicial es también de alcance general<sup>32</sup>.

Las sentencias del Tribunal que interpretan una norma son de obligatorio seguimiento para todos los órganos jurisdiccionales nacionales, asegurándose así la aplicación uniforme de la norma en todo el territorio europeo. En íntima conexión con esta afirmación (y consecuencia lógica de ella) se encuentra la obligación de todo órgano jurisdiccional, aunque no sea de última instancia, de proponer una cuestión ante el Tribunal si estima conveniente apartarse de la interpretación dictada con precedencia por este órgano, que ya fue objeto de estudio en su momento (Véase capítulo 2.2.1).

Obviamente, las sentencias referidas a la validez de una norma también gozan de alcance general<sup>33</sup>, declaren la validez o la invalidez de ésta. Debe tenerse presente que el Tribunal no sentencia la validez de la norma sino que declara tan solo la falta de fundamento de los motivos alegados por el juez *a quo* para cuestionar la legitimidad de dicha norma, no excluyendo la posibilidad de que otro órgano jurisdiccional pueda cuestionar posteriormente la validez de la referida norma basándose en motivos diferentes. En el caso contrario, cuando se acierta la invalidez de la norma objeto de la cuestión prejudicial, es decir, cuando el Tribunal entiende

---

<sup>31</sup> “È implicito nell’art 234 CE che il giudice nazionale che abbia sollevato una questione di interpretazione o di legittimità sia vincolato dalla pronuncia della Corte” (Gaja, 1998, p.65)

<sup>32</sup> Este doble efecto (singular y general) de las sentencias que concluyen una cuestión prejudicial es señalado tanto por Bebr (1981, p.409) como por Vandersanden (1977, p.311)

<sup>33</sup> En esta línea se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 13 de mayo de 1981, ICI c. Amministrazione delle Finanze, as. 66/80, el la cual afirmó claramente que “*todos los órganos jurisdiccionales nacionales deberán desaplicar el acto comunitario cuya ilegitimidad sea acertada conforme al artículo 234 CE*”

fundados los motivos de la reclamación, los jueces deben desaplicar obligatoriamente la norma<sup>34</sup>. La sentencia sobre este punto es meramente declarativa, ya que la competencia para cancelar el acto inválido (y desaplicado) corresponde al órgano que lo dictó.

c) Efectos temporales: El Tribunal europeo ha declarado como regla general que sus sentencias pronunciadas en sede prejudicial tienen efecto retroactivo, es decir *ex tunc* (Jimeno Bulnes, 1996, p.507). El Tribunal ha afirmado que “*la interpretación de una norma de derecho comunitario dada por el Tribunal en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 177 clarifica y precisa, cuando sea necesario, el significado y el alcance de la norma, tal y como debe o habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor*” (Sentencia, de 27 de marzo de 1980, Salumi, as. 66 y 127-128/79, Rec. p.1237). Si por el contrario una disposición es declarada ilegítima se estará afirmando que es inválida o ilegal desde el momento de su creación.

El efecto fundamental de esta retroactividad de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia es que el juez nacional debe aplicar la interpretación de los actos cuestionados también a relaciones jurídicas nacidas o constituidas antes de la sentencia que resuelve la cuestión prejudicial (Besné y otros, 1998, p.145).

Sólo podrán exceptuarse aquellas situaciones en las que, a causa de la declaración de invalidez, exista un peligro grave para la seguridad jurídica y en particular cuando esta declaración produzca graves efectos económicos en base al gran número de relaciones jurídicas nacidas de buena fe sobre la base de la norma interpretada (Sentencia, de 11 de agosto de 1995, Roders, as. 367/93, Rec.1995, p.2264), en cuyo caso la declaración de invalidez desplegará sus efectos tan sólo desde su declaración. El Tribunal ha basado esta posibilidad de declarar únicamente la invalidez *ex nunc* en el enunciado del artículo 231 CE<sup>35</sup>, si bien este artículo sólo se refiere a los pronunciamientos resultantes de un proceso de anulación. Por este motivo ha sido duramente criticada esta posición por algunas instancias nacionales y el Tribunal ha debido clarificar que los efectos *ex nunc* dejan a salvo los derechos del actor en la causa en cuyo seno se suscitó la cuestión (Tesauro, 1995, p. 216), ya que si no fuera así éste vería defraudada su pretensión a pesar de la corrección de sus argumentos. Por otra parte, en el ámbito fiscal, la aplicación estricta de la invalidez *ex nunc* excluye la posibilidad para los interesados de obtener la restitución de los importes ingresados o el abono de los importes no pagados en aplicación del acto inválido, pero aplicado antes de la sentencia (Digesto, 1989, p.241).

---

<sup>34</sup>) “*Questa disapplicazione dell’atto equivale a una sorta di efficacia erga omnes delle sentenze*” (Draetta, 1999, p. 272)

<sup>35</sup> Artículo 231 (antes artículo 174): “*Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado. Sin embargo, con respecto a los reglamentos, el Tribunal de Justicia señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos*”.

## 5. Importancia de la cuestión en el sistema jurídico comunitario

En los primeros años de las Comunidades Europeas, el procedimiento de la cuestión prejudicial generó dudas entre algunos jueces nacionales que temían sufrir una pérdida de jurisdicción a favor de un tribunal extranjero<sup>36</sup>. Estos miedos no son totalmente incomprensibles si tenemos en cuenta que tanto el procedimiento prejudicial como el Tribunal de Justicia eran elementos totalmente innovadores, nunca antes aplicados en el derecho internacional.

Sin embargo estas reticencias se difuminaron en poco tiempo; bastó con que comenzaran a ver la luz los primeros frutos cosechados de la cooperación establecida entre los órganos jurisdiccionales nacional y europeo. Además, el Tribunal de Justicia asumió en este conflicto una postura conciliadora y didáctica que ayudó a eliminar posibles fricciones y a clarificar el ámbito concreto de sus atribuciones dentro del proceso prejudicial: así declaró desde sus primeros pronunciamientos, de un lado, que su cometido se limitaba a la estricta vigilancia sobre la corrección del derecho comunitario y, por otra parte, que esta instancia no constituía una jurisdicción externa, sino que era parte integrante de los sistemas jurisdiccionales nacionales.

Hoy, lejos de aquella situación inicial, se reconoce pacíficamente por la doctrina y la jurisprudencia la importancia del procedimiento objeto de nuestro estudio en la creación y el desarrollo del sistema jurídico comunitario, habiéndose revelado en la práctica jurisprudencial como uno de los instrumentos más adecuados para alcanzar el objetivo de la interpretación armoniosa de las normas de la comunidad<sup>37</sup>, y, debido a esto, fundamental para asegurar la igualdad de los europeos ante la norma comunitaria.

Sin embargo, hoy el debate llama a las puertas de la cuestión prejudicial<sup>38</sup>; se cuestiona no sólo su cometido sino también su necesidad en el marco de la Unión. Ahora bien, antes de adentrarnos en esos lances, me parece ineludible que afrontemos, desde la experiencia acumulada durante la dilatada vida jurídica comunitaria, un estudio sistemático de las características que confieren a la cuestión prejudicial la importancia hasta el momento predicada, determinando concretamente qué elementos exactamente determinan su bondad. Sólo desde esta base podremos formular alternativas de futuro que respeten, e incluso potencien, aquellas facetas que han determinado el éxito de este instrumento procesal, asegurando de esta forma que en el futuro continúe respondiendo correctamente a las necesidades que motivaron su creación.

Para lograr este objetivo estimo que lo más adecuado es segmentar nuestro estudio en tres aspectos:

---

<sup>36</sup> Con gran claridad resume aquella situación Bebr (1981, p.366): *"Because of its novelty, the mechanism of Article 177 created at first some doubts or even fears on the part of national courts"*.

<sup>37</sup> Así lo subraya Tesauro (1995, p.191): *"Nella costruzione europea la cooperazione tra il giudice comunitario e nazionale ha assunto decisivo rilievo"*

<sup>38</sup> Véase capítulo VI, en el que se abordan tanto los problemas que plantea este procedimiento actualmente como las diferentes soluciones aportadas desde la doctrina.

- El primero será el estudio de las funciones que este procedimiento está llamado a desarrollar;

- El segundo, los efectos protectores del ciudadano frente a los incumplimientos estatales de sus obligaciones comunitarias y frente a las normas internas contrarias a las emanadas de las instituciones europeas;

- Por último, se constatará que como consecuencia de la colaboración instituida por la cuestión prejudicial han sido enunciados algunos de los principios fundamentales del ordenamiento comunitario.

### *5.1. Funciones de la cuestión prejudicial*

Tal y como ha sido resaltado al comenzar este capítulo, la cuestión ha demostrado ser un instrumento fundamental en la actual configuración del sistema jurídico comunitario, principalmente por que ofrece una solución segura y fiable a los lógicos problemas que se suscitan en la aplicación concreta de normas jurídicas llamadas a ser aplicadas en un ámbito territorial tan extenso como la Unión Europea. De hecho, la utilidad de esta herramienta procesal ha determinado el incremento constante del número de cuestiones planteadas, hasta el punto de que en los últimos años la mayor parte de las sentencias del Tribunal derivaban del ejercicio de su competencia prejudicial<sup>39</sup>.

La cuestión prejudicial viene cumpliendo tres funciones de vital importancia en el marco comunitario, puesto que su acción conjunta asegura en último término la igualdad de todos los europeos ante la norma comunitaria<sup>40</sup>:

En primer lugar, tal y como ha sido afirmado por el propio Tribunal europeo (Sentencia, de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen, as. 166/73, rec. p.33), la función esencial de la cuestión es la de facilitar y asegurar la interpretación de la norma comunitaria, y por lo tanto también la aplicación de ésta, de forma uniforme en todos los países miembros de las Comunidades de modo que tenga en todos ellos la misma eficacia práctica.

La segunda función de la cuestión prejudicial que debe resaltarse es aquella de verificar la legitimidad de una ley nacional o de un acto administrativo respecto al derecho comunitario. De hecho, cuando un ciudadano europeo entiende haber sufrido un perjuicio a causa de la aplicación de una norma o práctica nacional que retiene incompatible con el derecho comunitario, éste sólo podrá hacer valer tal desviación y provocar su accertamiento a través de dos vías:

---

<sup>39</sup> Resaltan la cantidad de cuestiones prejudiciales presentadas en los últimos años tanto Gaja (1998, p.58) como Turner y Muñoz (1999/2000, p.1).

Si bien es verdad que esta importante cantidad de consultas al Tribunal de Justicia es la mejor constatación de que la cuestión ha alcanzado su objetivo de instituir una colaboración fluida entre órganos jurisdiccionales nacionales y la instancia europea, no debe pasarse por alto la tremenda carga de trabajo (para algunos insostenible) que supone este procedimiento para el Tribunal de Justicia que debe conocer además de todos los demás conflictos que le lleguen a través del resto de instrumentos de recurso previstos en los Tratados. Este problema será objeto de una detenida reflexión en el capítulo VI.

<sup>40</sup> Esta clasificación se encuentra en Consejo General del Poder Judicial (1995, p.158)

a.- Por una parte señalando el hecho a la Comisión que, a su vez, decidirá activar o no el procedimiento de infracción en base al artículo 226 (antes 169).

b.- Solicitar al órgano jurisdiccional ante el cual se ha portado la controversia la presentación de una cuestión prejudicial de interpretación, tal y como estudiaremos en profundidad al tratar la sentencia Van Gend & Loos (Véase más adelante el capítulo 5.2).

En tercer lugar, debe ser subrayado que la cuestión prejudicial sirve como cierre del sistema de control jurisdiccional sobre la legitimidad de los actos comunitarios. El Tribunal de Justicia es reconocido como garante último y exclusivo de la legalidad comunitaria; él es el único órgano con capacidad para determinar la nulidad de una norma en cuanto transgresora de los Tratados constitutivos o normas de superior jerarquía. Este modelo elegido por los Tratados constitutivos no es una elección arbitraria sino que responde a la necesidad de garantizar la estabilidad del derecho derivado, evitando declaraciones de nulidad por parte de órganos no bien informados. La cuestión prejudicial sobre la validez de una norma es un supuesto que se encuadra claramente en el marco de la función de control jurisdiccional sobre los actos comunitarios encomendada al Tribunal (Tesauro, 1995, p.199), pero que dota de flexibilidad al sistema de control centralizado posibilitando a los jueces nacionales sentenciar en base a un dictamen específicamente referido al caso que les ocupa pero sin violar las competencias del Tribunal; es una vía de compromiso entre el control centralizado y descentralizado.

Al margen de las tres funciones enumeradas, merece una especial atención otra que ha asumido gran relevancia en la práctica del Tribunal, aunque no entrase en principio directamente entre los objetivos del procedimiento prejudicial. Me refiero a la función didáctica que ha desarrollado la instancia europea en favor de los jueces nacionales, aquellos que en su momento se vieron obligados a aplicar un derecho nuevo y sin tradición jurídica. La cuestión prejudicial ha actuado como un asistente de aplicación de las normas y, asegurando la cooperación permanente entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia, involucró a los jueces nacionales en la aplicación diaria del derecho comunitario. Hoy en día el Tribunal sigue usando la cuestión como vehículo de diálogo con las instancias judiciales nacionales, acercando a éstas la evolución, o adaptación, del derecho comunitario.

### *5.2. La cuestión prejudicial como garantía del ciudadano*

A primera vista, se podría pensar que el proceso objeto del presente estudio no es más que un instrumento al servicio de los jueces nacionales que asegura la coherencia y corrección de la aplicación del derecho, es decir, un elemento de ayuda dirigido exclusivamente a los órganos jurisdiccionales en tanto que son ellos los únicos legitimados para plantearlo en el ejercicio de sus funciones (véase apartado 2 de este artículo). Pero la cuestión prejudicial ha demostrado en la práctica judicial

ser un efectivo recurso para la protección y garantía de los derechos de los individuos frente a los eventuales actos estatales contrarios al derecho comunitario<sup>41</sup>.

El Tribunal de Justicia ha desempeñado un papel decisivo en conferir contenido a esta faceta que podríamos denominar “privada” dentro del proceso prejudicial<sup>42</sup>. Una vez elevada la cuestión prejudicial al Tribunal europeo, el ciudadano tendrá la oportunidad de defender su posición ante la última jurisdicción europea, ya que las partes del proceso en cuya tramitación se suscita la cuestión pueden participar en el proceso prejudicial una vez que sea decidido por el juez a quo su tramitación. Si bien es cierto que ante el juez de primera instancia la presentación de la cuestión dependerá exclusivamente del criterio del órgano jurisdiccional, no debe olvidarse que en la última instancia será obligatorio tramitar la cuestión, con lo que, antes o después, el particular tendrá la oportunidad de trasladar su parecer al Tribunal<sup>43</sup>.

Esta participación ha sido paulatinamente potenciada al permitir el Tribunal que la “*interpretación de la norma comunitaria*” se transformase en la mayoría de los casos en un reenvío al Tribunal de Justicia para valorar la conformidad de un procedimiento interno con la norma comunitaria. El mismo Tribunal ha afirmado que su tarea es dar al juez nacional *a quo* los elementos necesarios que le consentan decidir sobre la causa pendiente “*sobre todo respecto a la eventual incompatibilidad entre normas internas y comunitarias*” (Sentencia de 3 de octubre de 1985, Pubblico Ministero c. Profant, as. 249/84). De esta forma el Tribunal se abstiene formalmente de enunciar una interpretación sobre normas de derecho interno, para lo cual no es competente (Como declaró en su sentencia de 18 de octubre de 1990, Massam Dzodzi, as. C-297/88, Rec. 1990, p. I-3763), pero suministra al juez nacional los elementos interpretativos del derecho comunitario que le permitirán evaluar la conformidad con éste de la norma interna; el Tribunal soslaya el obstáculo formal y en la práctica extiende su control prejudicial también al ámbito del derecho interno. Este juego jurídico permite que los ciudadanos tengan una herramienta con la cual oponerse a los actos o normas estatales que violen el derecho comunitario y obtener una resolución vinculante tanto para los particulares como para los poderes públicos.

Pero el Tribunal ha flexibilizado todavía más la cuestión reconociendo la posibilidad de denunciar a través de esta vía la actividad o inactividad del estado contraria al derecho comunitario, es decir, no solo la conformidad de la norma nacional con la regla comunitaria sino también un eventual incumplimiento del estado que

---

<sup>41</sup> Marín López se refiere al artículo 177 CE como un elemento de defensa de los derechos del hombre en la Comunidad Europea en Díez de Velasco y otros (1982, p.63)

<sup>42</sup> Obviamente es impropio el uso del calificativo “privado” ya que el objeto sobre el que se pronunciará el Tribunal será siempre público tanto por su contenido (interpretación o validez de una norma jurídica) como por su alcance (general, tal y como fue estudiado en el capítulo IV). En el contexto actual, simplemente se intenta hacer referencia a la participación de sujetos privados, los ciudadanos, en el diálogo establecido entre dos órganos públicos, el juez *a quo* y el Tribunal de Justicia.

<sup>43</sup> En todo caso la aplicación de la teoría del *acte claire*, ya referida, puede sustraer al Tribunal de última instancia de su obligación de plantear la cuestión, burlando así la posibilidad de ser oído el ciudadano en el Tribunal de Luxemburgo.



perjudique al ciudadano, posibilidad ésta no permitida a los particulares en la regulación del procedimiento específico regulado en el artículo 225 CE. Esta vía jurisdiccional fue abierta por el Tribunal en su sentencia Van Gend & Loos (Sentencia, de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos c. Nederlandse administratie der belastingen, as. 26/62). La controversia fue suscitada por la empresa holandesa Van Gend & Loos cuando se le aplicó en 1960 un arancel aduanero superior a aquél en vigor el uno de enero de 1958. El artículo 12 CE (hoy derogado por haber quedado obsoleto) determinaba que los estados deberían abstenerse de introducir entre ellos nuevos aranceles que gravasen la importación o la exportación o tasas de efecto equivalente o de aumentar los que se aplicaban al tiempo de entrar en vigor el Tratado. El tenor literal preveía como destinatarios de la norma a los estados, por lo que, cuando la mencionada Van Gend & Loos acude a un tribunal holandés denunciando la ilegitimidad del gravamen, el gobierno holandés se defendió declarando que el artículo 12 CE no confería derecho alguno a los sujetos privados y que para denunciar su violación sólo era admitido el recurso de la Comisión o de los otros estados miembros. El juez holandés suspendió el proceso y elevó la cuestión al Tribunal de las Comunidades, el cual sentenció que la previsión del proceso por infracción no excluye la posibilidad de que los particulares hagan valer frente a los jueces nacionales los incumplimientos estatales y que, además, la vigilancia de los ciudadanos constituye un eficaz sistema de control que complementa aquel fiado a la Comisión y a los estados por el artículo 298 CE. Este parecer del tribunal fue ratificado en el caso Costa-ENEL (Sentencia, de 15 de julio de 1964, Costa-ENEL, as. 6/64, rec. 1127) y la jurisprudencia posterior es clara en el mismo sentido. Por consiguiente, en palabras de Draetta (1999, p. 268), *“la cuestión prejudicial para la interpretación de una norma comunitaria ha terminado convirtiéndose en un instrumento de control sobre los incumplimientos estatales junto a los recursos recogidos en el artículo 298”*.

De esta forma queda constatado como la cuestión prejudicial ha evolucionado hasta convertirse, por una parte, en un eficaz recurso que asegura el control de legalidad del Tribunal<sup>44</sup> y, por otra parte, en un instrumento al servicio de las partes del proceso a través del cual pueden no sólo expresar su parecer entorno a la interpretación de una norma, sino también denunciar bien una norma o acto bien una inactividad estatal contrarios al derecho comunitario. Desde el punto de vista de la parte, la cuestión se transforma en denuncia.

En mi opinión las posibilidades abiertas a los particulares en el *iter* del proceso prejudicial deben ser entendidas no como un efecto colateral de este proceso, sino como verdaderamente un elemento central de la cuestión al posibilitar la interacción de los receptores de las normas con el máximo interprete de éstas. Por este motivo deberá exigirse a las propuestas de reforma que se planteen en el ámbito de la cuestión que atiendan no sólo a la colaboración entre los diferentes órganos jurisdic-

---

<sup>44</sup> Así en el asunto Les Verts, sentencia, de 23 de abril de 1986, as. 294/83, rec. P. 1365, el Tribunal afirmó que *“especialmente, mediante sus artículos 173 y 184, de un lado, y a través de su artículo 177, de otro, el Tratado ha creado un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones”*.

dicionales, sino que también tengan en cuenta la faceta que impropriadamente he denominado “privada”, valorándose oportunamente las repercusiones que dichas propuestas supongan sobre la protección que este proceso ofrece a los ciudadanos. No se trata meramente de política de acercamiento de las instituciones a los ciudadanos, que también lo es, sino del único instrumento que permite a los destinatarios de las normas asumir un papel activo en el control de las obligaciones asumidas por su respectivo estado, al menos en aquéllo que lesione sus intereses.

### 5.3. *El desarrollo de los principios comunitarios en la cuestión prejudicial*

A primera vista, el intérprete del artículo 234 CE podría plantear que el recurso prejudicial sea un proceso eminentemente casuístico, en cuanto que siempre se verá vinculado por las particularidades de los casos sometidos al Tribunal de Justicia. Así, frente a otros procesos llamados a delinear el marco del derecho comunitario, la cuestión estaría limitada a las circunstancias concretas del caso objeto de juicio en el tribunal remitente. Nada más lejos de la realidad puesto que el Tribunal, incluso en este proceso, desarrolla su papel de garante de la observancia de los tratados y de su jurisprudencia en la interpretación y aplicación del derecho. Esto ha llevado a desarrollar la cuestión prejudicial como una vía de interpretación abstracta del derecho comunitario. De hecho, el proceso prejudicial ha sido el motivo por el que el Tribunal ha enunciado importantes principios del ordenamiento comunitario<sup>45</sup>, algunos de los cuales determinan las características fundamentales del sistema jurídico de las Comunidades. Gracias a la actividad de los jueces nacionales, el Tribunal europeo ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre aspectos de vital importancia en el desarrollo del derecho comunitario. No es el objetivo del presente estudio un repaso pormenorizado de todos los principios enunciados por el Tribunal con motivo de procesos prejudiciales, pero, solo a título ejemplificativo, centraré la atención del lector sobre dos de esas normas fundamentales con orígenes prejudiciales: el principio de supremacía del derecho comunitario y el principio de efecto directo<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup>“*The preliminary rulings develops important Community Law concepts*” (Barnard y Sharpston, 1997, p.1113)

<sup>46</sup> Resulta revelador que la formulación de los dos principios enunciados se haya producido en sede prejudicial. La importancia capital de ambos que a nadie se le escapa, e incluso han sustentado la defensa por algún sector doctrinal de los Tratados Constitutivos como una auténtica constitución europea. Este es el caso de Fernández Esteban (1996,p.229):“*Il compito più importante della Corte è stato quello di ridurre le differenze fra le costituzioni interne e i trattati comunitari. In altre parole, la Corte ha intrapreso la “costituzionalizzazione” del Trattato, un processo consistente nell’elevazione dei Trattati allo status di “norma suprema”, e l’interpretazione dei medesimi attraverso tecniche più adatte alle Costituzioni che ai Trattati internazionali multilaterali. (...) Il primo problema da risolvere fu la diretta applicabilità delle norme della Costituzione (...) Questo accadde nell’importante sentenza Vand Gend and Loos. (...) Il secondo problema fu quello della superiorità del Trattato-Costituzione all’interno della gerarchia normativa comunitaria (...) fu anch’essa risultato della coraggiosa attuazione della Corte nella sentenza Costa c. Enel*”

En la misma línea encontramos a Violín (1998, p.1248) cuando entre los “*fattori che suggeriscono l’esistenza di una costituzione europea*” menciona expresamente los dos hitos jurisprudenciales antes referidos.

Uno de los pilares básicos del derecho de las Comunidades y la característica que netamente lo diferencia del derecho internacional tradicional es el principio de supremacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional del estado miembro, norma ésta que fue enunciada en la sentencia *Costa-ENEL* en el año 1964 con motivo de una cuestión prejudicial. Se declaró en la mencionada sentencia que una norma nacional incompatible con el derecho comunitario carecerá de cualquier tipo de eficacia, incluso si la norma nacional es posterior a aquella comunitaria. Así el derecho comunitario forma un cuerpo jurídico, un acervo, inderogable por los actos legislativos de los estados que se impone a todos los miembros de las Comunidades. El estado pierde la capacidad de modificar las normas de la Comunidad, ya que éstas son un verdadero derecho imperativo para el legislador estatal, es decir, las caracteriza una rigidez tal que impide al estado dictar normas en sentido discordante. Por otra parte, pero intrínsecamente vinculado a lo que apenas se ha referido, se deduce de este pronunciamiento del Tribunal de Justicia que la relación entre las normas de derecho nacional y las de derecho comunitario no está basada en el principio de sucesión temporal de las leyes sino en aquél de la competencia del órgano que las dicta (una explicación detallada de la relación entre normas nacionales y comunitarias en Capelli, 1978).

El otro principio comunitario al que haré referencia como ejemplo de los frutos de la actividad prejudicial del Tribunal es aquel del efecto directo del derecho comunitario. En la sentencia *Van Gend & Loos*, estudiada anteriormente en detalle, se afirmó la exigencia de verificar caso por caso la idoneidad de una norma comunitaria para ser directamente aplicada, evaluando para ello no solo su tenor literal sino también la finalidad que la había inspirado, es decir, el Tribunal no retiene estrictamente necesario para que la norma despliegue sus efectos con relación a los particulares que ésta esté formalmente destinada a ellos. Así la inactividad de un estado miembro no podrá privar a los ciudadanos de los beneficios derivados de la normativa comunitaria, que deberá ser aplicada por los jueces nacionales siempre que sea suficientemente detallada como para permitir su aplicación sin un desarrollo legislativo previo.

## **6. El futuro de la cuestión prejudicial**

A pesar de que, tal y como se ha expuesto anteriormente y se reconoce pacíficamente por la doctrina, la cuestión prejudicial haya desarrollado un papel fundamental en la construcción europea y sea hoy un elemento básico para la homogenización de la aplicación del derecho de la Unión, el cual asegura la igualdad de los particulares por encima de su ciudadanía, a pesar de todo eso, decía, el horizonte del proceso prejudicial no está exento de grandes incertidumbres. Este es el momento para afrontar una reflexión crítica con el objetivo de asegurar la eficacia de este instrumento y todos sus beneficios en el futuro.

### 6.1. Algunos problemas de la jurisdicción comunitaria relacionados con el proceso prejudicial

El problema fundamental al que debe hacer frente la jurisdicción comunitaria, y que se encuentra en la base de todos los demás<sup>47</sup>, es de naturaleza cuantitativa: el exceso de causas presentadas al Tribunal amenaza con ahogar la actividad de este órgano. Éste no es un problema exclusivo del Tribunal de Luxemburgo sino la manifestación a escala comunitaria del primer problema que tienen todas las últimas instancias jurisdiccionales sobre la mesa. En el caso que nos ocupa, esta obstrucción administrativa encuentra su causa principal, desde el punto de vista cuantitativo, en las cuestiones prejudiciales.

El incremento de asuntos presentados al Tribunal de Justicia es vertiginoso<sup>48</sup>: Si en 1975 las controversias presentadas fueron 130; en 1980 llegaron hasta 279; ya en 1988, año de creación del Tribunal de Primera Instancia, fueron 385 y las causas pendientes de resolución ascendían a 605. Hoy la situación se ha agravado más todavía y así en 1999 fueron propuestas 543 controversias ante el Tribunal de Justicia (que acumulaba 896 pendientes) y 384 ante el Tribunal de Primera Instancia (con 732 pendientes). Mientras tanto, el número de cuestiones prejudiciales ha crecido en 1998 cerca del 10% respecto al año precedente y más del 85% si se toma como referencia 1990; por esto los procesos judiciales representan hoy en día casi la mitad de los nuevos casos se presentan al Tribunal. Y, obviamente, esta acumulación de litigios incide directamente sobre la duración de los procesos, la cual, en el caso de la cuestión prejudicial, rondaba los seis meses en 1975 mientras que en 1988 el proceso se alargaba hasta los diecisiete meses y medio y en 1999 la dilación se prolongaba durante veintidós meses. Resultan evidentes los inconvenientes que provoca este retraso crónico en la resolución de los litigios presentados al Tribunal luxemburgués que incide directamente en la posibilidad de otorgar una tutela judicial realmente efectiva y satisfactoria para las partes, y, en el medio plazo, llegarán a disuadir a los jueces nacionales de acudir al Tribunal, malográndose todas las utilidades y ventajas que hemos destacado de la cuestión prejudicial.

Esta evolución perennemente creciente de los casos presentados en vía prejudicial al Tribunal de Justicia revela que el derecho comunitario ocupa cada vez un espacio mayor en la vida cotidiana de los ciudadanos y de las empresas comunitarias y en la actividad de los jueces nacionales<sup>49</sup>. Pero los objetivos perseguidos por este instrumento exigen que las cuestiones planteadas sean resueltas en el plazo de tiempo más breve posible, es decir, esencialmente el proceso prejudicial debe ser una herramienta ágil, dinámica y que ofrezca respuestas a los eventuales problemas que puedan suscitarse. Si se prolongase o agudizase la situación planteada, la cuestión prejudicial podría llegar a convertirse en un obstáculo que debiera ser superado

---

<sup>47</sup> En particular se refleja en el problema de la traducción de los pronunciamientos del Tribunal en todas las lenguas de la Unión, ya que puede llegar a añadir un retraso de varios meses en la publicación de la sentencia.

<sup>48</sup> Datos recogidos en el informe del grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas presentado a la Comisión en enero de 2000.

<sup>49</sup> “*El sistema es víctima de su propio éxito*” (Roldán Barbero, 2001, p.81)

antes de aplicar una norma comunitaria y si esto llegara a ser así el proceso prejudicial se habría convertido en un elemento perturbador del sistema con efectos perniciosos en la aplicación del derecho comunitario desde el momento que alejaría de los ciudadanos aquel derecho que inicialmente pretendía aproximar<sup>50</sup>.

En el futuro próximo no se vislumbra el final del túnel y es previsible que los problemas crezcan a causa tanto del aumento del número de estados miembros<sup>51</sup> como por el incremento de la actividad legislativa comunitaria y de las competencias atribuidas al Tribunal en los últimos años:

- Título IV del Tratado CE: Visados, asilo inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas:
- Disciplina relativa a la Unión económica y monetaria.
- Título VI del Tratado UE: cooperación policial y judicial en materia penal.
- Reglamento 44/2000 que sustituye en parte el Convenio de Bruselas.
- Recurso relativo a la marca comunitaria.
- Las disposiciones de numerosos convenios concluidos entre los estados miembros en base al artículo 31 UE (antes k.3)

## *6.2. Posibles soluciones*

Ante la situación apenas referida se impone adoptar las medidas oportunas para evitar la obstrucción del Tribunal europeo y asegurar de este modo la protección de los derechos de los particulares al menos al nivel actual. De hecho esta necesidad ya fue sentida por el legislador comunitario en los años ochenta cuando fue creado el Tribunal de Primera Instancia con el objetivo de aligerar la carga de trabajo del Tribunal. Hoy el Tribunal de Primera Instancia es un órgano plenamente consolidado después de diez años de funcionamiento, reconocido como elemento esencial del sistema judicial comunitario.

En los últimos años se ha asistido en el ámbito de la Unión a un interesante debate doctrinal e institucional que intentaba encontrar las medidas que mejor pudieran responder a las necesidades de la jurisdicción comunitaria. Entre las polémicas que fueron suscitadas en este debate, dos han sido las cuestiones sobre las que se centraron numerosos estudios: el número de jueces del Tribunal<sup>52</sup> y la eventual habilitación al Tribunal para adoptar su propio reglamento de procedimiento<sup>53</sup>. Pero,

---

<sup>50</sup> La posibilidad de que el proceso prejudicial llegue a transformarse en un elemento que distorsione el adecuado funcionamiento del sistema judicial en lugar de facilitarlo es denunciada por O'Keeffe (1998)

<sup>51</sup> Aunque no sea un efecto inmediato de la ampliación de la Unión ya que la experiencia demuestra que, en general, el número de causas presentadas por un nuevo estado miembro ante el Tribunal de Justicia comienza a ser significativo sólo después de haber transcurrido un cierto periodo de tiempo.

<sup>52</sup> Se ha mantenido que continuar aplicando el criterio no expreso que determinaba el nombramiento de un juez perteneciente a cada uno de los estados miembros podría desembocar en que la formación plenaria del Tribunal transpasara la línea que separa un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante. Otros autores, como el caso de Johnston (2001, p.511) defienden que "*for the Court to have legitimacy, it is essential that the jurisdiction of all the Member States be represented within it*".

<sup>53</sup> Del mismo modo que es permitido a otros órganos jurisdiccionales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En caso contrario, se corre el riesgo de paralizar la modificación del

puesto que el presente estudio está centrado exclusivamente en la cuestión prejudicial, no profundizaremos sobre estos particulares. De todas formas, cualquier reflexión sobre el futuro del sistema judicial comunitario se deben tener en cuenta tres exigencias fundamentales:

- Asegurar la uniformidad del derecho comunitario a través de la jurisdicción suprema.

- Garantizar la transparencia, la comprensibilidad y la accesibilidad del sistema jurisdiccional por el ciudadano.

- Ofrecer justicia en tiempos aceptables para los ciudadanos;

Centrándonos en el problema concreto de la acumulación de recursos prejudiciales, se pueden tomar en consideración varios tipos de procedimientos aptos para reducir el número de causas prejudiciales que el Tribunal deba conocer<sup>54</sup>. Fundamentalmente pueden dividirse en dos grandes categorías: aquéllos que intentan limitar el número de cuestiones prejudiciales (ya sea objetivamente, a través de un filtro, sea subjetivamente, limitando los jueces legitimados a proponerlas) y aquéllos que delegan en otros órganos su conocimiento (bien sea en el Tribunal de Primera Instancia o en órganos descentralizados *ad hoc*).

#### 6.2.1. Un proceso simplificado

Hoy está prevista la tramitación de la cuestión a través de un proceso simplificado únicamente en la hipótesis en la cual ésta sea manifiestamente idéntica a otra sobre la cual se haya pronunciado el Tribunal anteriormente, supuesto recogido en el artículo 104 apartado 3º del reglamento de procedimiento que permite al Tribunal decidir sobre la demanda con auto motivado. Sería por lo tanto deseable que viniera extendida la posibilidad de decidir a través de auto aquellas cuestiones simples, de rápida o inmediata solución o que en base a la jurisprudencia existente, no propusieran ningún problema nuevo. En cualquier caso este proceso simplificado no debería prescindir de los requisitos del contradictorio, es decir, debería permitir a las partes presentar las alegaciones que estimen convenientes para no eliminar la protección individual que se deriva del proceso prejudicial. El Tribunal de justicia podría, si se adoptara una medida de este tenor, concentrarse sobre aquellos procedimientos que presentan una importancia real y podría influir muy favorablemente sobre la duración de los procedimientos.

En gran medida esta opción resulta tan solo un paliativo pero no una verdadera solución a los problemas antes planteados puesto que el Tribunal se seguiría viendo obligado a conocer y estudiar un número cada día mayor de cuestiones a las que igualmente tendría que responder, aunque fuera simplemente remitiéndose a anteriores pronunciamientos. Teniendo en cuenta que, como se indicó más arriba, a

---

reglamento de procedimiento pues el artículo 245 CE exige la unanimidad del Consejo para su enmienda y este órgano en breve superará los veinte miembros.

<sup>54</sup> Si bien siempre debe tenerse presente que “no se trata de desvirtuar este mecanismo de cooperación ni de restringir o disuadir su aplicación (...) Se trata por el contrario de introducir la reforma pertinente en la arquitectura judicial comunitaria para hacer frente a la sobrecarga de asuntos por este concepto”, como señala Roldán Barbero (2001, p.105).

medio plazo el número de cuestiones previsiblemente se incrementará significativamente, este balón de oxígeno para el Tribunal se extinguirá pronto por el aumento cuantitativo de procesos suscitados.

#### 6.2.2. Limitación de los órganos jurisdiccionales legitimados a dirigirse al Tribunal

En este caso se plantea la posibilidad de o bien reservar sólo a los órganos jurisdiccionales supremos la facultad de dirigirse al Tribunal o bien privar de tal facultad a los jueces de primera instancia<sup>55</sup>. Quisiera llamar la atención sobre la primera opción reseñada puesto que ya está en vigor dentro del sistema comunitario, aunque referida a un caso concreto, al haber sido adoptada por el artículo 68 del Tratado de Amsterdam<sup>56</sup> con referencia a las cuestiones suscitadas en el ámbito del Tercer Pilar Comunitario. Este artículo opta por limitar tanto subjetiva como objetivamente, en sus apartados primero y segundo respectivamente, la posibilidad de acudir al Tribunal prejudicialmente. Esta opción del Tratado UE supone la primera gran excepción a la regla general que determinaba la legitimidad de cualquier órgano jurisdiccional<sup>57</sup>, sin ningún tipo de restricciones, para plantear cuestiones sobre cualquier acto o norma comunitario<sup>58</sup>.

Cualquier solución a los problemas planteados por la cuestión prejudicial que se base en una restricción de los sujetos legitimados a proponerla pondrá ineludiblemente en duda la uniforme aplicación e interpretación del derecho comunitario que este proceso intenta preservar<sup>59</sup>. Esta quiebra del sistema se produce justo desde el momento en que no se asegura que todos los órganos jurisdiccionales puedan solicitar que se determine el criterio correcto de aplicación, sino que los jueces inferiores se verán obligados a formular una propuesta de interpretación y a aplicarla aunque no estén seguros de su corrección. No parece que este tipo de opciones sean las más adecuadas en el ámbito de la comunidad europea de derecho puesto que es requisito *sine qua non* de su correcto funcionamiento garantizar la misma eficacia de las normas en todos los estados miembros de la Unión. En el marco del mercado

---

<sup>55</sup> Esta última alternativa que se propone es muy similar a lo regulado en el Convenio de Bruselas del 27 de septiembre de 1968 o en el Convenio de Roma del 19 de junio de 1980 en los que la facultad para promover la cuestión prejudicial se prevé únicamente a favor de los órganos jurisdiccionales que juzgan en apelación, como fue estudiado detalladamente en el artículo 3.1.

<sup>56</sup> Artículo 68.1: “El artículo 234 será de aplicación al presente título en las siguientes circunstancias y condiciones: cuando una cuestión (...) se plantee en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano jurisdiccional pedirá al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo”.

<sup>57</sup> En el capítulo II quedó suficientemente ilustrada la intención del Tribunal de extender el concepto de órgano jurisdiccional más allá de su tradicional acepción en el ámbito nacional, defendiendo desde sus primeras sentencias una interpretación extensísima de la legitimación activa en el artículo 234 CE.

<sup>58</sup> “Durante la Conferencia intergubernamental de 2000 se sugirió la conveniencia de equiparar en el nuevo Tratado el régimen de reenvío del Título IV al régimen general. Era una buena idea, pero no ha prosperado” (Roldán Barbero, 2001, p.107)

<sup>59</sup> Johnston no comparte la opinión apenas enunciada y defiende: “The spirit of article 234 EC (...) it should be changed to reflect both the increasing maturity of the national courts in dealing with EU law and the need to ensure that the european judicature can continue to perform its functions under acceptable conditions” (Johnston, 2001, p. 520)

común, base del actual proceso de integración, sólo la aplicación e interpretación uniforme del derecho comunitario pueden asegurar la concurrencia y la no-discriminación de los operadores económicos con independencia de su nacionalidad, garantizándose de este modo la igualdad de oportunidades entre éstos y, como consecuencia directa, el funcionamiento del mercado europeo<sup>60</sup>.

Ni que decir tiene que esta propuesta eliminaría en primera instancia todas las ventajas que he englobado bajo la denominación de ámbito privado de la cuestión prejudicial. Incluso desde el punto de vista de la economía procesal privar a algunos jueces de la posibilidad de plantear la cuestión presentaría consecuencias indeseadas, pues los ciudadanos se verían obligados a acudir hasta los órganos jurisdiccionales nacionales de mayor jerarquía con el único objetivo de defender su punto de vista o formular su denuncia ante el Tribunal de Justicia comunitario.

Por último no debe olvidarse la función didáctica que la cuestión también esta llamada a desarrollar, la cual se vería gravemente resentida al eliminar de su ámbito de actuación aquellos órganos jurisdiccionales más necesitados de la asistencia de la instancia europea. Esta función asumirá un papel decisivo en el marco de la ampliación de la Unión, cuando los nuevos países deban asumir rápidamente todo el acervo comunitario.

### 6.2.3. Introducción de un mecanismo de filtro

En este caso se plantea la posibilidad de conferir al Tribunal de Justicia el poder de evaluar la oportunidad de conocer las cuestiones que le sean presentadas y de este modo reducir el número de respuestas a formular, lo que conllevaría un indudable aligeramiento de la carga del Tribunal. Por otra parte la existencia de un filtrado permitiría al Tribunal comunitario concentrar toda su atención sobre aquellos procesos que planteen cuestiones transcendentales desde el punto de vista de la uniformidad del derecho comunitario y su desarrollo.

La adopción de esta solución llevaría aparejados algunos problemas, entre los cuales destaca el riesgo de desnaturalizar la cooperación judicial que se ha creado en las comunidades y mediante el cual “*el juez nacional y el Tribunal de Justicia, cada uno dentro de los límites de sus propias competencias, deben colaborar directamente en la elaboración de una decisión*” (Sentencia, de 1 de diciembre de 1965, Schwarze, as. 16/65, rec. p. 1081). Por otra parte, los jueces nacionales serían desmotivados a presentar cuestiones prejudiciales si no tuvieran la seguridad de encontrar respuesta a la duda planteada<sup>61</sup>.

Podría resultar más atractiva una reformulación de esta hipótesis: se trata de abrir al juez *a quo* la posibilidad de incluir en la demanda prejudicial una propuesta de respuesta. El Tribunal comunitario en primera instancia debería acertar si es

---

<sup>60</sup> El Tribunal de Justicia en su dictamen 1/91, de 15 de diciembre de 1991, rec. p. I 6079, defiende con firmeza y solidez la cuestión prejudicial frente al riesgo de que resultara desnaturalizada en el funcionamiento del Espacio Económico Europeo.

<sup>61</sup> “*National judges are scarcely encouraged to co-operate in the application of EC Law if their requests for preliminary rulings are sent back as inadmissible*” (Barnard y Sharpston, 1997, p.1169) y en igual sentido argumenta O’Keefe (1998, p. 509 y ss)



correcta la opción planteada, en cuyo caso no se requerirían más trámites, o, si no lo es o precisa de un pronunciamiento detallado, continuar la tramitación ordinaria de la cuestión. Sin desincentivar la presentación de cuestiones puesto que el juez nacional tendrá la seguridad de obtener en todo caso una respuesta, se conseguiría evitar el trámite de todas aquellas cuestiones en las que el órgano jurisdiccional tenía una intuición correcta y simplemente buscaba la corroboración del Tribunal. Es una medida que debe tenerse presente a la hora de analizar el futuro del proceso prejudicial puesto que en ningún caso excluye la aplicación de otras complementarias y que contribuiría eficazmente a reducir la acumulación de procesos ante el Tribunal de Justicia.

#### *6.2.4. Atribución de competencias prejudiciales al Tribunal de Primera Instancia*

El Tribunal de Primera Instancia se ha consolidado como un órgano que tutela el derecho comunitario con idénticas garantías que las ofrecidas por el Tribunal, no cuestionando nadie en la actualidad el acierto de su creación y su utilidad actual. Con estas premisas de madurez del Tribunal de Primera Instancia, se presenta la posibilidad de transferirle la competencia de conocer de las cuestiones prejudiciales, acompañada, obviamente, del correspondiente aumento del número de magistrados.

El riesgo más importante que presenta esta medida es el peligro de perder la unidad de la jurisprudencia debido a una hipotética divergencia entre lo dictado por el Tribunal de Primera Instancia en la resolución de cuestiones prejudiciales y lo declarado por el Tribunal de Justicia conociendo otros tipos de recursos. Pero esta solución es fácilmente salvable instituyendo un sistema de mecanismos de reenvío o de recursos en interés de la ley, de tal forma que las cuestiones más importantes o trascendentes jurídicamente hablando llegaran en todo caso a conocimiento del Tribunal de Justicia.

Sin duda alguna estimo que esta propuesta es la que ofrece mayor utilidad tanto desde el punto de vista de los órganos jurisdiccionales nacionales, que serán asistidos igualmente por un órgano comunitario, como desde la perspectiva de los particulares, que no deberían ver menoscabadas sus posibilidades de participación en el proceso prejudicial en lo más mínimo. Además resulta la más respetuosa con la naturaleza del recurso que nos ocupa, tanto por ser encomendado el conocimiento de los recursos a un órgano comunitario como por no establecer restricciones a la legitimación para suscitarse la cuestión.

#### *6.2.5. Creación de órganos descentrados ad hoc*

También se ha debatido la posibilidad de crear o designar órganos en cada estado miembro encargados de tratar las cuestiones prejudiciales suscitadas por los jueces pertenecientes a su territorio. Esta solución facilitaría el trabajo de los jueces nacionales ya que estos órganos, al contrario que el Tribunal de Justicia, estarían acostumbrados a trabajar en el sistema jurídico nacional y en la lengua del proponente de la cuestión, evitándose así los retrasos de los procesos ante la instancia comunitaria. Esta propuesta supone una verdadera ruptura del concepto de cuestión prejudicial vigente hasta el momento, basada en el diálogo entre el juez nacional,

que conoce el fondo del asunto y decide, y la jurisdicción comunitaria, única que puede garantizar la interpretación unitaria del derecho en cuanto garante último de la legalidad comunitaria. Además sólo sería viable para las cuestiones cuya pretensión sea obtener la interpretación de una norma pero en ningún caso será admisible para aquellas cuestiones que traten la invalidez de un acto o norma comunitaria, pues acertar la validez es competencia exclusiva del Tribunal.

Este sistema presenta incontestables inconvenientes en cuanto al mantenimiento de la uniformidad de la interpretación y de la aplicación del derecho. Cualquier regionalización del procedimiento prejudicial, ya sean los órganos descentralizados nacionales o comunitarios, arriesgará la disgregación de la unidad efectiva del derecho comunitario que, como ha sido puesto de manifiesto repetidamente a lo largo de este artículo, constituye un pilar esencial en la construcción europea y un elemento de vital importancia para asegurar el éxito de las futuras ampliaciones de la Unión.

Esta propuesta ha sido matizada señalando la necesidad de reconocer a estos órganos descentralizados la posibilidad de someter al Tribunal aquellas cuestiones interpretativas que susciten problemas jurídicos de interés general. Pero de este modo se instituiría en la práctica un sistema de filtrado descentrado en materia prejudicial, sujeto en última instancia al control del Tribunal. En lo esencial este filtro es idéntico al que fue descrito anteriormente y no estimo que exista ninguna razón concluyente como para estimar beneficiosa la descentralización de este proceso, cuando podría ser desarrollado por el Tribunal de Primera Instancia con todas las garantías, órgano éste ya creado y consolidado, plenamente capaz para hacer frente a una competencia de tales características, contando con un apropiado incremento de recursos personales.

Otra opción que tiende a flexibilizar esta propuesta sería aquella de prever que las decisiones dictadas por tales órganos puedan ser objeto de un recurso ante el Tribunal “*en interés de ley*”, asegurándose a través de esta vía indirecta que no se produzcan pronunciamientos dispares o contradictorios. En este caso la propuesta es paralela a la delegación de la competencia prejudicial en el Tribunal de Primera Instancia, introduciendo como única variante significativa la dispersión de las respuestas en tantos órganos como países miembros, sin que, como he defendido antes, existan motivos de peso para no acudir a una instancia única europea más flexible que el Tribunal de Justicia como es el Tribunal de Primera Instancia.

### *6.3. La situación después de Niza*

En la cumbre de Niza los estados miembros de la Unión estaban llamados a fijar bases estables para su ampliación a los países del este. Sobre la mesa había muchos problemas pendientes de reflexión y resolución, pero las tensiones políticas no permitieron un avance tan profundo como se esperaba y, en algunos casos, se necesitaba. El presidente de la Comisión, el italiano Romano Prodi, afirmó refiriéndose a las reformas acordadas en Niza que son “*el paso más corto de aquellos que*

*habríamos podido haber dado*”<sup>62</sup>. Esta frase puede servirnos perfectamente para describir las reformas que afectan al Tribunal de Justicia, puesto que han supuesto tan sólo un compromiso de mínimos. Así las cosas no es de extrañar que las conclusiones adoptadas en Niza hayan sido objeto de duras y descarnadas críticas<sup>63</sup> por no haber afrontado y dado una respuesta a todos los problemas que dificultan el correcto funcionamiento de la Unión. Brevemente haré un repaso de las principales novedades de las reformas judiciales de Niza.

En primer lugar hay que destacar la modificación realizada en el artículo 220 del Tratado CE. La nueva redacción introduce dos reformas de gran relevancia tanto por su trascendencia como por su utilidad práctica para los órganos jurisdiccionales comunitarios. Es decisiva la equiparación de la naturaleza del Tribunal de Primera Instancia a la del Tribunal de Justicia en cuanto que ambos son reconocidos como defensores de la interpretación y de la aplicación del Tratado, avalándose la madurez de éste órgano, a la cual ya me he referido anteriormente. No debe pasar desapercibida la previsión de la posibilidad de crear salas en el Tribunal de Primera Instancia con competencia sobre determinados conflictos conforme lo establecido en el artículo 225A del tratado CE, constituyéndose un instrumento que puede resultar decisivo para flexibilizar la actividad del Tribunal y reducir la duración de los procesos.

Por otra parte la nueva redacción del artículo 221 acoge el principio de un juez por estado miembro<sup>64</sup>, que hasta el momento era tan solo un acuerdo político respetado en las sucesivas reformas. Pero al mismo tiempo, el artículo 16 del Estatuto del Tribunal todavía prevé, si bien limitadamente, la actuación plenaria de este órgano. De no realizarse las modificaciones oportunas en el Estatuto para eliminar las sesiones plenarias o en su caso reducir drásticamente su ámbito, éstas podrían bloquear la actividad del Tribunal por el excesivo número de personas a deliberar una vez que se verifique la entrada de nuevos socios. No parece lógico que tal hipótesis llegue a verificarse pues la practica totalidad de las reformas de Niza reclaman una revisión del Estatuto de Procedimiento del Tribunal de Justicia en la que se abordará sin duda este problema. Por su parte, el artículo 224 determina que el Tribunal de Primera Instancia estará compuesto “*al menos*” por un juez de cada estado miembro. En este caso no se plantea el problema antes señalado, ya que la actuación del Tribunal de Primera Instancia es diferente a la del Tribunal de Justicia.

En los que a la reforma del sistema judicial europeo se refiere también presenta de gran relevancia la supresión en la nueva redacción del artículo 245 CE de la necesidad de aprobación unánime del Reglamento de Procedimiento del Tribunal por parte del Consejo. La antigua previsión, como antes fue anunciado, podría haber

---

<sup>62</sup> Declaraciones al Corriere della Sera del miércoles 13 de diciembre de 2000

<sup>63</sup> Algunos autores han dedicado ácidas palabras a las conclusiones de Niza, llegando a ser calificadas de “*legal bricolage in the Nice Treaty*” por Pescatore (2001, p.265)

Es justo señalar que también hay autores que ven positivamente lo acordado en Niza. Gutiérrez Barbero (2001, p.73) firma “*el Consejo Europeo de Niza (...) ha salido, en su conjunto, bien*”

<sup>64</sup> Previsión que ya ha sido saludada por parte de la doctrina como Johnston (2001, p. 502).

llegado a impedir la modificación del Reglamento cuando el Consejo incrementara notablemente sus miembros tras la ampliación

Aunque los participantes en la cumbre no hayan optado por afrontar una reforma directa del artículo 234 CE, la cuestión prejudicial ha sido reestructurada a través de la previsión contenida en los nuevos artículos 225 del Tratado CE<sup>65</sup>, 140A del Tratado EURATOM y el 32 quinto del Tratado CEEA que modifican la competencia para conocer las cuestiones prejudiciales. Tal y como he expuesto precedentemente, con anterioridad a la cumbre de Niza, desde diferentes sectores se habían formulado dispares propuestas encaminadas a lograr aligerar la carga que las cuestiones representan para el Tribunal, pero en el articulado consensuado por los gobiernos sólo se recoge la posibilidad de que el Tribunal de Primera Instancia conozca de las cuestiones prejudiciales cuando así se prevea y en las materias para las que se prevea en el Estatuto, habiendo descartado la aplicación de otro tipo de medidas. De la exposición realizada en el capítulo anterior el lector ya habrá deducido que ésta es la medida que retengo más apropiada (en cuanto que objetivamente comporta menores riesgos o inconvenientes) para afrontar la masificación del trabajo de la Corte europea. Sin embargo, se ha perdido la oportunidad de haber adoptado otras acciones que, asociadas al cambio de competencia, habrían ayudado directamente a aligerar la carga del Tribunal de Luxemburgo; estoy refiriéndome especialmente al establecimiento de un sistema de examen previo como el que describí en el capítulo 6.2.3 de este artículo.

La nueva redacción del artículo 225 CE en su apartado 3º y paralelamente las de los artículos antes mencionados del resto de Tratados permiten confiar al Tribunal de Primera Instancia, mediante una previa modificación del Estatuto de Procedimiento del Tribunal, la tarea de resolver las cuestiones prejudiciales propuestas por los jueces nacionales en el ámbito de algunos tipos de contenciosos limitados y específicos en los cuales el interés comunitario no imponga la necesidad de que el Tribunal de Justicia ostente la competencia exclusiva. Teniendo presente la importancia de tomar medidas concretas para flexibilizar la tramitación de la cuestión prejudicial, es imposible que no suscite perplejidad el grado de indeterminación con que se ha redactado esta norma, hasta el punto de ser una mera posibilidad de actuación, no determinando en absoluto la necesidad de su efectiva puesta en práctica<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Artículo 225.3 CE: *“El Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 234, en materias específicas determinadas por el Estatuto.*

*Cuando el Tribunal de Primera Instancia considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho comunitario, podrá remitir el asunto ante el Tribunal de Justicia para que éste resuelva.*

*Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Primera Instancia sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario”*

<sup>66</sup> Así también lo señala Roldán Barbero (2001, p.83): *“las competencias futuras (del TPI) quedan bastante imprecisas”*

Es preciso detenernos un momento en este aspecto antes de avanzar en el estudio de las nuevas previsiones del Tratado, ya que en Niza no se ha acordado una modificación de la competencia para resolver las cuestiones prejudiciales, sino que el artículo 225.3 CE tan sólo establece una habilitación en favor de los órganos competentes para que deroguen la competencia del Tribunal de Justicia en determinados casos que por su naturaleza así lo permitan. Un detenido análisis de este precepto nos lleva a convenir que el Tratado de Niza en este punto se ha limitado a abrir una puerta que ni siquiera ha atravesado, no haciendo más que un reenvío a la modificación del Estatuto que será el instrumento que verdaderamente determine el alcance de esta medida.

De un lado debemos atender al tenor literal del nuevo artículo 225.3: “*El Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales (...) en materias específicas determinadas por el Estatuto*”. Es obvio que no se establece una competencia general del Tribunal de Primera Instancia, sino excepcional, limitada a los presupuestos taxativamente referidos en el Estatuto y sólo esos, correspondiendo la competencia residual al Tribunal de Justicia. En cuanto a las materias que serán reservadas al Tribunal de Primera Instancia nada se establece, lo que podría ser interpretado como una remisión en blanco al Estatuto<sup>67</sup>. Puesto que entiendo que esta medida es efectiva para la resolución de los problemas de la jurisdicción europea por todo lo argumentado en el capítulo anterior, y que debería haber sido adoptada como regla general para la tramitación de las cuestiones prejudiciales, no puedo sino abogar desde estas líneas por configurar su objeto en el sentido más lato posible extendiendo los beneficios de esta medida al mayor número de materias posible<sup>68</sup>.

Por otra parte, para determinar el espíritu de la atribución de competencia efectuada en el artículo 225.3 CE debemos detenernos por un momento en el enunciado del artículo 234 CE, fuente y regulación básica de la cuestión prejudicial, el cual no ha sufrido reformas en Niza y que continúa señalando al Tribunal de Justicia como órgano encargado de pronunciarse sobre la cuestión. En el supuesto de que el artículo 225.3 CE hubiera instituido al Tribunal de Primera Instancia como órgano generalmente competente para resolver los procesos prejudiciales, hubiera sido ineludible una modificación de armonización del artículo 234 CE que recogiera esta modificación en la competencia. La interpretación sistemática del Tratado avala la postura aquí sostenida, justificando que nos refiramos a la previsión del artículo 225 CE como una excepción a la competencia prejudicial de la Corte de Justicia.

---

<sup>67</sup> Recuérdese que los participantes en la cumbre, conscientes de la indeterminación de la competencia atribuida al tribunal de Primera Instancia, estimaron necesario para facilitar su pronta superación llamar la atención sobre esta laguna con la duodécima declaración adoptada por la Conferencia: “*La Conferencia invita al Tribunal de Justicia y a la Comisión a efectuar cuanto antes un estudio global del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, en particular en materia de recursos directos, y a presentar propuestas adecuadas, con objeto de que las instancias competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado de Niza*”.

<sup>68</sup> Roldán Barbero (2001, p.105) aboga por “*reservar al TPI las preguntas relativas a ámbitos de conocimiento de las salas jurisdiccionales especiales*”. Es incuestionable la corrección de la propuesta de Roldán Barbero, aunque nada impide que el ámbito se extienda a cuestiones cuyo objeto no recaiga sobre aquéllos de los que conocen las salas.

Para concluir el examen de la nueva regulación del artículo 225 CE debemos referirnos a las previsiones de sus párrafos segundo y tercero las cuales ya han sido vinculadas por algunos autores al miedo de los estados miembros a separar esta competencia del Tribunal de Justicia<sup>69</sup>. En estos apartados se prevén dos sistemas de “*defensa de la ley*”: el primero posibilita al Tribunal de Primera Instancia reenviar al Tribunal de Justicia aquellas causas susceptibles de afectar a la unidad o a la coherencia del derecho comunitario; el segundo regula la revisión del Tribunal de Justicia de las cuestiones que afecten a la unidad o coherencia del derecho, según el procedimiento descrito en el artículo 62 del Estatuto del Tribunal. Para evitar que el proceso prejudicial se alargue excesivamente será necesario regular un proceso de urgencia que permita al Tribunal de Justicia revisar las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia en el menor tiempo posible<sup>70</sup>.

También aquí encontramos una regulación abstracta, que marca tan sólo el objetivo de la futura regulación<sup>71</sup>, pero se presenta complicada la posibilidad de enjuiciar el alcance de estos recursos. En concreto es imperativo que esa futura regulación determine con claridad “*el papel de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, para garantizar la salvaguardia de sus derechos, el efecto del procedimiento de reexamen sobre el carácter ejecutivo de la resolución del Tribunal de Primera Instancia y el efecto de la resolución del Tribunal de Justicia sobre el litigio entre las partes*” (Decimotercera declaración adoptada por la Conferencia). En abstracto, ambos recursos son el cierre del sistema prejudicial y aseguran la uniforme interpretación, aplicación y, sobre todo, evolución del derecho comunitario. Es más, parece un cierre efectivo fundamentalmente porque permite tanto la revisión de oficio por el Tribunal de Justicia, como la remisión del asunto por el Tribunal de Primera Instancia, es decir, ambos órganos jurisdiccionales velarán por el buen funcionamiento del sistema.

Conscientes de las incertidumbres que plagan la nueva regulación, los estados miembros aprobaron la decimocuarta declaración de la Conferencia Intergubernamental en la que se exige al Consejo que, cuando proceda a regular los recursos referidos en el artículo 225.2 y 3, establezca “*un procedimiento que garantice que el funcionamiento concreto de dichas disposiciones será objeto de una evaluación a más tardar tres años después de la entrada en vigor del Tratado de Niza*”. Sería deseable que el Consejo se pusiera manos a la obra y que el nuevo sistema pudiera ponerse en práctica tan pronto como las reformas de Niza entraran en vigor, pues la espera sólo empeoraría la situación de la jurisdicción europea.

---

<sup>69</sup> “*The aim of a further review by the ECJ is obvious: there are fears that entrusting the CFI with even a limited preliminary rulings jurisdiction may have detrimental effects upon the uniformity on the interpretation and application on European law*” (Johnston, 2001, p.509)

<sup>70</sup> En este sentido se aboga desde la decimoquinta Declaración adoptada por la Conferencia intergubernamental.

<sup>71</sup> “*It is a pity that the IGC did not take the opportunity to resolve these matters at Nice*” (Johnston, 2001, p.509)

#### 6.4. Conclusión

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de este capítulo, entre las reformas del Tratado de Niza existen importantes pasos adelante, pero también relevantes lagunas que determinan que la efectividad de las medidas adoptadas en Niza dependa en gran medida de la regulación que la desarrolle<sup>72</sup>: La nueva competencia prejudicial del Tribunal de Primera Instancia puede convertirse en la tabla de salvación de la jurisdicción europea o, esperemos que no, tan sólo una excepción irrelevante cuantitativamente. Hubiera sido deseable que los estados miembros hubieran afrontado de raíz el problema de la jurisdicción comunitaria, puesto que la conclusión que trasciende a todas las reformas es que se ha intentado simplemente resolver las cuestiones más urgentes y reenviar al futuro la definición exacta del nuevo sistema judicial de las Comunidades. Comprendo que seguramente la situación no era la propicia para realizar una regulación detallada por las tensiones políticas, los intereses nacionales, la prensa... pero los estados miembros han asumido el riesgo de que en el futuro los problemas ya percibidos hoy en día puedan haber adquirido una dimensión tal que impida su efectiva solución con los instrumentos previstos en Niza.

A pesar de estas críticas hacia la técnica legislativa empleada, aquello realmente importante y relevante es que por fin se han establecido las bases que permitirán a la cuestión prejudicial continuar acercando día a día a los ciudadanos europeos el derecho comunitario, entendido no sólo como un conjunto de normas sino de vínculos sociales y garantías de nuestra igualdad y de nuestra pertenencia al fantástico proyecto que es Europa.

#### Referencia bibliográficas

- AA.VV. (1993): *Código de Derecho Procesal comunitario*, Madrid.
- AA.VV. (2000): *Recursos de amparo, cuestión de inconstitucionalidad y cuestión prejudicial europea* Estudios Jurídicos, Ministerio Fiscal, Madrid.
- Baptista, M.; *Manuale del rinvio pregiudiziale*, 2000
- Barnard, C. & Sharpston, E. (1997): "The changing face of article 177 references", *Common Market Law Review*, 2, p.1113 y ss.
- Besné Mañero, R. y otro (1998): *La Unión Europea; historia, instituciones y sistema jurídico*, Bilbao.
- Bebr, G. (1981): *Development of judicial control of the European communities*, The Hague.
- Capelli, F.(1978): "Norme nazionale posteriori confliggenti con quelle comunitarie", *Diritto Comunitario negli Scambi Internazionali*, p.285 y ss.
- Consejo General Del Poder Judicial: *Ordenamiento jurídico comunitario y mecanismos de tutela efectiva*, Vitoria-Gasteiz.
- Díez de Velasco, M. y otros: *El derecho de la comunidad Europea*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982.
- Digesto delle discipline Pubblicistiche (1989): Corte di Giustizia delle Comunità Europee: *La competenza pregiudiziale della Corte*, p.238 e ss., Torino.
- Draetta, V.(1999): *Elementi di diritto dell'Unione Europea*.

---

<sup>72</sup> "Las modificaciones más profundas están aplazadas a decisiones que habrán de tomarse con posterioridad a su entrada en vigor y con un alcance bastante impreciso" (Roldán Barbero, 2001, p.92)

- Fernández Esteban, M<sup>a</sup> L. (1996): "La Corte di Giustizia quale elemento essenziale nella definizione di Costituzione Europea", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p.221 y ss.
- Fuentetaja Pastor, J.A.(1996): *El proceso judicial comunitario*, Madrid.
- Gaja (1998): *Introduzione al diritto comunitario*.
- Gutiérrez Barbero, J. (2001): "Una reforma "difícil pero constructiva": La revisión institucional en el Tratado de Niza", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup> 9, pp.27-75.
- Jimeno Bulnes, M. (1996): *La cuestión prejudicial del artículo 177 TC*, Barcelona.
- Johnston, A.(2001): "Judicial reform and the Treaty of Nice", *Common Market Law Review*, 3, pp. 499 y ss.
- Louis, J.V.(1993): *Le cour de justice, les actes des institutions*, Bruxelles.
- O'Keefe, D.(1998): "Is the spirit of article 177 under attack? Preliminary references and admissibility", *European Law Review*, p. 509 y ss.
- Ortega, M.(1999): *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Barcelona.
- Pescatore, P. (2001): "Guest editorial: Nice – aftermath", *Common Market Law Review*, p.265 y ss.
- Roldán Barbero, J.(2001): "La reforma del Poder Judicial en la Comunidad Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup>9, p.77-116
- Ruiz-Jarabo Colomer, D. (1993): *El juez nacional como juez comunitario*, Madrid
- Schermers, H. G. y otros (1985): *Article 177 EEC: Experiences and problems*, Amsterdam.
- Scoca, F.G.(a cura di) y otros (1998): *Diritto Amministrativo*, vol. II, parte V, p.1820 y ss., Bologna.
- Tesaro, G.(1995): *Diritto comunitario*, Padova.
- Turner, C. y Muñoz, R.(1999/2000): "Revising the judicial architecture of European Union", *Yearbook of European Law*, p.1.
- Vandersanden, G. (1977): *Contieux Communautaire*, Bruxelles.
- Violini, L. (1998): "Prime considerazioni sul concetto di "Costituzione Europea" alla luce dei contenuti delle vigenti carte costituzionali", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p.1227.
- Wyatt, D. y Dashwood, A. (1993): *European Community Law*, Londres.