



Robert Schuman

Miami-Florida European Union Center of Excellence

La cuestión prejudicial comunitaria (Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)

Manuel Cienfuegos Mateo



**Vol. 14 No. 1
February 2014**

Published with the support of the European Commission

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami-Florida European Union Center of Excellence, a partnership with Florida International University (FIU).

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- The collapse of the Constitution and its rescue by the Lisbon Treaty
- The Euro zone crisis
- Immigration and cultural challenges
- Security threats and responses
- The EU's neighbor policy
- The EU and Latin America
- The EU as a model and reference in the world
- Relations with the United States

These topics form part of the pressing agenda of the EU and represent the multifaceted and complex nature of the European integration process. These papers also seek to highlight the internal and external dynamics which influence the workings of the EU and its relationship with the rest the world.

Miami – Florida European Union Center

University of Miami
1300 Campo Sano Building, 220C
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff

Joaquín Roy (Director)
Beverly Barrett (Associate Editor)
María Lorca (Research Associate)
Maxime Larivé (Research Associate)
Dina Moulioukova (Assistant Editor)

Florida International University
Rebecca Friedman (Co-Director)

International Jean Monnet Editorial Advisors:

Philippe de Lombaerde, UNU/CRIS, Brugge, Belgium
Michelle Egan, American University,
Kurt Hübner, University of British Columbia, Vancouver
Finn Laursen, University of Southern Denmark
John McCormick, Indiana University, Purdue
Félix Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina
Manuel Porto, University of Coimbra, Portugal
Lorena Ruano, CIDE, Mexico
Eric Tremolada, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, Colombia
Roberto Domínguez, Suffolk University, Boston
Francesc Granell, University of Barcelona

LA CUESTIÓN PREJUDICIAL COMUNITARIA (ARTÍCULO 267 DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA) *

Manuel Cienfuegos Mateo *

1. Introducción

En todo proceso regional de integración económica existe un sistema de solución de las controversias que surjan en su seno, pero sólo en los más avanzados se ha creado un órgano jurisdiccional, generalmente llamado *Tribunal o Corte de Justicia*, dotado con prerrogativas muy amplias, toda vez que generalmente puede anular los actos de sus órganos, constatar los incumplimientos de los Estados Partes, resolver en vía prejudicial las dudas acerca de la interpretación y, en su caso, la validez del ordenamiento de la organización, declarar la responsabilidad de la organización por los daños y perjuicios causados por las conductas de sus órganos, etcétera. El caso paradigmático es la Unión Europea (UE) y, en menor medida, la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Este y Sur de África, entre otros.

En el marco de estos regímenes más perfeccionados –que no perfectos- juegan un rol esencial las llamadas *cuestiones o consultas prejudiciales*, esto es, un instrumento procesal de colaboración entre el órgano judicial de la organización y las jurisdicciones internas de sus países miembros que facilita que el derecho común tenga en todo momento y circunstancia el mismo efecto en todos sus Estados miembros, tal y como han puesto de relieve de forma reiterada sus

* El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento al Dr. Joaquín Roy, Catedrático Jean Monnet *ad personam* y Director del European Union Center of Excellence por haberlo acogido en su seno en calidad de *Visiting Scholar* durante el primer cuatrimestre de 2014 y haberlo invitarlo a publicar en esta colección, *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*.

* **Manuel Cienfuegos Mateo** es Licenciado en Derecho por la Universidad de Extremadura (1986), posee un MA en Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona (1989), un MA en Derecho de la Integración Europea de la Université Libre de Bruxelles (1990) y un Doctorado en Derecho de la Universitat Pompeu Fabra (1995), donde es catedrático acreditado de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea, y también director adjunto del *Observatori de Relations amb Amèrica Llatina (ORLA)*. Consultor internacional y profesor en diversas universidades españolas y extranjeras, es autor de numerosas publicaciones relacionadas con el Derecho de la Unión Europea y el Derecho de la integración, entre las que podemos destacar, por su relación con esta investigación, *Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados miembros: estudio de la interpretación prejudicial y de su aplicación por los jueces y magistrados nacionales* (Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1998) y “Juez nacional – Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial”, en BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.) y MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 del *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea* (Cizur menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 549-624). Más información en <http://www.upf.edu/orbis/professorat/cienfu.html>.

tribunales de justicia (así, para el ordenamiento de la UE, la sentencia *Rheinmuhlen I* del Tribunal de Justicia, de 1974).

Esta investigación se dedica al análisis de la cuestión prejudicial comunitaria, precursora de los mecanismos análogos que existen en otros procesos de integración, como las consultas prejudiciales andinas y centroamericanas y las cuestiones prejudiciales caribeñas y del sudeste africano.

2. Régimen jurídico

Las cuestiones prejudiciales europeas están reguladas básicamente por el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, cuyo tenor literal reproducimos a continuación.

“Artículo 267. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

a) sobre la interpretación de los Tratados;

b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal 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 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.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad”.

El artículo 267 se refiere genéricamente al Tribunal de Justicia de la UE, que es una de sus instituciones (artículo 13 del Tratado de la Unión Europea –TUE-, de 13 de diciembre de 2007 y vigencia desde el 1 de diciembre de 2009), integrada hoy en día por tres órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y el Tribunal de la Función Pública. Aunque se ha previsto la posibilidad de que, en materias específicas, se delegue en el Tribunal General la resolución de cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales (artículo 256, apartado 3, del TFUE), hasta la fecha su conocimiento sigue siendo competencia exclusiva del Tribunal de Justicia.

Esta regulación ha sido desarrollada en otros textos normativos comunitarios, y de modo especial por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –ETJUE-, de 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009, anexo al Tratado de Lisboa como Protocolo núm. 3, en particular en sus artículos 23 y 23 bis; y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia –RPTJ-, de 25 de septiembre de 2012 y en vigor desde el 1 de noviembre de 2012, cuya última modificación es de 26 de junio de 2013, fundamentalmente en sus artículos 93 a 118.

La normativa mencionada es, además, objeto de una copiosa jurisprudencia comunitaria, que aparece resumida de forma sistemática en las *Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales*, del Tribunal de Justicia (RTJ), de 6 de noviembre de 2012, que no son obligatorias, tratando tan sólo de “orientar a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sobre la conveniencia de iniciar un procedimiento prejudicial y proporcionarles indicaciones prácticas sobre la forma y los efectos de tal procedimiento” (punto 6 de las RTJ)[†].

3. Naturaleza

Cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la UE llamado a juzgar un litigio interno en el que se cuestione la interpretación o la validez de una norma comunitaria susceptible de ser aplicada en su resolución podrá o deberá, de oficio o a instancia de parte, plantear el tema al Tribunal de Justicia. Éste, tras un procedimiento parecido al que existe en los derechos internos de los Estados Partes para ventilar los incidentes procesales, fallará sobre las cuestiones formuladas por el juez nacional y le transmitirá la sentencia prejudicial, que es obligatoria, para que dirima el proceso principal a la luz de lo que en ella se disponga si resulta aplicable a sus hechos. Quien promueve la cuestión prejudicial se denomina juez *a quo* y quien la recibe y decide es el juez *ad quem*.

La cuestión prejudicial de la UE constituye, pues, un instrumento de colaboración judicial para garantizar la correcta interpretación y aplicación del ordenamiento comunitario en los países miembros (puntos 1, 2 y 5 de las RTJ). Pero ésta no es su única función, ya que sirve también para proteger los intereses de los particulares y como vía de control indirecto de la legalidad comunitaria, mencionando solamente otras dos. En este sentido, el Tribunal de Justicia enfatizó en el Dictamen 1/2009, de 2011, sobre el fallido proyecto de acuerdo internacional para constituir un Tribunal Europeo y Comunitario de Patentes, que el artículo 267 del TFUE es “esencial para la preservación del carácter comunitario del Derecho instituido por los Tratados”, toda vez que tiene por “objeto garantizar que, en cualesquier circunstancia, ese Derecho produzca el mismo efecto en todos los Estados miembros”, en aras a lo que establece “una cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales en cuyo marco estos últimos participan de forma estrecha en la correcta aplicación y en la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, así como en la tutela de los derechos conferidos a los particulares por ese ordenamiento jurídico” (apartados 84 a 86).

Dicho de otro modo, el artículo 267 del TFUE regula un procedimiento prejudicial, no contencioso, que instituye una cooperación directa entre el juez nacional y el Tribunal de Justicia en un plano de igualdad y que reviste un marcado acento de orden público.

Procedimiento prejudicial, porque la decisión final del proceso nacional depende de un enjuiciamiento previo de una disposición comunitaria por la jurisdicción que tiene reservada la resolución de la cuestión, el Tribunal de Justicia, cuya respuesta puede condicionar el resultado del litigio interno. No constituye, pues, un recurso en sentido técnico-procesal, sino un incidente que se suscita en el marco de un litigio principal y provoca la suspensión del fallo del fondo del asunto hasta la resolución de aquél por el Tribunal de Justicia, que no examina lo juzgado por otra jurisdicción, ni resuelve el proceso nacional (sentencia *Schwarze* del Tribunal de Justicia, de 1965).

[†] Todos los anteriores textos jurídicos, así como las sentencias y otras decisiones del Tribunal de Justicia que se citarán en esta investigación, pueden consultarse en la página web del Tribunal de Justicia: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/

Procedimiento no contencioso, o -en expresión del Tribunal de Justicia- “procedimiento objetivo sin partes” (sentencia *Da Costa en Schaake*, de 1963, apartado 4), dado que no existe un litigio entre partes con el tradicional juego de la pretensión y oposición a la pretensión que se ventila ante el Tribunal de Justicia. Por este carácter no contencioso es por lo que no puede hablarse propiamente de partes en el procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia (sólo hay sujetos legitimados para participar en él mismo presentando observaciones orales o escritas), y es también la razón por la que pueden intervenir ante el Tribunal no sólo las partes del proceso interno sino también los Estados miembros, la Comisión y, en determinadas condiciones previstas por el artículo 23 del ETJUE, otras instituciones comunitarias (Consejo y Parlamento Europeo) y Estados terceros vinculados convencionalmente con la UE. Por estos mismos motivos la sentencia prejudicial de interpretación no tiene autoridad de cosa juzgada material sino de cosa interpretada (*interpretación semiauténtica*) y cualquier juez nacional puede suscitar al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre una interpretación previa con vistas a precisar su alcance o, en su caso, su revisión (*facultas remonstratio*).

Cooperación directa entre el juez nacional y el Tribunal de Justicia en un plano de igualdad, ya que el Tribunal de Justicia no revisa lo enjuiciado por las jurisdicciones internas ni mantiene relaciones de jerarquía con ellas. La ausencia de subordinación jerárquica no implica, sin embargo, que las jurisdicciones nacionales no estén obligadas a respetar las sentencias prejudiciales, ya que son vinculantes para ellas, y su vulneración puede dar lugar a la interposición de recursos jurisdiccionales internos y comunitarios, como es indicado después.

En fin, el procedimiento prejudicial tiene un marcado acento de orden público, en tanto que el artículo 267 del TFUE constituye una de las disposiciones fundamentales para el mantenimiento del orden y seguridad jurídica dentro de la UE. De hecho, los resultados de la utilización del incidente prejudicial pueden considerarse claramente satisfactorios a la vista de la frecuencia de su uso (de 1953 a 2012 se plantearon 7.832 cuestiones prejudiciales de un total de 18.124 asuntos ante el Tribunal de Justicia, lo que supone el 43,2% del total, según el *Informe Anual del Tribunal de Justicia 2012*) y, sobre todo, su contribución decisiva a la clarificación y desarrollo progresivo del Derecho de la UE en un extenso abanico de sectores implicados (agricultura, libre circulación de personas, arancel aduanero común, competencia, relaciones exteriores, derechos fundamentales, etcétera). Es posible inclusive afirmar que un elevado porcentaje de las decisiones judiciales que más han marcado el devenir comunitario han sido adoptadas precisamente en su seno, como son las sentencias de los asuntos *Van Gend en Loos* (1963), sobre el efecto directo del Derecho comunitario; *Costa* (1964), sobre la primacía; *Internationale Handelsgesellschaft* (1970), sobre la garantía de los derechos fundamentales; *Rewe* (1979), sobre la libre comercialización de las mercancías; *Francovich* (1991), sobre la responsabilidad del Estado por incumplimientos del ordenamiento de la UE; *Unibet* (2007), sobre la tutela judicial efectiva; etcétera.

4. La legitimación activa para remitir las cuestiones prejudiciales y la distinción entre los jueces nacionales obligados y los facultados

Sólo los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE pueden suscitar cuestiones prejudiciales, no los propios Estados, ni las instituciones de la UE, ni las partes del proceso principal (artículos 23 del ETJUE y 96 del RPTJ). Ello es coherente con la naturaleza del artículo 267 del TFUE como mecanismo de colaboración procesal entre el Tribunal de Justicia y las jurisdicciones nacionales para resolver un incidente relativo a la interpretación o la apreciación de validez del ordenamiento comunitario que aparece en el marco de un litigio nacional.

En relación con la noción de órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros a que se refiere el artículo 267 del TFUE, el Tribunal de Justicia acepta la calificación dada al órgano por el ordenamiento nacional (*teoría del reenvío*), mas ha ido progresivamente ampliando la definición de jurisdicción nacional a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales para acoger en su seno a órganos no judiciales según su derecho interno, elaborando así un concepto autónomo de jurisdicción nacional dotado de contenido específicamente comunitario (*teoría de la adopción*) porque cualquier órgano que falle en derecho, y no en equidad, los litigios sometidos a su enjuiciamiento mediante una decisión obligatoria, y cuyo estatuto jurídico le garantice independencia e imparcialidad, podrá ser considerado como órgano jurisdiccional de un Estado miembro a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales (punto 9 de las RTJ y sentencia *De Coster* del Tribunal de Justicia, de 2001).

Ejemplificando con el caso de España, los órganos integrados en el Poder Judicial, se trate de juzgados o tribunales, con independencia de su orden, se consideran jurisdicciones desde la perspectiva del artículo 267 del TFUE. Y aunque no forman parte del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la Comisión Nacional de la Competencia y los Tribunales Económico-Administrativos son asimismo, entre otros supuestos, órganos jurisdiccionales nacionales desde la perspectiva del incidente prejudicial y, de hecho, todos ellos han elevado cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, que éste ha respondido (así, respecto al Tribunal Constitucional, sentencia *Stefano Melloni* del Tribunal Constitucional, de 2013). Otros muchos ejemplos de órganos de Estados miembros que han sido considerados jurisdiccionales a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales comunitarias, aunque no eran de naturaleza jurisdiccional en su ordenamiento interno, pueden citarse, como el *Immigration Adjudicator* británico, la *Överklagandenämnden för Högskolan* (Comisión de Recursos de los establecimientos de enseñanza superior) sueco, la *Mokestiniu ginču komisija prie Lietuvos Respublikos vyriausybės* (Comisión de litigios fiscales) lituana y la *Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission* (Comisión Superior Disciplinaria de los Abogados) austriaca .

Por el contrario, en cuanto el artículo 267 exige que la cuestión sea evacuada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, no son admisibles las cuestiones prejudiciales evacuadas por jurisdicciones internacionales o de terceros países –salvo que un acuerdo internacional lo prevea de forma expresa-, ni las que proceden de órganos administrativos, como un tribunal de cuentas, una comisión consultiva en materia fiscal o medioambiental o un municipio. El caso del arbitraje reviste una naturaleza especial porque el Tribunal de Justicia ha mantenido tradicionalmente una postura restrictiva en relación con los árbitros de derecho privado, rechazando que sean órganos jurisdiccionales nacionales a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales, mientras que sí ha respondido a las suscitadas por árbitros de derecho público (vid. sobre el tema, Cienfuegos Mateo, 2012: pp. 151-192).

Adicionalmente, el artículo 267 del TFUE distingue, en sus apartados 2 y 3, entre las jurisdicciones facultadas y las obligadas a plantear una cuestión prejudicial. El criterio determinante para diferenciarlas no es la posición del órgano judicial nacional en la jerarquía jurisdiccional interna (*teoría abstracta u orgánica*) sino el carácter definitivo de su decisión en el litigio (*teoría concreta o funcional*), esto es, la imposibilidad de impugnar en el derecho nacional el acto jurisdiccional (sentencia y auto, comúnmente) que pone fin al proceso principal porque goza de la autoridad de la cosa juzgada formal (sentencia *Lyckeskog* del Tribunal de Justicia, de 2002). En líneas generales, ello suele suceder en los ordenamientos nacionales cuando no cabe recurso ordinario (la apelación, por ejemplo) ni tampoco recurso extraordinario (así, la casación). Por vía de consecuencia, determinadas jurisdicciones internas están, por definición, obligadas a acudir al Tribunal de Justicia *ex* artículo 267 del TFUE, como sucede con los tribunales supremos y los tribunales constitucionales, siempre que la cuestión sea necesaria, como se verá

después. En los demás supuestos habrá que examinar si el acto jurisdiccional con el que finaliza el proceso es firme.

La mayoría de cuestiones prejudiciales procede de jurisdicciones internas cuyas decisiones son impugnables según el derecho interno, a pesar de no tener la obligación de hacerlo. A modo de ejemplo, de las 287 cuestiones prejudiciales promovidas en España desde el 1 de enero de 1986 –vigencia de su adhesión- hasta el 31 de diciembre de 2012, sólo 47 proceden del Tribunal Supremo, y hubo que esperar a junio de 2011 para que el Tribunal Constitucional elevase su primera cuestión prejudicial, tal y como resulta del *Informe Anual del Tribunal de Justicia de 2012*.

Cabe añadir que el juez nacional cuya decisión última del caso de autos sea impugnabile de acuerdo con las normas procesales de su ordenamiento dispone de un amplio margen discrecional para decidir si evacúa la cuestión prejudicial, puesto que sólo tendrá que hacerlo si en el litigio principal pretende apartarse de la jurisprudencia comunitaria relativa a la interpretación o la validez de una norma comunitaria que le sea aplicable por discrepar de los criterios jurisprudenciales o pretender la inaplicación de tal norma por considerarla inválida por motivos no enjuiciados por el Tribunal de Justicia. Es menor la libertad de apreciación del juez nacional cuya decisión del proceso interno sea firme, ya que deberá acudir al Tribunal de Justicia no sólo en los supuestos anteriores sino también cuando tenga dudas razonables acerca de la interpretación o la validez de la norma comunitaria, o de la jurisprudencia relativa a la misma, de cuya solución dependa su aplicación al caso de autos (puntos 11-13 y 15-16 de las RTJ).

5. Las prerrogativas del juez *a quo* en relación con las cuestiones prejudiciales; en particular, el juicio de relevancia

Se trate de la interpretación o de la apreciación de validez de una norma comunitaria, antes de acudir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia las jurisdicciones de los países de la UE tienen que examinar si la cuestión es necesaria para dirimir el proceso interno (artículos 267 del TFUE y 94 del RPTJ) o, lo que es lo mismo, han de llevar a cabo lo que se ha convenido en llamar el *juicio de relevancia*. La dificultad mayor estriba en aprehender con exactitud qué debe entenderse por necesidad.

De acuerdo con jurisprudencia comunitaria, las jurisdicciones nacionales no tienen que plantear cuestiones prejudiciales cuando no sean pertinentes para dictar sentencia en el proceso interno («en el caso de que la respuesta a dicha cuestión, cualquiera que fuera, no pudiera tener ninguna influencia en la solución del litigio») o bien el significado y alcance del acto comunitario sea claro («cuando la aplicación correcta del Derecho comunitario se impone con una evidencia tal que no deja lugar a duda razonable sobre la manera de resolver la cuestión planteada») o haya sido aclarado en decisiones previas (si se pide una respuesta a una «cuestión planteada materialmente idéntica a otra cuestión que ya ha sido objeto de una decisión prejudicial en caso análogo» o «puede resultar de una jurisprudencia establecida por el Tribunal, cualquiera que sea la naturaleza de los procesos que hayan dado lugar a esa jurisprudencia, incluso a falta de una estricta identidad de las cuestiones en litigio» (sentencia *CILFIT* del Tribunal de Justicia, de 1982, apartados 7 a 14).

En definitiva, una cuestión prejudicial es necesaria cuando la respuesta prejudicial puede condicionar el resultado del litigio nacional. No será necesaria si la cuestión no es pertinente, lo que sucede cuando el objeto de la cuestión prejudicial no sea realmente la determinación del significado o la apreciación de validez de una norma comunitaria sino, más bien, de una norma nacional o internacional o, aun afectando al Derecho de la UE, cuando éste sea manifiestamente inaplicable a la causa. Es preciso, adicionalmente, que existan dudas razonables acerca de la interpretación y/o la validez de la norma comunitaria que puede ser aplicada al caso de autos, lo que no ocurre cuando la

respuesta a la pregunta planteada se desprende con claridad de las normas comunitarias en sí mismas consideradas (el acto es claro) o existe una jurisprudencia comunitaria diáfana sobre ellas, dictada en vía prejudicial o en el marco de otros procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la UE (el acto ha sido aclarado).

La aplicación judicial en la UE de las doctrinas del acto claro y, en menor medida, del acto aclarado en el marco del incidente prejudicial ha llevado a cometer abusos, por exceso y por defecto, dependiendo de los ámbitos temáticos y las jurisdicciones nacionales concernidas, como han mostrado la doctrina (así, SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, 2007: pp. 83-94) y varios Abogados Generales del Tribunal de Justicia (por ejemplo, conclusiones generales *Georgi Ivanov Elchinov* de CRUZ VILLALÓN, de 2010).

Respondiendo en cierto modo a sus sugerencias de cambio, el nuevo artículo 104 del RPTJ, de 2012, reconoce que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si la decisión prejudicial “les ofrece información suficiente o si les parece necesario someter al Tribunal una nueva petición de decisión prejudicial“, y el punto 13 de las RTJ aclara que “una remisión prejudicial puede resultar especialmente útil cuando se suscite una nueva cuestión de interpretación que presente un interés general para la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en el conjunto de Estados miembros o cuando la jurisprudencia existente no parezca aplicable a una situación inédita”. En caso contrario, el Tribunal de Justicia podrá resolver mediante auto motivado (en lugar de sentencia) cuando una cuestión prejudicial sea idéntica a otra ya resuelta o la respuesta a la misma pueda deducirse fácilmente de la jurisprudencia o no suscite ninguna duda razonable (artículo 99).

El artículo 104 del RPTJ viene así a positivizar la copiosa jurisprudencia comunitaria relativa a la llamada *facultas remonstratio*, esto es, la facultad de los jueces nacionales de plantear cuestiones prejudiciales acerca de la interpretación y la declaración de validez que contiene la jurisprudencia comunitaria (entendiendo por ella, *lato senso*, la emanada de las resoluciones de los tres tribunales del Tribunal de Justicia de la UE antes mencionados), al objeto de que sea precisado su alcance porque tengan dudas al respecto (por ejemplo, respecto al significado exacto de la invalidez declarada de una norma comunitaria) o incluso que sea modificada en atención a circunstancias nuevas.

Aunque los jueces nacionales hacen uso frecuente de esta facultad, no es corriente que se produzca una modificación de los criterios jurisprudenciales del Tribunal de Justicia si no concurren buenos motivos, como que surjan nuevas perspectivas que se estimen preferibles, o que una solución adecuada en su origen quede anticuada, o que colisione con otros criterios jurisprudenciales. Así, en la sentencia *Keck y Mithouard*, de 1993, en relación con la noción de medidas de efecto equivalente, se produjo un cambio jurisprudencial espectacular, motivado seguramente por el incremento constante de número de cuestiones prejudiciales que iban llegando al Tribunal en relación con las medidas estatales indistintamente aplicables a las modalidades de venta que pueden afectar a la libre circulación de mercancías. Antes de esta sentencia había declarado en diversas ocasiones que una medida de este tipo (por ejemplo, la reventa a pérdida de mercancías nacionales y de otros Estados miembros) era una medida de efecto equivalente, aunque su incidencia sobre el comercio intracomunitario fuera mínima, prohibida por el (actual) artículo 36 del TFUE. Con esta sentencia se abroga la jurisprudencia anterior, diciendo literalmente que “procede declarar, en contra de lo que hasta ahora se ha venido juzgando, que la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no es susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros (...) siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de

hecho y de derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros” (apartado 16).

6. La suspensión del procedimiento interno, la adopción de medidas cautelares y los recursos contra la decisión del juez nacional

Si el juez nacional estima que todas las exigencias anteriores se cumplen (básicamente, necesidad de una respuesta a una cuestión prejudicial para resolver su litigio interno) podrá o deberá, según el carácter recurrible o no de su decisión final del asunto, elevar la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Y al hacerlo no estará sometido a condiciones adicionales impuestas por el ordenamiento interno de los Estados miembros.

Ello significa, por ejemplo, que un órgano jurisdiccional que conoce de un proceso relacionado con el Derecho comunitario no está vinculado por una norma del Derecho nacional que le exija plantear prioritariamente ante su Tribunal Constitucional una cuestión de constitucionalidad de una norma interna si durante su tramitación, o resuelta la misma, ello le impide suscitar una cuestión prejudicial relativa al ordenamiento comunitario (sentencia *Melki* del Tribunal de Justicia, de 2010).

Y, con la misma lógica, tampoco está obligado un juez nacional por una regla interna que requiera a las jurisdicciones nacionales que respeten la jurisprudencia de los tribunales superiores cuando seguir la apreciación jurídica acerca del ordenamiento comunitario realizada por el superior les podría conducir a dictar una sentencia contraria al Derecho de la UE; en esta hipótesis, las jurisdicciones nacionales inferiores quedan en libertad para suscitar al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales que estimen oportuno acerca del ordenamiento comunitario afectadas por tal apreciación jurídica (sentencia *Georgi Ivanov Elchinov* del Tribunal de Justicia, de 2010).

El juez nacional puede evacuar la cuestión prejudicial en cualquier momento del proceso interno porque la decisión al respecto depende de su discreción. Mas es recomendable que se adopte cuando pueda definir el marco fáctico y jurídico del problema, con los hechos del asunto establecidos y los problemas de derecho nacional resueltos (sentencia *Fratelli Pardini* del Tribunal de Justicia, de 1988). También es aconsejable que la cuestión prejudicial se formule después de un debate contradictorio en el litigio interno “en interés de una buena administración de justicia” (sentencia *Simmenthal* del Tribunal de Justicia, de 1978, apartado 10). Lógicamente, la cuestión prejudicial puede plantearse no sólo en primera instancia sino también en instancias ulteriores, incluido -en su caso- una vez finalizado un procedimiento incidental de control de constitucionalidad (sentencia *Melki* del Tribunal de Justicia, de 2010).

A los jueces nacionales también les corresponde determinar el contenido de las cuestiones prejudiciales cuya solución consideran necesaria para fallar el proceso nacional (puntos 10, 18 y 19 de las RTJ y sentencia *Kelly* del Tribunal de Justicia, de 2011). Ello no obstante, el artículo 94 del RPTJ indica el contenido mínimo que ha de tener una petición de decisión prejudicial a fin de que el Tribunal pueda ser de ayuda al juez *a quo*; en síntesis, éste ha de hacer una exposición concisa del objeto del litigio y los hechos más pertinentes, referirse a las normas y la jurisprudencia nacional que puedan ser aplicables al caso y, finalmente, explicar las razones que le llevan a preguntarse sobre la interpretación y/o la apreciación de validez de determinadas disposiciones del Derecho de la UE para fallar el proceso principal y la relación que guardan con la normativa y jurisprudencia internas.

Los jueces nacionales elevan las cuestiones prejudiciales directamente al Tribunal de Justicia. No debe seguirse el cauce diplomático de las comisiones rogatorias sino la vía más simple de la comunicación directa de la secretaría del juez *a quo* a la secretaría del Tribunal, mediante

correo certificado. En la hipótesis de los procedimientos prejudiciales acelerado y de urgencia (artículos 23 bis del ETJUE y 105 a 114 del RPTJ), el juez *a quo* puede remitir su petición al Tribunal de Justicia vía correo electrónico y fax, facilidades informáticas que se utilizarán luego para la correspondencia entre el Tribunal, la jurisdicción nacional remitente y las partes del litigio interno (puntos 45 y 46 de las RTJ). La Secretaría del Tribunal es la que luego mantendrá contacto con el órgano jurisdiccional *a quo*, transmitiéndole copia de los escritos procesales y la decisión prejudicial (artículo 98 del RPTJ y puntos 33 a 35 de las RTJ).

La decisión de suscitar una cuestión prejudicial tiene por efecto la suspensión del curso del litigio interno (artículo 23 del ETJUE). Si se dicta una resolución judicial que ponga fin al mismo antes de que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado, éste se niega a responder a las cuestiones porque su pronunciamiento no podría influir sobre el fallo del proceso principal y su misión en el marco del artículo 267 del TFUE no es emitir opiniones hipotéticas o meramente teóricas sobre el Derecho de la UE (sentencia *SABAM* del Tribunal de Justicia, de 1974). Ello no impide, lógicamente, que se puedan adoptar las medidas cautelares oportunas durante la paralización, especialmente si se han suscitado cuestiones prejudiciales de validez, para garantizar la futura suerte final del litigio interno (puntos 17 y 29 de las RTJ). Estas medidas pueden consistir en la suspensión de la aplicación de una legislación interna e inclusive de un acto comunitario de cuya validez se dude, pero pueden ser positivas igualmente (imposición de fianzas económicas, por ejemplo).

La jurisprudencia comunitaria reconoce en términos tan claros a los jueces nacionales un amplio margen de apreciación a la hora de hacer uso de las cuestiones prejudiciales que a los Estados miembros de la UE, las instituciones comunitarias y las partes del litigio principal (y ningún otro sujeto más) sólo les queda intervenir en el procedimiento prejudicial que se desarrolla ante el Tribunal de Justicia (artículos 23 del ETJUE y 96 del RPTJ) presentando observaciones escritas y orales sobre el ordenamiento comunitario “en el marco jurídico trazado por el órgano jurisdiccional nacional” (sentencia *Bollmann* del Tribunal de Justicia, de 1973, apartado 4).

Adicionalmente, las partes del proceso principal no pueden obligar a la jurisdicción nacional a que plantee una cuestión prejudicial, ni forzar al Tribunal de Justicia para que las declare inadmisibles o cambie su tenor literal, ni añadir otras cuestiones prejudiciales o convertir una de validez en una cuestión de interpretación o a la inversa, ni invocar motivos de invalidez no aducidos por la jurisdicción nacional, etcétera. Iniciar un proceso prejudicial y condicionar el contenido de las cuestiones prejudiciales queda, pues, al margen de las facultades de los justiciables, toda vez que “la remisión prejudicial se basa en un diálogo entre jueces cuya iniciativa descansa en su totalidad sobre la apreciación que el órgano jurisdiccional nacional haga de la necesidad de dicha remisión” (sentencia *Willy Kempter KG* del Tribunal de Justicia, de 2008, apartados 41 y 42).

La discrecionalidad reconocida al juez nacional no impide a las partes del litigio interno hacer uso de las vías de recurso interno que puedan existir para que se lleve a cabo un control jurisdiccional de la corrección de la resolución judicial que plantee o rechace elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, porque el juez *a quo* tiene obligación de motivar su decisión ante una petición de parte en uno u otro sentido, tal y como resulta del artículo 267 del TFUE. Si es estimado el recurso interpuesto contra el planteamiento de una cuestión prejudicial a su archivo por el Tribunal de Justicia, por falta de objeto, si se le notifica que ha sido anulada tal decisión (auto *Tedesco* del Tribunal de Justicia, de 2007). Mientras el juez interno *a quo* no retire formalmente la petición de decisión prejudicial, sea por haber sido anulada, sea por otras razones (como una transacción en el proceso nacional), el Tribunal de Justicia sigue considerándose competente para resolverla, sin perjuicio de que pueda, lógicamente, declararla inadmisibile por tales motivos (artículo 100 del RPTJ).

7. Las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia

Compete al Tribunal de Justicia dar la interpretación y controlar la validez de las normas que conforman el ordenamiento comunitario en aras a garantizar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados miembros de la UE (artículos 267 del TFUE y 94 del RPTJ y puntos 2, 11 y 15 de las RTJ).

Según constante jurisprudencia comunitaria, objeto de una cuestión prejudicial de interpretación pueden ser todas las fuentes del Derecho comunitario, con independencia de su rango y de su autor, incluidas las resoluciones del Tribunal de Justicia de la UE y los actos de las otras instituciones, órganos y organismos que no son obligatorios (*soft law*), como las recomendaciones y los dictámenes. La cuestión prejudicial de validez es más restrictiva, puesto que –por ejemplo– no alcanza a los Tratados, las Actas de Adhesión y sus Protocolos, y tampoco es posible examinar por la vía prejudicial la legalidad de un acuerdo internacional del que sea parte la UE o de las resoluciones aprobadas por los órganos creados por tales acuerdos internacionales, ni la validez de las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia o de los actos no vinculantes de las instituciones, órganos y organismos de la UE (para mayores detalles, véase CIENFUEGOS MATEO, 2012: pp. 565-568).

Las cuestiones prejudiciales han recaído sobre todas estas categorías normativas del ordenamiento de la UE, si bien de modo particular sobre su Derecho institucional (también llamado secundario, en tanto derivado de los Tratados constitutivos) en ámbitos materiales bien variados, aunque en los últimos tiempos las solicitudes prejudiciales afectan especialmente al medio ambiente y los consumidores, la fiscalidad, las ayudas de Estado, la agricultura, el mercado interior y el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, tal y como pone de relieve la consulta de la base de datos de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

El Tribunal está obligado a responder a las cuestiones prejudiciales formuladas por un órgano judicial nacional si conciernen a la interpretación o la apreciación de validez del Derecho de la UE. Ello implica, por un lado, que el Tribunal no puede aplicarlo al caso de autos, en tanto esta actuación es competencia exclusiva del juez nacional, ni –por extensión– interpretar el derecho nacional, resolver las diferencias de opinión sobre su aplicabilidad en el procedimiento interno, deducir las consecuencias concretas que corresponda o declarar que es contrario al ordenamiento jurídico comunitario (puntos 7 y 8 de las RTJ), dado que para ello está el recurso de incumplimiento (artículos 258 y 259 del TFUE). Lógicamente, el Tribunal de Justicia tampoco puede pronunciarse sobre las cuestiones de hecho que se susciten en el marco del litigio principal, ni comprobar la veracidad de los hechos del proceso interno, ni proceder a su calificación en orden a determinar si se les podría aplicar la norma comunitaria a la que afecta la cuestión prejudicial (sentencia *Valsts* del Tribunal de Justicia, de 2013). Por otro lado, el Tribunal sólo puede declarar inválido el acto comunitario, pero no anularlo, para lo que existe el recurso de anulación (artículo 263 del TFUE), de tal suerte que el acto cuya invalidez se haya constatado no desaparece formalmente del ordenamiento jurídico y corresponde a la institución comunitaria que lo aprobó proceder a su modificación o derogación para cumplir la sentencia prejudicial (artículo 266 del TFUE).

Por el contrario, el Tribunal de Justicia puede declarar inadmisibles las cuestiones prejudiciales (artículo 100 del RPTJ) en diversas hipótesis, y particularmente cuando las cuestiones no sean planteadas por una jurisdicción nacional, sean excesivamente generales o hipotéticas y no se vea claro qué relación guardan con el objeto del proceso nacional (falta de necesidad) o afecten a normas o situaciones respecto a las que el Tribunal carece de competencia prejudicial, así como si el litigio nacional ha finalizado en la época en que debe dar su respuesta prejudicial o no se pondrá fin al mismo con una decisión de carácter jurisdiccional y, finalmente,

si las pretensiones del demandante en el litigio interno han sido completamente satisfechas. Estos son los casos más flagrantes de inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales suscitadas (así, sentencia *Canal Satélite Digital* del Tribunal de Justicia, de 2002).

En todo caso, se trata de un comportamiento excepcional porque el Tribunal de Justicia, a poco que disponga de un cierto margen de apreciación, lo que hace es solicitar aclaraciones a la jurisdicción nacional (artículo 101 del RPTJ) y, sobre todo, reformular las cuestiones – cambiando su redacción, lo que puede afectar también a su objeto y contenido: véase un ejemplo claro en la sentencia *Pigs Marketing Board* del Tribunal de Justicia, de 1978- en aras a socorrerle en el cumplimiento de su función, tratando de ajustar su decisión al contexto fáctico y jurídico del asunto interno (vid. para mayores detalles, CIENFUEGOS MATEO, 1997: pp. 319-383). Es así que recientemente el Tribunal de Justicia ha declarado que, “aunque en el plano formal el órgano jurisdiccional remitente limite su cuestión a la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, tal circunstancia no impide que (...) le facilite todos los elementos de interpretación de dicho Derecho que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que ese órgano jurisdiccional haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de su cuestión” (sentencia *Belgian Electronic Sorting Technology* del Tribunal de Justicia, de 2013).

En definitivas cuentas, la regla es la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales suscitadas por los jueces nacionales en base a la presunción *iuris tantum* de que son necesarias (sentencia *Kokopelli* del Tribunal de Justicia, de 2012).

8. Los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales de interpretación y validez y los recursos frente a su incumplimiento

Como regla general, el Tribunal de Justicia resuelve por sentencia las solicitudes de decisión prejudicial (artículo 99 del RPTJ). La decisión se adopta por mayoría de los miembros presentes, reunidos en número impar, con el quórum mínimo de tres jueces para las Salas de tres y cinco jueces, once para la Gran Sala (compuesta por 15 jueces) y diecisiete para el Pleno (28 jueces). Sus deliberaciones son reservadas y no caben votos particulares (artículos 17 y 35 del ETJUE y artículos 32 y 33 del RPTJ).

No está previsto un plazo perentorio para la emisión de la sentencia prejudicial desde la notificación de la decisión de remisión del juez *a quo*, pero de media oscila entre los dieciséis y los diecisiete meses (16,8 en 2009, 17,1 en 2009, 16,1 en 2010, 16,4 en 2011 y 15,7 en 2012, según el *Informe anual del Tribunal de Justicia de 2012*), en gran medida debido al trámite de traducción a los 24 idiomas oficiales de la actual UE de 28 Estados miembros y al elevado número de procedimientos prejudiciales que ventila cada año el Tribunal de Justicia (así, 523 asuntos en 2012).

Sobre las costas no hay pronunciamiento en la sentencia prejudicial porque los gastos de los Estados miembros y las instituciones comunitarias que participan en el procedimiento prejudicial no son reembolsables y las costas de las partes del litigio interno serán determinadas por la jurisdicción nacional al dirimirlo (artículo 102 del RPTJ y punto 31 de las RTJ). A su vez, los gastos derivados de la instrucción del procedimiento prejudicial (como los sueldos de los miembros del Tribunal y el coste de la traducción de la sentencia a todas las lenguas oficiales de la UE) corren a cargo del presupuesto comunitario. En circunstancias especiales, el Tribunal de Justicia puede conceder, a título de asistencia jurídica gratuita, una ayuda económica para facilitar la representación o comparecencia ante él de una de las partes del proceso interno (artículos 115 a 177 del RPTJ y punto 32 de las RTJ).

Las sentencias prejudiciales son leídas en sesión pública y publicadas en la *Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea* y su resumen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (artículos 37 del ETJUE, 88 y 92 del RPTJ y 24 y 25 de las Instrucciones al Secretario del Tribunal de Justicia, de 3 de octubre de 1986). Se encuentran, además, disponibles en la página web del Tribunal de Justicia de la UE (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/) y en la versión electrónica de la base de datos del Diario Oficial de la Unión Europea disponible en EUR-Lex (http://europa.eu/eu-law/case-law/index_es.htm). Una copia certificada de la decisión prejudicial es remitida a la secretaría del juez *a quo* por la Secretaría del Tribunal de Justicia (artículo 88 del RPTJ).

La sentencia prejudicial es firme desde el mismo día de su pronunciamiento, por lo que dispone automáticamente de la autoridad de cosa juzgada formal (auto *Reisebüro Binder* del Tribunal de Justicia, de 1998) y presenta la peculiaridad, frente a otras sentencias del Tribunal de Justicia, en razón de las especiales características del incidente prejudicial expuestas al analizar antes su naturaleza, de que no es posible accionar frente a ella ni el recurso de interpretación ni ninguno de los medios extraordinarios de rescisión de la cosa juzgada formal previstos por los artículos 42 a 44 del ETJUE (los denominados recursos de oposición, tercerías y revisión). De hecho, lo único que cabe es la corrección de los errores de pluma y de cálculo o inexactitudes evidentes, de oficio y a instancia de parte si la petición se presenta en el plazo de dos semanas desde su lectura (artículo 103 del RPTJ).

Además, las sentencias prejudiciales son obligatorias (artículo 91 del RPTJ) y tienen, como regla, eficacia *ex tunc*, a contar desde el momento de su entrada en vigor, sin perjuicio de que el Tribunal de Justicia puede limitar su dimensión temporal cuando concurren consideraciones imperiosas de seguridad jurídica (sentencia *Nisipeanu* del Tribunal de Justicia, de 2011). Ello significa que el juez nacional remitente ha de resolver el litigio interno a la luz de lo que en ellas se disponga, sea aplicando en el litigio principal la norma comunitaria tal y como haya sido interpretada si es lo que procede hacer a la vista de los hechos del proceso interno, o bien dejándola inaplicada aunque fuera relevante para el caso si el Tribunal de Justicia la declaró inválida. En caso de que éste hubiera constatado que la norma comunitaria no es inválida, el juez nacional no puede dejar de aplicarla por considerarla ilegal por los motivos rechazados, ni tampoco por otros nuevos cuya existencia aprecie *motu proprio*, debiendo en ambos supuestos aplicar la norma comunitaria al caso de autos -si en razón de su contenido la considera relevante para fallar el litigio- o, alternativamente, replantear en vía prejudicial su validez al Tribunal de Justicia por los nuevos motivos o, finalmente, solicitarle una aclaración respecto a los motivos de ilegalidad refutados anteriormente.

Se trata, además, de una fuerza obligatoria *erga omnes*, de tal suerte que son vinculantes no sólo para el juez *a quo* sino también para cualquier jurisdicción nacional que conozca de un caso análogo en el que se plantee la aplicación de la norma comunitaria interpretada o cuya invalidez haya sido declarada, con independencia de que sus decisiones sean recurribles o no en el ordenamiento interno de los países miembros de la UE (sentencia *Kaba* del Tribunal de Justicia, de 2003). El fundamento de la autoridad jurídica obligatoria *erga omnes* de las sentencias prejudiciales es, tratándose de las de interpretación, la doctrina del acto interpretado, ya que la interpretación de la norma comunitaria proporcionada por el Tribunal de Justicia en su sentencia prejudicial se funde y confunde con la propia norma interpretada hasta formar un todo indivisible e inseparable, que equivale a una nueva formulación de la regla interpretada que, como tal, habrá de ser aplicada (sentencias *Da Costa en Schaake* y *Molkerei Zentrale* del Tribunal de Justicia, de 1963 y 1968, respectivamente). Tratándose de la apreciación de invalidez, el fundamento se deriva de la autoridad de cosa juzgada material, que impide entrar a juzgar dos veces el fondo del mismo asunto y, por lo tanto, cuestionar la invalidez ya declarada o

examinar nuevos motivos de ilegalidad de una norma ya invalidada (sentencia *International Chemical Corporation* del Tribunal de Justicia, de 1981).

El efecto vinculante de la sentencia prejudicial se predica en ambos casos, la interpretación y la declaración de invalidez, no sólo de la parte dispositiva sino también de la motivación que conduce necesariamente a ella (sentencia *Bosch* del Tribunal de Justicia, de 1978. Resulta lógico porque es la *ratio decidendi* del fallo, y no éste mismo (*stare dictis*), la que está desvinculada en mayor medida de los hechos concretos del litigio y posee la aptitud idónea para, por su carácter abstracto, incorporarse al texto que ha sido interpretado. No tiene relevancia a estos efectos que la interpretación o declaración de invalidez provenga de una sala, la gran sala o del pleno del Tribunal de Justicia, desde el momento en que los artículos 27 y siguientes del RPTJ permiten, en ciertas condiciones, la atribución de un asunto a las salas y la gran sala, y en cualquier momento del procedimiento puede volver el asunto a la gran sala y al pleno, así como que el funcionamiento ordinario del Tribunal de Justicia –incluido para resolver las cuestiones prejudiciales– se produce en salas de 3 o 5 jueces hoy en día (para más detalles sobre los efectos de las sentencias prejudiciales, vid. CIENFUEGOS MATEO, 1998).

Debe quedar claro que la vinculación que produce la sentencia prejudicial no distingue según se trate de una jurisdicción inferior o de una que ocupe el más alto lugar en la jerarquía judicial de un Estado miembro, como tampoco es relevante que sea el juez *a quo* u otro juez que llegue a conocer del mismo proceso, o del mismo u otro juez en el marco de litigios diferentes. Ahora bien, contra lo que a veces se dice, la fuerza obligatoria general de las sentencias prejudiciales no es automática porque la vinculación del juez nacional no le impide, si no está de acuerdo con el Tribunal de Justicia, considera que debería cambiar su jurisprudencia para adaptarse a nuevas circunstancias o tiene dudas respecto a su significado o alcance, someterle una nueva cuestión prejudicial con el fin de que el Tribunal pueda revisarla o disipar los interrogantes respecto al alcance de la interpretación o la declaración acerca de la validez pronunciadas. Lo que ninguna jurisdicción interna puede hacer es dar una interpretación diferente de una disposición comunitaria, ni tampoco inaplicarla por considerar que es inválida por los motivos rechazados por el Tribunal de Justicia o por otros cuya existencia aprecie *motu proprio*, pues cualquiera de estas actuaciones socavaría la eficacia vinculante de las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia.

Un comportamiento de esta naturaleza, en tanto supondría la vulneración de lo dispuesto por las sentencias prejudiciales, permitiría activar los recursos judiciales nacionales que fueran aplicables según el grado jurisdiccional, incluidos los de apelación y casación, y también el de amparo constitucional, fundamentalmente, en este caso, por violación del derecho a la tutela judicial efectiva. Podría asimismo desencadenar la apertura del recurso comunitario de incumplimiento (artículos 258 y 259 del TFUE) contra el Estado miembro al que perteneciera la jurisdicción que hubiera infringido una sentencia prejudicial (sentencia *Comisión / Italia* del Tribunal de Justicia, de 2003). Y si no se cumpliesen las sentencias del Tribunal de Justicia que hubiesen constatado una infracción de los Estados miembros por conductas de su poder judicial, la Comisión Europea y cualquier Estado miembro podría acudir ante él para que declarase este nuevo incumplimiento del ordenamiento comunitario y tomase medidas sancionatorias contra tal Estado, como son las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas al Estado afectado que permite el artículo 260 del TFUE.

En fin, una infracción de las sentencias prejudiciales habilitaría, en ciertas condiciones, para acudir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por violación del derecho a un proceso justo regulado por el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (para mayores detalles de las vías de recurso, cfr. CIENFUEGOS MATEO, 2008: pp. 47-101).

Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que las actuaciones judiciales internas contrarias al ordenamiento comunitario que causen daños y perjuicios pueden en determinados supuestos engendrar, al nivel nacional, la responsabilidad patrimonial del Estado al que pertenezcan las jurisdicciones responsables de las mismas (sentencia *Gerhard Köbler* del Tribunal de Justicia, de 2003).

9. Reflexiones finales

Las cuestiones prejudiciales constituyen, sin duda alguna, la *clave de bóveda* que sustenta la estructura jurídica supranacional de la UE. Tal es realmente la trascendencia de este procedimiento para la UE que PESCATORE (1992: pp. 1079-1080), uno de los jueces más reputados del Tribunal de Justicia a lo largo de su historia, ha puesto de relieve oportunamente que la cuestión prejudicial “juega un rol capital en la perspectiva del desarrollo del Derecho comunitario (...), ha permitido la acumulación rápida de un fondo extraordinariamente rico de experiencia jurídica”.

Ello no significa que todo sea perfecto, y mucho menos en los últimos años, en los que la cuestión prejudicial no está funcionando con la armonía con que lo hizo generalmente en el pasado por motivos variados, como el elevado número de cuestiones prejudiciales y los abusos cometidos al aplicar la doctrina del acto claro, como ha denunciado acertadamente la doctrina (así, recientemente, ALONSO GARCÍA, 2012: pp. 1-6), de cuyas opiniones el Tribunal de Justicia debería tomar buena nota para tratar de fortalecer el debilitado espíritu de colaboración que impregna a este procedimiento.

10. Referencias bibliográficas

Para la redacción de esta investigación se han utilizado, básicamente, los siguientes estudios doctrinales, que aparecen sistematizados a continuación en función de las principales temáticas tratadas.

A) Sobre el incidente prejudicial en general

ANDERSON, D.W. y DEMETRIOU, M., *References to the European Court*, 2ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2002.

BROBERG, M. y FENGER, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

CHEVALLIER, R.M. y MAIDANI, D., *Guide pratique Article 177 C.E.E.*, O.P.O.C.E, Luxemburgo, 1981.

CIENFUEGOS MATEO, M., “Juez nacional – Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial”, en MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 del *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 547-623.

CLERGERIE, J.-L., *Le renvoi préjudiciel*, Ellipses, París, 2000.

- JIMENO BULNES, M., *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE (Tratado constitutivo de la Comunidad Europea)*, Bosch, Barcelona, 1997.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Las cuestiones prejudiciales y su procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (Ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 381-405.
- NAÔMÉ, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen: guide pratique*, Larcier, Bruselas, 2007.
- PASTOR LÓPEZ, M., “El incidente prejudicial del Derecho comunitario europeo”, *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1985, D-1, pp. 141-175.
- PELÁEZ MARÓN, J. M., *El recurso de interpretación en el Tratado de la Comunidad Económica Europea*, Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1969.
- PESCATORE, P. “Article 177 », en CONSTANTINESCO, V., JACQUE, J.-P., KOVAR, R. y SIMON, D., *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, París, 1992, pp. 1073-1090.
- PLENDER, R., *European Courts Practice and Precedents*, Sweet & Maxwell, Londres, 1997.
- RUIZ-JARABO COLOMER, D., *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid, 1993.
- SIMON, D. (Dir.), *Contentieux de l’Union européenne 3: Renvoi préjudiciel, recours en manquement*, Lamy, París, 2011.
- SOBRINO HEREDIA, J.M. y SOBRIDO PRIETO, M., “Procedimiento prejudicial”, en MANGAS MARTÍN, A. (Coord.), *Derecho de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2001.
- VANDERSANDEN, G., *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l’Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2011.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, M., *La cuestión prejudicial en el Derecho comunitario europeo. Artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1994.
- WAEGENBAUR, B. (Ed.), *The EU Court of Justice: Statute and Rules of Procedure. A commentary*, Werlag CH Beck, Munich, 2012.
- B) *Sobre la noción de jurisdicción nacional de un Estado miembro a los efectos de plantear una cuestión prejudicial y su competencia exclusiva para llevar a cabo el juicio de relevancia*
- ALONSO GARCÍA, R., “Guardar las formas en Luxemburgo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 28, 2012, pp. 1-6.

CIENFUEGOS MATEO, M., "El planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales españoles: teoría y práctica", en RIPOL CARULLA, S. (Dir.), y UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J.I. (Coord.), *España ante los Tribunales internacionales europeos. Cuestiones de política judicial*, IVAP, Oñate, 2008, pp. 47-101.

CIENFUEGOS MATEO, M., "¿Pueden las jurisdicciones internacionales plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia? De nuevo sobre la noción comunitaria de jurisdicción de un Estado miembro", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 151-192.

PASTOR LÓPEZ, M., "La obligatoriedad o el carácter facultativo de la cuestión prejudicial del Derecho comunitario europeo", *Noticias C.E.E.*, núm. 25, 1987, pp. 103-111.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., "Los *freelance* del Derecho comunitario: la desfiguración de la doctrina CILFIT", en HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. y ZAMORA ZARAGOZA, F.J., *La articulación entre el Derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, pp. 371-438.

C) Sobre los efectos de las sentencias prejudiciales (fuerza vinculante y alcance temporal)

BEER, G., «Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Their Temporal Effect», *Common Market Law Review*, vol. 18, 1981, pp. 475-539.

CIENFUEGOS MATEO, M., *Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados miembros: estudio de la interpretación prejudicial y de su aplicación por los jueces y magistrados nacionales*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1998.

D) Sobre la facultas remonstratio de los órganos jurisdiccionales nacionales y el control de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales por el Tribunal de Justicia

CIENFUEGOS MATEO, M., "La reformulación frente a la negativa a responder las cuestiones prejudiciales del artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea", *Justicia. Revista de Derecho Procesal*, 1997-1, pp. 319-383.

RUIZ-JARABO COLOMER, D. y LÓPEZ ESCUDERO, M., "La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales", *Revista del Poder Judicial*, 1997, pp. 83-113.

E) Sobre el acervo judicial dictado en vía prejudicial y su trascendencia para la evolución de la Unión Europea

DÍEZ-HOCHLEITNER, J., MARTÍNEZ CADPDEVILA, C., BLÁZQUEZ NAVARRO, I. y FRUTOS MIRANDA, J. (Coords.), *Últimas tendencias en la jurisprudencia del Tribunal*

de Justicia de la Unión Europea; Recent trends in the case law of the Court of Justice of the European Union (2008-2011), La Ley, Madrid, 2012.

LENAERTS, L, y GUTIERREZ FONS, J.A., “El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea”, en MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 del *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 33-111.

11. Casos jurisprudenciales

Todos los casos citados en la investigación que aparecen a continuación son accesibles en la base de datos de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/

Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1963, *Da Costa en Schaake*, 28 a 30/62, *Rec.* p. 61.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1965, *Schwarze*, 16/65, *Rec.* p. 1081.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 1968, *Molkerei Zentrale*, 28/67, *Rec.* p. 211

Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 1973, *Bollmann*, 62/72, *Rec.* p. 269.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 1974, *Rheinmuhlen*, 166/73, *Rec.* p. 33,

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1974, *SABAM*, 127/73, *Rec.* p. 51.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1974, *Rheinmühlen II*, 146/73, *Rec.* p. 139.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 marzo de 1978, *Bosch*, 135/77, *Rec.* p. 855.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 1978, *Simmenthal*, 70/77, *Rec.* p. 1453.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 1978, *Pigs Marketing Board*, 83/78, *Rec.* p. 2347.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1981, *International Chemical Corporation*, 66/80, *Rec.* p. 1191.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, *CILFIT*, 283/81, *Rec.* p. 3415.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, 14/85, *Rec.* p. 4199.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de abril de 1988, *Fratelli Pardini*, 338/85, *Rec.* p. 2041.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik*, C-143/88 y C-92/89, *Rec. p. I-415*

Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard*, C-334/92, *Rec. p. I-6911*.

Auto del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1998, *Reisebüro Binder*, C-116/96 REV, *Rec. p. I-1889*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 2001, *De Coster*, C-17/00, *Rec. p. I-9445*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, *Rec. p. I-607*

Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2002, *Lyckeskog*, C-99/00, *Rec. p. I-4838*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2003, *Kaba*, C-466/00, *Rec. p. I-2219*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Gerhard Köbler*, C-224/01, *Rec. p. I-10239*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2003, *Comisión/Italia*, C-129/00, *Rec. p. I-14637*

Auto del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 2007, *Tedesco*, C-175/06, *Rec. p. I-7929*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, *Willy Kempter KG*, C-2/06, *Rec. p. I-411*.

Conclusiones generales de CRUZ VILLALÓN de 10 de junio de 2010, *Georgi Ivanov Elchinov*, C-173/09, *Rec. 2010*, p. I-8889.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2010, *Melki y Abdeli*, C-188/10 y 189/10, *Rec. p. I-5667*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2010, *Georgi Ivanov Elchinov*, C-173/09, *Rec. p. I-8889*.

Dictamen del Tribunal de Justicia 1/09, de 8 de marzo de 2011, *Proyecto de acuerdo sobre el Tribunal Europeo y Comunitario de Patentes*, *Rec. p. I-1137*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 2011, *Nisipeanu*, C-263/10, *Rec. p. I-97*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011, *Kelly*, C-104/10, *Rec. p. I-6813*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2012, *Kokopelli*, C-59/11, todavía no publicada en la *Recopilación*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, c-399/11, todavía no publicada en la *Recopilación*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2013, *Valsts*, C-527/11, todavía no publicada en la *Recopilación*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2013, *Belgian Electronic Sorting Technology*, C-657/11, todavía no publicada en la *Recopilación*.