CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 8 de noviembre de 2007 [1]

I. Introducción

1. Mediante resolución de 17 de octubre de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de noviembre siguiente, el Tribunal du travail de Bruxelles planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas especificas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión. [2]

2. Dicha cuestión ha sido planteada en el marco de un litigio entre la Señora Gysen y un organismo de seguridad social de Derecho belga para trabajadores por cuenta propia, relativo a la determinación del importe de las asignaciones por hijos a cargo que dicho organismo debe abonar a la Señora Gysen por dos de sus tres hijos en virtud de la normativa nacional.

II. Marco jurídico

A. *Normativa comunitaria*

3. En virtud de su artículo 11, párrafo segundo, el Reglamento nº 259/68 «será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».

4. El artículo 67, apartado 1, del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto de los funcionarios»), tal como se define en el artículo 2 del Reglamento nº 259/68, en la versión resultante de las sucesivas modificaciones de

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 56, p. 1; EE 01/01, p. 129.

este último, prevé a favor de dichos funcionarios tres tipos de complementos familiares: la asignación familiar, la asignación por hijos a cargo y la asignación por escolaridad.

5. Los artículos 1, 2 y 3 del anexo VII del Estatuto de los funcionarios establecen, en concreto, las condiciones a las que se encuentra sometida la concesión de cada una de estas asignaciones y su importe correspondiente.

6. El artículo 67, apartado 2, precisa que «los funcionarios beneficiarios de los complementos familiares contemplados [en el mismo] artículo estarán obligados a declarar los complementos del mismo tipo que perciban de otras fuentes, los cuales serán deducidos de los que se paguen en virtud de lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 del Anexo VII».

7. En virtud del artículo 20, apartado 2 y del artículo 21 del régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «RAA»), tal como se define en el artículo 3 del Reglamento nº 259/68 en la versión resultante de las sucesivas modificaciones de este último, el artículo 67 del Estatuto de los funcionarios y los artículos 1, 2 y 3 de su anexo VII se aplican por analogía a los agentes temporales.

B. *Normativa nacional*

8. Con arreglo al régimen previsto en el Real Decreto belga de 8 de abril de 1976, el cual establece el régimen de las prestaciones familiares a favor de los trabajadores autónomos [3] (en lo sucesivo, «Real Decreto de 8 abril de 1976»), el importe de la asignación por hijos a cargo depende de la posición (en lo sucesivo, «rango»), que ocupa cada uno de los hijos beneficiarios de dicha asignación en la sucesión de los hijos del trabajador interesado beneficiarios de asignaciones. Más concretamente, este importe aumenta con el número de hijos beneficiarios de asignaciones, de forma que es mayor para el segundo hijo que para el primer hijo y aún mayor para el tercero e hijos sucesivos.

9. No obstante, el artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 8 de abril de 1976, en su versión modificada, con efecto retroactivo a partir del 1 de julio de 2001, por el artículo 4 del Real Decreto de 7 de septiembre de 2003, [4] dispone lo siguiente:

«A efectos de la aplicación de los artículos 17, 19, 20 y 20 *bis,* el rango se determinará teniendo en cuenta el orden temporal de los nacimientos de los hijos beneficiarios [de asignaciones] con arreglo al presente Decreto, a las leyes coordinadas relativas a las

3 — *Moniteur belge* de 6 de mayo de 1976, p. 5.952. Dicho Decreto ha sido objeto de numerosas modificaciones a lo largo del tiempo.

4 — *Moniteur belge* de 1 de octubre de 2003, p. 48.215.

asignaciones familiares para trabajadores por cuenta ajena, al Real Decreto de 26 de marzo de 1965 relativo a las asignaciones familiares reconocidas a determinadas categorías del personal remunerado por el Estado, a la Ley de 20 de julio de 1971 por la que se establecen prestaciones familiares garantizadas, y a los convenios internacionales en materia de seguridad social vigentes en Bélgica.» [5]

III. Antecedentes de hecho y cuestión prejudicial

10. La Señora Gysen, ciudadana belga, ejerce una actividad profesional por cuenta propia en Bélgica.

11. Es madre de tres hijos: Adrien, nacido en 1989 de su primer matrimonio, disuelto por divorcio en 1993, y Augustin y Élise, nacidos, respectivamente, en 1994 y en 1996, de un matrimonio posterior, también disuelto por divorcio en 2000.

12. El primer marido de la Señora Gysen, padre de Adrien, entró al servicio de la Comisión de las Comunidades Europeas en calidad de agente temporal el 1 de diciembre de 2001. A partir de esta fecha, la Señora Gysen, a la cual una resolución judicial confió la autoridad parental sobre Adrien, recibe de la Comisión, en nombre y por cuenta del padre de éste, la totalidad del importe de la asignación que le corresponde en concepto de hijo a cargo con arreglo al Estatuto de los funcionarios y al RAA.

13. En lo que se refiere a sus dos hijos pequeños, la Señora Gysen, que ejerce la autoridad parental sobre dichos hijos de manera conjunta con su segundo marido también percibe, en virtud de resolución judicial, los complementos familiares que abona A.s.b.l. Groupe S — Caisse d'Assurances sociales pour indépendants (en lo sucesivo, «Caja»).

14. Mediante carta de 22 de febrero de 2002, la Señora Gysen comunicó a la Caja que desde el 1 de diciembre de 2001 recibía de la Comisión asignaciones correspondientes a Adrien.

15. Por este motivo, la Caja dejó de abonar a la Señora Gysen las asignaciones correspondientes a su hijo Adrien, si bien siguió pagándole las asignaciones de sus hijos Augustin y Elise como hijos de segundo y tercer rango.

16. No obstante, a partir de marzo de 2003, la Caja comenzó a detraer de las asignaciones familiares mensuales abonadas a la Señora Gysen un importe total de 2.284,84 euros, en

5 — Traducción no oficial del texto original en francés.

concepto de diferencia entre las asignaciones indebidamente pagadas correspondientes a Augustin y Elise como hijos de segundo y de tercer rango y las asignaciones que, según la Caja, deberían haberse abonado en relación con éstos como hijos de primer y de segundo rango. A partir de las mismas fechas, la Caja ha abonado a la Señora Gysen asignaciones correspondientes a Augustin y Elise como hijos de primer y segundo rango. La Caja consideró, en efecto, que los hijos beneficiarios de las asignaciones familiares abonadas por las Comunidades Europeas no podían ser tenidos en cuenta a efectos de la composición del grupo de hijos beneficiarios con arreglo al artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 8 de abril de 1976.

17. Así pues, la Señora Gysen acudió al Tribunal du travail de Bruxelles solicitando que éste declarase que sus hijos Augustin y Elise debían ser considerados como hijos de segundo y tercer rango a efectos de dicho artículo, y que condenase a la Caja a devolverle las cantidades detraídas de sus asignaciones desde el mes de marzo de 2003 y a pagar los atrasos correspondientes a la diferencia entre las cantidades abonadas y las debidas en concepto de asignaciones relativas a dichos hijos.

18. Ese Tribunal decidió suspender el procedimiento pendiente ante él y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Puede o debe considerarse que el Reglamento [nº 259/68] y su Anexo VII: Normas relativas a las remuneraciones […], sección primera, complementos familiares, artículo 67, apartado 1, según el cual, los complementos familiares consistirán en:

a) asignación familiar,

b) asignación por hijos a cargo,

c) asignación por escolaridad,

constituyen lo que la normativa interna controvertida designa como "[…] convenio internacional en materia de seguridad social vigente en Bélgica"?»

IV. Análisis jurídico

19. Con el fin de resolver el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente debe determinar si, con arreglo a las disposiciones del Real Decreto de 8 de abril de 1976, en la composición del grupo de hijos de un trabajador autónomo beneficiario de

complementos familiares, necesaria para establecer el rango de cada uno de éstos y, en consecuencia, el importe de la asignación que deba abonarse por cada uno de ellos, deben o no tenerse en cuenta los hijos respecto de los cuales las instituciones comunitarias abonan complementos familiares según lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios y el RAA.

20. Las partes del litigio principal han sostenido ante el órgano jurisdiccional remitente opiniones contrapuestas acerca del alcance del concepto de convenio internacional en materia de seguridad social vigente en Bélgica al que se refiere el artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del citado Real Decreto. Como resulta de la resolución de remisión, la referencia a los «convenios internacionales en materia de seguridad social vigentes en Bélgica» se introdujo en la mencionada disposición mediante Real Decreto de 7 de septiembre de 2003 tras el pronunciamiento de la sentencia de la Cour d'arbitrage (órgano jurisdiccional encargado del control de constitucionalidad de las leyes) [6] de Bélgica, de 13 de julio de 2001, [7] nº 106/2001, por la que se declaraba contrario a los artículos 10 y 11 de la Constitución belga, relativos a los principios de igualdad y de no discriminación, el artículo 42 de las leyes belgas relativas a las prestaciones familiares reconocidas a los trabajadores por cuenta ajena, coordinadas por el Real Decreto de 19 de diciembre de 1939, [8] «en la medida en que, a efectos del cálculo del rango que determina el importe de las asignaciones familiares, [limitaba] la toma en consideración de los hijos beneficiarios a aquellos que perciben esta prestación en virtud de tales leyes coordinadas, sin que pueda tomarse en consideración el hijo beneficiario de prestaciones familiares en virtud de la legislación de un Estado miembro de la Unión Europea declarada aplicable por el Derecho comunitario». [9]

21. En el litigio principal, la Señora Gysen sostuvo que el concepto de «convenios internacionales en materia de seguridad social vigentes en Bélgica», a efectos del artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 8 de abril de 1976, incluye las disposiciones vinculantes aprobadas en el seno de una institución de Derecho Internacional Público, como es el caso de las contenidas en el Estatuto de los funcionarios.

22. La Caja sostuvo, por su parte, que la extensión del ámbito de aplicación de la citada norma, producida mediante el Real Decreto de 7 de septiembre de 2003, sólo se aplica respecto de los países con los cuales Bélgica ha firmado convenios internacionales multilaterales o bilaterales en materia de seguridad social. Ahora bien, según puso de manifiesto la Caja, no existe ningún convenio entre Bélgica y las instituciones europeas o internacionales que abonan complementos familiares a los miembros de su personal.

6 — El 7 de mayo de 2007, mediante una enmienda introducida en la Constitución belga, la denominación de la Cour d'arbitrage fue sustituida por la de Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) (*Moniteur belge* de 8 de mayo de 2007, pp. 25.101 y 25.102).

7 — *Moniteur belge* de 13 de noviembre de 2001, p. 38.689.

8 — *Moniteur belge* de 22 de diciembre de 1939, p. 8.702.

9 — Traducción no oficial del fallo de la sentencia en cuestión.

23. La Caja indicó que, si bien es cierto que los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas son convenios internacionales vigentes en Bélgica y que algunas de las normas establecidas por dichas organizaciones internacionales son directamente aplicables en los Estados miembros, sin embargo, las normas del Estatuto de los funcionarios, aunque confieren a los funcionarios comunitarios derechos que éstos pueden hacer valer ante su empleador, no son inmediata y directamente aplicables en el ordenamiento nacional belga.

24. Igualmente, la resolución de remisión cita la opinión manifestada por el Ministerio Fiscal en el litigio principal, según la cual el Reglamento nº 259/68, al tener como base jurídica dos tratados internacionales ratificados por Bélgica —el Tratado CE y el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965— [10] y al ser, en virtud de su artículo 11, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada uno de los Estados miembros, debe considerarse comprendido en el concepto de convenio internacional en materia de seguridad social vigente en Bélgica a efectos del artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 8 de abril de 1976.

25. Tras exponer las posiciones de las partes y del Ministerio Fiscal, tal como han sido referidas anteriormente, y tras señalar que esta última norma, al referirse a los «convenios internacionales en materia de seguridad social vigentes en Bélgica», presenta una redacción diferente respecto de otras normas nacionales que, en materia de pensiones, se refieren expresamente al «estatuto del personal de una institución de Derecho Público Internacional», el órgano jurisdiccional remitente formula la cuestión prejudicial de autos sin exponer consideraciones adicionales.

26. Parece evidente que, tal como se formula en la resolución de remisión, la cuestión prejudicial no entraría en el ámbito de competencia del Tribunal de Justicia. Al preguntar si el Estatuto de los funcionarios y su anexo VII constituyen un «conveni[o] internaciona[l] en materia de seguridad social vigent[e] en Bélgica» a efectos del artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 8 de abril de 1976, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en realidad, que el Tribunal de Justicia interprete una norma de Derecho belga. [11] Ahora bien, como es sabido, en el marco del sistema de cooperación judicial establecido por el artículo 234 CE, la interpretación de las normas nacionales corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales y no al Tribunal de Justicia. [12]

27. Así pues, incumbe al propio órgano jurisdiccional remitente determinar qué debe entenderse por «conveni[o] internaciona[l] en materia de seguridad social vigent[e] en

10 — DO 1967, 152, p. 13.

11 — Procede indicar que, aunque el texto de dicha norma nacional no se reproduce en la resolución de remisión sino que figura en los autos del asunto principal, transmitidos con la petición de decisión prejudicial, de la resolución de remisión puede, no obstante, deducirse el contenido de dicha norma.

12 — Sentencias de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage (C-37/92, Rec. p. I-4947), apartado 7, y de 20 de octubre de 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal y otros (C-511/03, Rec. p. I-8979), apartado 25 y jurisprudencia allí citada.

Bélgica» a efectos de la citada norma nacional. Asimismo, tiene atribuida la competencia para aplicar dicha norma y, en consecuencia, para apreciar si el Estatuto de los funcionarios y el RAA están o no comprendidos en tal concepto normativo. El Tribunal de Justicia sólo puede realizar aclaraciones respecto de la naturaleza jurídica de dichos actos para permitir que el órgano jurisdiccional remitente realice tal apreciación.

28. Estas aclaraciones, aunque no presenten rasgos de duda o de complejidad, resultan particularmente oportunas a la luz de ciertas alegaciones formuladas ante el órgano jurisdiccional remitente. Debo destacar, en particular, que la Caja ha afirmado, en el litigio principal, que las disposiciones del Estatuto de los funcionarios, si bien confieren a los funcionarios comunitarios derechos que éstos pueden hacer valer ante su empleador, no son, sin embargo, inmediata y directamente aplicables en el ordenamiento jurídico belga.

29. Así pues, considero que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente puede ser reformulada de modo que tenga por objeto dilucidar la naturaleza jurídica del Estatuto de los funcionarios y del RAA y su posible aplicabilidad directa en el ordenamiento jurídico belga.

30. A este respecto conviene recordar, en primer lugar, que la aprobación del Estatuto de los funcionarios y del RAA supone el cumplimiento, por parte del Consejo, de la disposición del Tratado CE (actualmente, el artículo 283 CE), que encomienda a dicha institución el establecimiento, a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás instituciones interesadas, del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y del régimen aplicable a los otros agentes de dichas Comunidades. [13] Igualmente, determinadas disposiciones del Estatuto de los funcionarios y del RAA constituyen la aplicación de algunas de las disposiciones contenidas en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas —en particular en sus artículos 7 y 12 al 16— el cual, incorporado como anexo a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, tiene la misma naturaleza y el mismo rango que dichos Tratados.

31. Por otra parte, es preciso subrayar que, tal como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el Estatuto de los funcionarios y el RAA fueron establecidos por el Reglamento nº 259/68, el cual, en virtud del artículo 189, párrafo segundo, del Tratado CEE (actualmente, artículo 249 CE, párrafo segundo) tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, [14] tal como, por otra parte, se establece en su artículo 11. De

13 — El Reglamento nº 259/68 fue aprobado basándose, más concretamente, en el artículo 24, apartado 1, del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (DO 1967, 152, p. 2), artículo que deroga el anterior artículo 212 del Tratado CEE y cuyo contenido coincide con el del artículo 283 CE.

14 — Sentencias de 20 de octubre de 1981, Comisión/Reino de Bélgica (137/80, Rec. p. 2393), apartado 7, y de 7 de mayo de 1987, Comisión/Reino de Bélgica (186/85, Rec. p. 2029), apartado 21.

ello se deduce, según el Tribunal de Justicia, que, aparte de los efectos que provocan en el orden interno de la administración comunitaria, el Estatuto y el RAA obligan del mismo modo a los Estados miembros en la medida en que la participación de éstos sea necesaria para la aplicación de dichos actos. [15]

32. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia —tras señalar que el artículo 67, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios permite regular los conflictos entre el régimen comunitario y los diferentes regímenes nacionales, al pagarse a los beneficiarios las asignaciones familiares previstas por el Estatuto sólo en la medida en que las mismas excedan el importe de las asignaciones equivalentes pagadas en aplicación de un régimen previsto por la legislación de un Estado miembro— precisó que, «ya que encuentra su fundamento en el apartado 2 del artículo 67 del Estatuto, es decir, en una disposición contenida en un Reglamento adoptado con arreglo al párrafo 2 del artículo 189 del Tratado CEE, el carácter complementario de las asignaciones estatutarias [del Estatuto de los funcionarios] se impone a los Estados miembros y no puede ser desconocido por las disposiciones legislativas nacionales». [16]

33. Así pues, el Estatuto de los funcionarios y el RAA vinculan a todos los Estados miembros, incluido el Reino de Bélgica. Por otra parte, no cabría sostener que dicho efecto vinculante en relación con las autoridades belgas no es aplicable en el caso de autos por haber declarado, igualmente, el Tribunal de Justicia que el artículo 67, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios no crea «obligaciones a cargo de los Estados miembros en materia de subsidios familiares en aquellas situaciones en las que el cónyuge de un funcionario, de un antiguo funcionario jubilado o de otro agente de las Comunidades ejerza en el territorio de un Estado miembro una actividad laboral por cuenta propia». [17]

34. Esta apreciación del Tribunal de Justicia significa, simplemente, que no se prohíbe a un Estado miembro denegar los subsidios familiares previstos por su propia legislación, oponiendo la posibilidad de que sus titulares se beneficien, por el mismo hijo, de las asignaciones familiares abonadas en virtud del Estatuto de los Funcionarios y del RAA, en aquellas situaciones en las que el cónyuge del funcionario o del agente de las Comunidades ejerce en su territorio una actividad laboral por cuenta propia. [18] Tal como indica el Tribunal de Justicia, en efecto, «las asignaciones de la misma naturaleza que, según la disposición antes citada, deben deducirse de las asignaciones familiares estatutarias [del Estatuto de los funcionarios] y que por tanto eximen a las instituciones de la obligación de pagar estas últimas, son sólo aquellas abonadas en relación con una actividad laboral por cuenta ajena». [19] No obstante, el hecho de que no resulte de aplicación el artículo 67, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios a las situaciones antes mencionadas no afecta en absoluto a la eficacia obli-

15 — Sentencias de 20 de octubre de 1981, Comisión/Reino de Bélgica, antes citada, apartado 8, y de 7 de mayo de 1987, Comisión/Reino de Bélgica, antes citada, apartado 21.

16 — Sentencia de 7 de mayo de 1987, Comisión/Reino de Bélgica, antes citada, apartado 23.

17 — *Ibidem*, apartado 34.

18 — *Ibidem*, apartado 33.

19 — *Ibidem*.

gatoria y a la aplicabilidad directa del propio Estatuto y del RAA en todos los Estados miembros, incluido el Reino de Bélgica.

35. Habida cuenta de lo que antecede, cabría responder a la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia indicando, simplemente, que el Estatuto de los funcionarios y el RAA, aprobados mediante Reglamento comunitario, poseen un alcance general y son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros.

36. No obstante, la Comisión, único sujeto que, además de la Señora Gysen, ha presentado observaciones escritas en el marco del presente procedimiento prejudicial, sugiere que se reformule la cuestión prejudicial en términos mucho más amplios de los que he precisado en el punto 29 *supra.* La Comisión propone, en efecto, que se considere que el órgano jurisdiccional remitente desea, fundamentalmente, saber «si el Derecho comunitario debe ser interpretado en el sentido de que se opone a que una normativa nacional con arreglo a la cual, cuando las prestaciones familiares a las que tenga derecho un trabajador por cuenta propia deban ser íntegramente abonadas por el régimen comunitario establecido en virtud del [Estatuto de los funcionarios], el hijo beneficiario de estas prestaciones no debe ser tenido en cuenta para determinar el rango de los hijos de ese trabajador, rango que incide en la determinación el importe de las asignaciones familiares [que deban abonarse en relación con sus otros hijos]».

37. Planteada en tales términos, la cuestión prejudicial no tendría meramente por objeto solicitar una aclaración acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de los funcionarios y del RAA para permitir al órgano jurisdiccional remitente apreciar si tales actos pueden quedar comprendidos en el concepto normativo de «convenios internacionales en materia de seguridad social vigentes en Bélgica», cuyo alcance debe precisar este órgano jurisdiccional conforme al Derecho nacional.

38. La cuestión versaría, por el contrario, o en todo caso, igualmente, sobre la existencia de límites impuestos por el Derecho comunitario, en cuanto fuente de Derecho de rango superior, en relación con la interpretación y la aplicación de la norma interna en cuestión. Así pues, se trataría de precisar —habida cuenta de la obligación del juez nacional de interpretar la norma interna, en la medida de lo posible, de modo conforme con el Derecho comunitario, y de incluso, en determinadas condiciones, dejar de aplicarla cuando no resulte posible esta aplicación conforme— los posibles condicionantes impuestos por el Derecho comunitario que deben orientar al órgano jurisdiccional remitente a la hora de definir el alcance del mencionado concepto normativo nacional y, en su caso, en la apreciación de la compatibilidad con el Derecho comunitario de la norma que contiene tal concepto, en el supuesto de que éste no pueda entenderse en el sentido de que incluye, asimismo, el Estatuto de los funcionarios y el RAA.

39. Es preciso preguntarse si la reformulación de la cuestión prejudicial sugerida por la Comisión, al ampliar de manera sustancial el

objeto de la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, no va más allá del marco de la colaboración entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales fijado por el régimen establecido en el artículo 234 CE.

40. A este respecto, debo recordar que, según la jurisprudencia, corresponde al Tribunal de Justicia, ante cuestiones formuladas de modo inadecuado o que desborden del marco de funciones que le confía el artículo 234 CE, extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación del acto de remisión, los elementos de Derecho comunitario que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio. [20]

41. Con el fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional que le ha sometido una cuestión prejudicial, el Tribunal puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho comunitario a las que no se haya referido el juez nacional al formular su cuestión. [21] Es lo que ha ocurrido tanto en los casos en los que la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia aludía a normas de Derecho comunitario no relevantes con respecto a la situación que había motivado el procedimiento prejudicial, [22] como en aquellos casos en que la cuestión no se remitía a ninguna norma específica de Derecho comunitario y se refería al Tratado CE, o al Derecho comunitario en su conjunto. [23]

42. No faltan en la jurisprudencia casos en los cuales el Tribunal de Justicia ha ampliado el objeto de la cuestión prejudicial planteada pronunciándose sobre la validez de un texto normativo de Derecho comunitario cuando el órgano jurisdiccional nacional había formulado la cuestión prejudicial de forma que lo que solicitaba al Tribunal de Justicia era un ejercicio meramente interpretativo. [24]

43. Así pues, el Tribunal de Justicia parece atribuirse un amplio margen en la identificación de los elementos de Derecho comunitario que requieren ser interpretados para dirimir el litigio nacional, quedando justificada la actuación del Tribunal de Justicia por la necesidad de cumplir la obligación de proporcionar una «respuesta útil» al órgano jurisdiccional remitente e inspirado por el espíritu de plena colaboración con este

20 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 20 de marzo de 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207), apartado 9, y de 18 de noviembre de 1999, Teckal (C-107/98, Rec. p. I-8121), apartado 34.

21 — Sentencias Tissier, antes citada, apartado 9; de 2 de febrero de 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Rec. p. I-317), apartado 7, y de 7 de noviembre de 2002, Bourrasse y Perchicot C-228/01 y 289/01, Rec. p. I-10213), apartado 33.

22 — Entre otros ejemplos, véanse las sentencias de 27 de marzo de 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Rec. p. I-1323); de 6 de abril de 1995, Flip y Verdegem (C-315/93, Rec. p. I-913); Teckal, antes citada y Bourrasse y Perchicot, antes citada.

23 — Entre otros ejemplos, véanse las sentencias de 14 de julio de 1971, Muller y otros (10/71, Rec. p. 723); de 13 de diciembre de 1984, Haug-Adrion (251/83, Rec. p. 4277); Tissier, antes citada; de 19 de noviembre de 1991, Aliments Morvan (C-235/90, Rec. p. I-5419), y de 26 de septiembre de 1996, Arcaro (C-168/95 Rec. p. I-4705).

24 — Entre otros ejemplos, véanse las sentencias de 3 de febrero de 1977, Strehl (62/76, Rec. p. 211); de 15 de octubre de 1980, Roquette Frères (145/79, Rec. p. 2917), y de 14 de junio de 1990, Weiser (C-37/89 Rec. p. I-2395).

último. En el marco de la cooperación judicial establecida mediante el artículo 234 CE, caracterizada por el hecho de que el órgano jurisdiccional nacional y el Tribunal de Justicia —dentro del ámbito de sus respectivas competencias y con el fin de garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario— deben cooperar directamente en la elaboración de una resolución, debe excluirse todo rigor formalista que sólo serviría para retrasar el procedimiento. [25] Así pues, la amplia facultad para reformular las cuestiones prejudiciales, incluso ampliando su objeto, que se reserva el Tribunal de Justicia, en la medida en que permite evitar una probable reiteración de la petición de decisión prejudicial, se justifica también por razones de economía procesal.

44. Si bien la reformulación de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal du travail de Bruxelles en los términos sugeridos por la Comisión no parece exceder de los amplios límites de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia, tal como se definen por la jurisprudencia, esto no significa, evidentemente, que deba ser asumida por el Tribunal de Justicia.

45. Si bien el Tribunal de Justicia está obligado, con arreglo a los artículos 10 CE y 234 CE, a responder a las cuestiones de interpretación del Derecho comunitario planteadas por los órganos jurisdiccionales remitentes cuando concurren los requisitos de admisibilidad precisados por la jurisprudencia, no cabe, por el contrario, considerar que éste quede obligado a responder a cuestiones que no han sido planteadas por dichos órganos jurisdiccionales, sino, ante él, por sujetos que participan en el procedimiento prejudicial, esto es, conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, las partes del litigio principal, los Estados miembros, la Comisión y, cuando proceda, el Parlamento Europeo, el Consejo o el Banco Central Europeo, además de los Estados Parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros, y el Órgano de Vigilancia previsto por dicho Acuerdo, cuando se trate de uno de los ámbitos de aplicación de tal Acuerdo.

46. La facultad del Tribunal de Justicia de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una interpretación del Derecho comunitario que exceda de lo solicitado por dicho órgano debe ejercitarse con prudencia y atendiendo a motivos de oportunidad.

47. En el caso de autos, observo que la cuestión planteada por la Comisión va mucho más allá de las preocupaciones del órgano jurisdiccional remitente. No cabe deducir de ningún pasaje de la resolución de remisión que el Tribunal du travail de Bruxelles albergue dudas sobre la compatibilidad con disposiciones o principios de Derecho comunitario del artículo 16, apartado 1, párrafo primero del Real Decreto de 8 de abril de

25 — Sentencia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze (16/65, Rec. pp. 910 y ss., en particular, p. 922).

1976, norma respecto de la cual, por otra parte, el tribunal nacional no ha esbozado aún una interpretación. Así pues, nos encontramos en una situación bien diferente de aquella en la cual un órgano jurisdiccional remitente se interroga sobre la compatibilidad de una normativa nacional determinada, que éste interpreta, con una disposición determinada de Derecho comunitario y en la cual el Tribunal de Justicia responde, *habida cuenta la esencia del problema evocado por dicho órgano jurisdiccional,* constatando la inaplicabilidad al caso de autos de dicha disposición y proporcionando la interpretación de otra disposición de Derecho comunitario aplicable al caso de autos y respecto de la cual aquella normativa resulta contraria. [26]

48. La reformulación de la cuestión prejudicial que sugiere la Comisión tampoco parece necesaria, por otra parte, para mantener el efecto útil de la remisión prejudicial. Como se ha visto, aunque la cuestión haya sido formulada de forma incoherente por el órgano jurisdiccional remitente, es posible reformularla según los términos que he indicado en el anterior punto 29 para garantizar, en cualquier caso, una respuesta útil por parte del Tribunal de Justicia.

49. Por otra parte, considero inoportuno, en todo caso, que el Tribunal de Justicia se dedique a buscar en los recovecos del Derecho comunitario una disposición que pueda oponerse a una normativa nacional como la descrita en la formulación de la cuestión que plantea la Comisión. El Tribunal de Justicia debería, a lo sumo, examinar el alcance de la única norma comunitaria concretamente mencionada por la Comisión en sus observaciones escritas, esto es, el artículo 10 CE. Considero que debe llegarse a esta conclusión aplicando analógicamente la reciente tendencia jurisprudencial que, en relación con la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, insiste particularmente en solicitar que el Juez remitente indique las razones precisas que le han conducido a plantearse la interpretación del Derecho comunitario y a estimar necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, así como un mínimo de explicaciones sobre las razones de la elección de las disposiciones comunitarias cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable al litigio. [27]

50. Recuerdo, para concluir, que incumbe al Tribunal de Justicia velar por que sea salvaguardada la posibilidad de que los sujetos interesados presenten observaciones escritas conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta que,

26 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de diciembre de 2004, My (C-293/03, Rec. p. I-12013).

27 — Autos de 28 de junio de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979), apartado 16; de 19 de octubre de 2004, Regio (C-425/03, no publicado en la Recopilación), apartado 9; de 1 de diciembre de 2005, Dhumeaux y otros (C-116/05, no publicado en la Recopilación), apartado 21, y de 13 de julio de 2006, Eurodomus (C-166/06, no publicado en la Recopilación), apartados 7 y 8. En el segundo de estos autos de inadmisibilidad, se indica, en particular, que el órgano jurisdiccional remitente no había precisado las disposiciones de Derecho comunitario respecto de las cuales requería la interpretación (apartado 12).

antes de la presentación de tales observaciones, a estos sujetos sólo se les notifican las resoluciones de remisión. [28]

51. Precisamente por las razones indicadas en el punto 47 *supra,* la posibilidad de que los sujetos interesados se pronunciaran mediante observaciones escritas, conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, acerca de la posible existencia de disposiciones de Derecho comunitario que se opongan a una disposición nacional como la contenida en el artículo 16, apartado 1, párrafo primero del Real Decreto de 8 de abril de 1976, según la interpreta la Caja, si bien es cierto que no se descartaba completamente, resultaba, no obstante, muy teórica. No cabe duda de que estos sujetos —a quienes se notificaron con arreglo al apartado 4 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia las observaciones escritas presentadas por la Comisión— hubieran podido tomar posición al respecto solicitando la fijación de una vista y presentando observaciones orales. Sin embargo, por una parte, debe recordarse que sólo la resolución de remisión se notifica a los sujetos mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, en especial, a los Estados miembros, acompañada de una traducción en la lengua oficial de cada Estado, [29] mientras que las observaciones escritas presentadas por la Comisión en el marco del presente procedimiento prejudicial se han notificado a tales sujetos sólo en su versión original en la lengua de procedimiento (el francés); y, por otra parte, debe también garantizarse la posibilidad de presentar observaciones *escritas.*

52. Considero que, por consiguiente, una ampliación del objeto de la cuestión prejudicial como la que sugiere la Comisión exigiría que se diera a los Estados miembros y a las partes del litigio principal la posibilidad de pronunciarse por escrito sobre la cuestión planteada por la Comisión. Me parece particularmente importante, ante todo, que se requirieran observaciones del Gobierno belga, dado que dicha cuestión podría poner, indirectamente, en tela de juicio la compatibilidad con el Derecho comunitario de una norma del ordenamiento belga. Naturalmente, todavía podrían presentarse estas observaciones, pero ello alargaría los plazos de resolución del presente procedimiento.

53. Las consideraciones expuestas me parecen suficientes para desaconsejar que se amplíe el alcance del análisis que el Tribunal de Justicia debe efectuar en el marco del presente procedimiento a la cuestión sugerida por la Comisión. Así pues, el objeto de la cuestión prejudicial debería, en mi opinión, quedar circunscrito a los límites que he señalado en el punto 29 *supra.* Por otra parte, debo recordar que la Comisión siempre dispone de la posibilidad de someter al Tribunal de Justicia la cuestión de la compatibilidad del artículo 16, apartado 1, párrafo primero del Real Decreto de 8 de abril de

28 — Sentencias de 1 de abril de 1982, Holdijk y otros (141/81 a 143/81, Rec. p. 1299), apartado 6, y de 11 de septiembre de 2003, Altair Chimica (C-207/01, Rec. p. I-8875), apartado 25; y autos de 23 de marzo de 1995, Saddik (C-458/93, Rec. p. I-511), apartado 13, y Laguillaumie, antes citado, apartado 14.

29 — Véase auto Laguillaumie, antes citado, apartado 24.

1976 con el Derecho comunitario instando un procedimiento de incumplimiento conforme al artículo 226 CE.

54. Así pues, sólo de modo subsidiario y a grandes rasgos pasaré seguidamente a examinar en cuanto al fondo la cuestión de si el artículo 10 CE se opone o no a una normativa nacional según la cual, en el contexto de la liquidación por parte del organismo nacional competente de asignaciones familiares por hijos a cargo de un trabajador por cuenta propia, el hijo de dicho trabajador que sea beneficiario de complementos familiares pagados en virtud del Estatuto de los funcionarios o del RAA, no se tiene en cuenta para determinar el rango del resto de los hijos del mismo trabajador, rango que, según dicha normativa, influye en el importe de las asignaciones familiares que deban pagarse por estos últimos.

55. La Comisión se ha pronunciado a favor de dar una respuesta afirmativa a dicha cuestión invocando a este respecto el precedente constituido por la sentencia My, [30] relativa a una normativa nacional que no permitía al organismo de seguridad social competente tomar en cuenta los años de servicio prestados en el seno de una institución comunitaria a efectos del reconocimiento del derecho a una pensión de jubilación anticipada en virtud del régimen nacional.

56. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia, tras observar que el artículo 10 CE impone a los Estados miembros la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión, estimó que dicho artículo, en relación con el Estatuto de los funcionarios, se opone a tal normativa nacional. [31]

57. No obstante, procede señalar que el Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión tras apreciar que esta normativa nacional «puede obstaculizar y, por tanto, desalentar el ejercicio de una actividad profesional en una institución de la Unión Europea en la medida en que cuando un trabajador, que ha estado afiliado a un régimen nacional de pensiones, acepta un empleo en tal institución, corre el riesgo de perder la posibilidad de disfrutar, con arreglo al citado régimen, de una prestación de vejez a la que habría tenido derecho en caso de no haber aceptado tal empleo». [32]

58. Así pues, al considerar que esa normativa nacional era contraria al artículo 10 CE, incluso interpretado en relación con el Estatuto de los funcionarios, el Tribunal de Justicia estimó relevante el hecho de que esta normativa podía hacer más difícil la

30 — Antes citada.

31 — *Ibidem*, apartados 48 y 49.

32 — *Ibidem*, apartado 47.

contratación, por parte de las Comunidades Europeas, de funcionarios nacionales con una cierta antigüedad obstaculizando, de este modo, el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

59. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya había adoptado anteriormente un enfoque similar en la sentencia Tither, [33] relativa a un régimen nacional destinado a facilitar la adquisición y la mejora de viviendas que excluía del beneficio previsto (subvenciones sobre los intereses de préstamos hipotecarios) a quienes desempeñasen funciones por las cuales percibieran retribuciones no imponibles en virtud de una exención especial o de una inmunidad y, por lo tanto, a los empleados de las Comunidades Europeas. El órgano jurisdiccional remitente solicitaba del Tribunal de Justicia, en particular, que indicase si el artículo 5 del Tratado CEE (actualmente artículo 10 CE) imponía al Estado miembro interesado que también concediese el beneficio a dichos sujetos cuando cumplieran el resto de requisitos establecidos por el régimen en cuestión. Recordando que la citada norma «prohíbe a los Estados miembros adoptar aquellas medidas que puedan perturbar el funcionamiento de las instituciones comunitarias», el Tribunal de Justicia señaló que, aunque una normativa como la del régimen en cuestión podía producir «el efecto [de] privar a los funcionarios y agentes de las Comunidades de una ventaja de tipo económico de la que se beneficiarían si no tuvieran calidad de tales», no parecía que las medidas previstas por ésta pudieran «llegar a disuadir a determinadas personas de entrar al servicio de las Comunidades o a incitarles a dejar la función pública por ellas ejercidas» teniendo, en consecuencia, entidad suficiente para «perturbar el normal funcionamiento de las instituciones comunitarias». Concluía, por tanto, que el artículo 5 del Tratado CEE no prohibía a los Estados miembros denegar a los funcionarios y los agentes de las Comunidades Europeas un beneficio como el previsto por el régimen nacional del que se trataba en el asunto principal.

60. Ahora bien, retornando al procedimiento prejudicial que nos ocupa, me parece difícil sostener que una disposición como la contenida en el artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 8 de abril de 1976 —suponiendo que debiera ser interpretada en el sentido de que excluye que se tome en consideración, en el contexto por ella definido, de los hijos del trabajador por cuenta propia que sean beneficiarios de asignaciones familiares en virtud del Estatuto de los funcionarios o del RAA— pueda disuadir a determinadas personas de entrar al servicio de las Comunidades, o de incitarlas a abandonar las funciones que en ellas ejercen. Es la propia Comisión quien señala, en relación con el caso de autos, que la normativa belga no provoca que el agente comunitario en cuestión (el primer marido de la Señora Gysen, padre de Adrien) pierda ninguna cantidad, ya que sólo produce el efecto de reducir, respecto de la cantidad que resultaría de no practicarse tal reducción, el

33 — Sentencia de 22 de marzo de 1990 (C-333/88, Rec. p. I-1133).

importe de las asignaciones familiares que la Caja debe abonar a su ex mujer por los hijos, Augustin y Elise, que ésta tuvo del segundo marido, el cual no es funcionario o agente de las Comunidades Europeas. [34] Por otra parte, aun cuando se considerara que dicha reducción incide en la cuantía de los recursos de los que la Señora Gysen puede disponer para hacer frente a los gastos de mantenimiento del primer hijo y que, consecuentemente y en última instancia, esta reducción incide en la determinación de las obligaciones que incumben al padre de este último, agente comunitario, en concepto de contribución a estos gastos, esta incidencia sería demasiado indirecta y marginal para poder provocar el efecto de disuasión o de incitación en cuestión.

61. Efectivamente, la Comisión indica acertadamente que la aplicación de la normativa belga, interpretada como se indica en el punto precedente, se traduciría para la Señora Gysen y para sus hijos Augustin y Elise, por el mero hecho, en definitiva, de que el padre de Adrian ocupe un puesto de trabajo en una institución comunitaria, en un trato menos ventajoso del que les correspondería si su padre no ocupara tal puesto. [35] No obstante, considero que, a la luz del criterio interpretativo que puede deducirse de las citadas sentencias Tither y My, esta diferencia de trato no constituye una violación por parte del Estado belga del deber de colaborar lealmente con las instituciones comunitarias previsto en el artículo 10 CE.

62. Huelga añadir —por cuanto excede de los límites del análisis que he propuesto en los anteriores puntos 29 y 53— que no parece posible censurar tal diferencia de trato invocando el principio de igualdad de trato en cuanto principio general de Derecho comunitario o las disposiciones que suponen expresión concreta del mismo, en particular el artículo 12 CE (prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad) y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad [36] (según el cual el trabajador nacional de un Estado miembro que trabaje en el territorio de otro Estado miembro «se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales»). En efecto, de los autos no se deduce ningún elemento que permita considerar que en el presente asunto nos encontramos ante una situación comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario en lugar de una situación puramente interna del Estado belga.

34 — Observaciones escritas de la Comisión, apartados 37 y 38.

35 — *Ibidem,* apartado 40.

36 — DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77.

V. Conclusión

63. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal du travail de Bruxelles en los términos siguientes:

«El Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, así como el régimen aplicable a los otros agentes de dichas Comunidades, aprobados por medio del Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, tienen un alcance general y son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente, al cual compete la interpretación y la aplicación del Derecho nacional, determinar si, a la luz de las mencionadas características, tales actos constituyen un "convenio internacional en materia de seguridad social vigente en Bélgica" a efectos de la normativa nacional en cuestión en el litigio principal.»