# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MAURICE LAGRANGE presentadas el 13 de marzo de 1963 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

## I

Como es sabido, los tres asuntos 28/62, 29/62 y 30/62 sobre los que hoy he de manifestarme, se presentan exactamente con los mismos caracteres que el asunto 26/62, que dio lugar a la sentencia de este Tribunal, de 5 de febrero de 1963. Al igual que en dicho asunto, se trata de peticiones emanantes de la Tariefcommissie, mediante las que este órgano jurisdiccional plantea al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 12 del Tratado. Las cuestiones se plantean en idénticos términos; las observaciones escritas presentadas tanto por las partes en el litigio principal como por los Gobiernos y la Comisión, son las mismas; finalmente, después de dicha sentencia no ha sobrevenido ningún hecho nuevo, ni se ha presentado argumento nuevo alguno. La única diferencia, desde el punto de vista del procedimiento, es que la Tariefcommissie ha planteado las cuestiones al Tribunal de Justicia en fechas distintas: el 16 de agosto de 1962, en el asunto 26/62; el 19 de septiembre de 1962 en los otros tres asuntos, de los que ahora conoce el Tribunal. Podría parecer por tanto que no hay más que responder como ya se hizo el pasado 5 de febrero, y en los mismos términos, pues aparentemente no hay razón alguna para pronunciarse en otro sentido.

Sin embargo, tal actitud supondría que la fuerza de cosa juzgada de la sentencia de este Tribunal, de 5 de febrero de 1963, no se extiende a los litigios presentes, pues en caso contrario se debería, si no declarar la inadmisibilidad de las peticiones de la Tariefcommissie (ya que son anteriores a dicha sentencia), cuando menos declarar que carecen de objeto, mediante una resolución de sobreseimiento. Es ésta una cuestión de principio, que no está desprovista de importancia para la aplicación futura del artículo 177 y las relaciones que de él derivan entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales.

Pienso que este problema debe ser resuelto mediante la normal aplicación de los principios que regulan, por una parte, el efecto de cosa juzgada, y por otra parte, el mecanismo de las cuestiones prejudiciales. No creo preciso extenderme acerca de dichos principios, que son comunes a los seis Estados miembros, al menos en lo esencial; me limitaré a recordarlos brevemente.

* Lengua original: francés.

1) En lo que atañe al *efecto de cosa juzgada,* el principio es que este efecto es sólo relativo, y no existe sino a condición de que haya identidad de partes, de causa y de objeto. (El Tribunal de Justicia aplicó estrictamente estos principios en las sentencias Chasse y Meroni, de 14 de diciembre de 1962.) Aparte del caso especial de la anulación de los actos administrativos, que surte efecto *erga omnes* (y también, según algunos, el de la «declaración de ilegalidad» de dichos actos), la regla no admite excepciones más que por disposición legal expresa. Conocemos en Francia una excepción de esa clase: el artículo 7 de la Ley de 6 de mayo de 1919, modificada por Ley de 22 de julio de 1927, confiere al órgano judicial civil la competencia para resolver sobre las controversias relativas a las denominaciones de origen en materia vitivinícola, puntualizando que «las resoluciones y sentencias definitivas decidirán con respecto a todos los habitantes y propietarios de la misma región», de modo que se permite que una resolución judicial establezca los requisitos de la denominación y delimite la región a la que ésta se aplica, exactamente como lo haría una norma reglamentaria. Es ésta una excepción muy característica a la regla del efecto relativo de la cosa juzgada, considerada tradicionalmente en Francia como la expresión jurídica del rechazo por la Revolución francesa de las «sentencias normativas» de los Parlamentos del antiguo régimen. En Alemania existe la excepción referida al alcance de las sentencias dictadas por el Bundesverfassungsgericht de Karlsruhe, que tienen efecto de cosa juzgada para todos los Tribunales y autoridades del Bund y de los Länder, e incluso en ocasiones fuerza de Ley. En el Tratado de Roma, no encontramos ninguna disposición especial de excepción al principio del efecto simplemente relativo de la cosa juzgada cuando el Tribunal de Justicia ha de interpretar las disposiciones del Tratado, sea en vía prejudicial o en cualquier otra.

2) En lo que se refiere a los principios que rigen el *mecanismo de las cuestiones prejudiciales,* los mismos descansan esencialmente en el respeto absoluto por cada uno de los órdenes jurisdiccionales de la competencia del otro. De esta forma, el Tribunal que conoce del litigio principal está vinculado por la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en lo que respecta a la cuestión de derecho sobre la que éste se ha pronunciado: dentro de este límite, la sentencia dictada con carácter prejudicial tiene efecto de cosa juzgada. Sin embargo, el Juez del asunto principal conserva la libertad de extraer de la sentencia de carácter prejudicial las consecuencias que en derecho procedan con el fin de dirimir el fondo del litigio, y aún la de no extraer consecuencia alguna, si, por ejemplo, descubriera con posterioridad que no era necesario plantearla y que podía resolver sobre una base diferente.

En cuanto al Tribunal de Justicia, no tiene más que una sola facultad, que es también un deber, la de comprobar su propia competencia: una vez que la haya reconocido, está obligado a pronunciarse, sin que haya de examinar si la remisión estaba justificada, si era realmente necesaria para juzgar sobre el litigio principal, etc. Como dice Waline («Manuel de droit administratif», 4.ª ed., p. 133), contemplando un supuesto en el que un Tribunal contencioso-administrativo resuelve previa remisión de un Tribunal de otro orden jurisdiccional, «al Tribunal contencioso-administrativo no le es lícito censurar al Tribunal de otro orden,

ni apreciar si éste ha desconocido su propia competencia».

El Tribunal de Justicia aplicó precisamente estos principios en la sentencia 26/62, en la que leemos lo siguiente:

«Considerando [...] que, para atribuir competencia al Tribunal de Justicia en el presente asunto, es necesario y suficiente que se desprenda de la cuestión planteada que la misma se refiere a la interpretación del Tratado;

que las consideraciones que hayan podido guiar a un órgano jurisdiccional nacional en la elección de sus cuestiones, así como la relevancia que se proponga concederles en el marco de un litigio del que conoce, no están sujetas a la apreciación del Tribunal de Justicia.»

II

Si se aplican simultáneamente los dos principios que acabamos de recordar, se llega a la conclusión de que la sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de febrero de 1963, dictada en el asunto 26/62, no produce efecto de cosa juzgada respecto a los otros tres litigios. Decimos «los otros tres litigios», y entendemos con esto que, para cada uno de ellos, debe contemplarse *como un todo* el conjunto del proceso, del que forman parte la remisión decidida por el Juez neerlandés, así como el procedimiento ante el Tribunal de Justicia generado por dicha remisión. En efecto, el conjunto de este proceso, incluida la fase que ahora se desarrolla en Luxemburgo, sólo tiene, en definitiva, un objeto: hacer posible, con respeto del orden de competencias, el enjuiciamiento de los litigios planteados legalmente ante un Tribunal nacional, es decir, en el presente caso, los tres litigios entre importadores y la Administración Tributaria neerlandesa. Ahora bien, aunque la causa jurídica (*causa petendi)* es la misma en los cuatro litigios, el objeto (*petitum)* es diferente, y tampoco hay identidad de partes; por tanto, el efecto de cosa juzgada de la sentencia de este Tribunal, de 5 de febrero, no se extiende a los otros tres litigios que dieron lugar a distintas peticiones de la Tariefcommissie, sobre las que aún no se ha pronunciado.

Podría argüirse, sin duda, en apoyo de la tesis contraria, que el carácter de «orden público» del sistema previsto en el artículo 177 (obligación de remisión en el supuesto del párrafo tercero, planteamiento directo de la cuestión al Tribunal de Justicia por el Juez nacional) está bastante acentuado, con la finalidad evidentemente pretendida de garantizar en todo lo posible la unidad en la interpretación del Tratado. Pero creo que debe evitarse la confusión entre la *ratio legis,* que es en efecto ésa, y el medio por el cual ha de alcanzarse. Ese medio, consiste en recurrir al sistema de remisión con carácter prejudicial, que descansa, como hemos recordado, en el respeto por los Jueces de cada uno de los dos órdenes de sus respectivas competencias. Se trata pues de una colaboración entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, que debe conducir, *por vía jurisprudencial,* a esa unidad de interpretación tan deseable: por vía jurisprudencial y no por vía normativa. Equivale a decir que el Tribunal de Justicia, como en cualquier otra materia, no se vincula a sí mismo en cuanto a sus decisiones futuras. Sea cual sea la importancia de la sentencia que llegue a dictar en tal o cual cuestión, o el

carácter *abstracto* que pueda presentar, o parezca presentar, la interpretación de una u otra disposición del Tratado, ha de preservarse la regla de oro del efecto relativo de la cosa juzgada; una jurisdicción como la nuestra ha de imponerse por la autoridad *moral* de sus decisiones y no por la fuerza jurídica de la cosa juzgada. Es evidente que nadie puede esperar que, habiendo dictado una sentencia de principio, como la sentencia 26/62, el Tribunal de Justicia se aparte de ella, sin graves razones, con ocasión de otro litigio, pero el Tribunal ha de estar jurídicamente facultado para hacerlo. La regla del efecto relativo de la cosa juzgada es una regla sensata; obliga al Juez, antes que a ampararse formalmente en una sentencia ya dictada, como haría con una Ley o un Reglamento, a mantener sin cesar el sentido de su responsabilidad, es decir, a confrontar con ocasión de cada litigio las realidades con la regla de derecho, lo que puede eventualmente llevarle a reconocer sus errores a la luz de nuevos hechos, de nuevos argumentos, o incluso de un examen de conciencia espontáneo, o bien, supuesto más frecuente, a *matizar* su punto de vista sin modificarlo en lo fundamental, favoreciendo así, a la luz de la experiencia y de la evolución de las doctrinas jurídicas y de los fenómenos económicos, lo que se denomina una evolución jurisprudencial. Pues bien, la regla del efecto relativo de la cosa juzgada es el arma que se lo permite. Bien entendido que no debe hacer uso de esa arma sino con prudencia, so pena de destruir la seguridad jurídica, pero aquélla le es necesaria y no debe abandonarla.

¿Se puede, pues, intentar una distinción entre el efecto de cosa juzgada por el Tribunal de Justicia, respecto a sí mismo, efecto que sólo será relativo, y respecto a los órganos jurisdiccionales nacionales, para los cuales sería, por el contrario, absoluto? Por decirlo de otra forma, en tanto que el Tribunal de Justicia no se apartara de su jurisprudencia anterior –lo que estaría facultado a hacer en todo momento– los órganos jurisdiccionales nacionales estarían obligados a ajustarse a la decisión dictada, con ocasión de cualquier litigio planteado ante ellos, como ocurre, he dicho, con las decisiones dictadas por el Tribunal de Karlsruhe. No lo creo tampoco así. Sería, en efecto, reconocer al Tribunal de Justicia una verdadera competencia de orden constitucional. Ahora bien, aunque en ciertos aspectos nuestro Tribunal tiene, en efecto, el papel de un Juez constitucional en las Comunidades, los Tratados no le atribuyeron las prerrogativas plenas de una jurisdicción de esa naturaleza. Y, sobre todo, los Tratados mismos no pueden ser considerados sino con prudencia, y tan sólo en parte o bajo determinados aspectos, como auténticas Constituciones para las Comunidades creadas por ellos. Hay que desconfiar de las analogías llevadas muy lejos. En cualquier caso, si las mismas son apropiadas respecto al ordenamiento jurídico comunitario, carecen sin embargo de valor respecto al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, que subsiste al lado de aquél: en este último sentido, está claro que los Tratados son Acuerdos internacionales cuyas disposiciones, como resultado de la ratificación, se han incorporado a la legislación interna de los Estados miembros. Sus disposiciones son aplicadas normalmente, por tanto, *como Leyes,* y no como una Constitución; otro tanto ocurre, *a fortiori,* con los Reglamentos dictados por los órganos ejecutivos de la Comunidad, sin perjuicio del control de su legalidad. En consecuencia, a falta de una

disposición expresa en contra, que no se encuentra en el Tratado, las competencias respectivas del Tribunal de Justicia, cuando se pronuncia con carácter prejudicial, y de los órganos jurisdiccionales nacionales, deben ser consideradas con arreglo a las reglas comunes del Derecho interno cuando se está en presencia de una atribución de competencia exclusiva que se ejerce junto a las competencias normales: salvo, una vez más, una disposición expresa en contra, ello no implica en sí, de modo alguno, una subordinación cualquiera de un orden de competencias al otro, y no justifica, en particular, una excepción a las reglas normales que rigen el efecto de cosa juzgada.

Añadiré que la tesis que intento rebatir podría acarrear serios inconvenientes. En efecto, la misma conduciría a dar un carácter *contencioso* al alcance de las sentencias del Tribunal de Justicia en la materia de que se trate. Uno u otro litigio posterior, ¿plantea exactamente la misma cuestión de interpretación ya resuelta, o contiene nuevos elementos que justifican una nueva petición de interpretación? El Tribunal de Justicia, antes que pronunciarse (bien en los mismos términos, bien completando su sentencia anterior, si así es preciso), lo que es su función normal, tendría que preguntarse ante todo si la cuestión planteada fue o no resuelta por él anteriormente, lo que en muchos casos equivaldría a interpretar la sentencia en lugar de interpretar el Tratado. Aquí encontramos de nuevo el inconveniente de la renuncia a la libertad que concede al Juez la regla de efecto solamente relativo de la cosa juzgada: es preferible reiterar en varias ocasiones una sentencia de principio, con la salvedad de matizar la redacción para tener en cuenta elementos o argumentos nuevos, antes que negarse a responder, al tiempo que se está obligado a explicar el porqué. Una vez más, es preferible que un Juez interprete la Ley, lo que es su función, a que interprete sus sentencias.

No obstante –y ésta sería una posición de repliegue– ¿no se podría, sin perjuicio de mantener el principio del efecto relativo de la cosa juzgada, extender más o menos su ámbito de aplicación? Por ejemplo, ¿no se podría considerar que el efecto de cosa juzgada es oponible cuando la petición prejudicial no sólo tiene por objeto la misma cuestión, sino que además emana del mismo Tribunal que planteó la cuestión anteriormente resuelta por el Tribunal de Justicia? A mi entender, ello sería peligroso. En efecto, el asunto puede presentarse a una luz diferente, pueden suscitarse nuevos argumentos, etc. Por otra parte, ¿cuándo un «órgano jurisdiccional» es el «mismo»? Un alto Tribunal puede comprender diversas Salas con diferentes competencias: piénsese en la Sala de lo Civil y en la Sala de lo Penal de la Cour de cassation, en los diversos «Senaten» de los Tribunales alemanes. ¿Puede, incluso, pensarse en tener en cuenta el período de tiempo más o menos largo que haya transcurrido desde que fue dictada una sentencia por el Tribunal de Justicia? El criterio es ciertamente en demasía subjetivo y arbitrario. Pienso, en definitiva, que si se acepta que la regla del efecto relativo de la cosa juzgada es aplicable, debe serlo estrictamente, según los criterios sencillos y bien conocidos que la acompañan.

## III

Pero de ser así –y ésta es la última cuestión que quería examinar–, ¿no existe el peligro de que el Tribunal de Justicia se vea sobre-

cargado de litigios inútiles, porque se refieran a cuestiones ya resueltas? Este problema tiene dos aspectos, uno de hecho, otro de Derecho.

De hecho, estoy convencido de que los Tribunales nacionales se abstendrán, en general, de remitir al Tribunal de Justicia cuestiones realmente inútiles. La tendencia natural de un Juez es más bien ejercer con plenitud su competencia que declinarla a favor de otro Juez; en lo que respecta a las partes, en la medida en que pueden influir en este procedimiento, que es de orden público, no tendrán interés, en general, en complicarlo inútilmente, con los gastos y retrasos suplementarios que ello supone. En particular, el supuesto de una remisión al Tribunal de Justicia por el mismo Juez que ya hizo remisión y obtuvo una respuesta anteriormente, es poco verosímil, si no hay razones consistentes para actuar así.

Ahora bien –y éste es el aspecto jurídico del problema–, el párrafo tercero del artículo 177, ¿no *forzará* a los órganos jurisdiccionales nacionales a que alude esa disposición (aquellos «cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno»), a someter la cuestión al Tribunal de Justicia, siempre que una «cuestión» de interpretación del Tratado «*se plantee* en un asunto pendiente ante» uno de dichos órganos, ya que, en efecto, también a tenor de esa disposición, el órgano jurisdiccional en cuestión está, en ese supuesto, «*obligado* a someter la cuestión al Tribunal de Justicia»? Esta obligación de someter la cuestión al Tribunal de Justicia, ¿existe incluso cuando la cuestión de interpretación controvertida hubiera ya dado lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia, y hasta fuera ya objeto de una jurisprudencia constante?

Es ésta una cuestión que no ha de resolver este Tribunal, pues es de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales. Este Tribunal no podría pronunciarse sobre ella sino ante una petición de interpretación del artículo 177 mismo, lo que no es el caso ahora.

Diré tan solo que este problema –que no es, por otra parte, el único que suscita la interpretación del artículo 177– parece poder resolverse sin grandes dificultades por los Tribunales nacionales, si se inspiran en una de las reglas que rigen la materia de las cuestiones prejudiciales. Esta regla es muy sencilla: para que sea procedente la incoación del procedimiento de remisión de una cuestión de interpretación con carácter prejudicial, es necesario, evidentemente, que se esté en presencia de una *cuestión,* y que esta cuestión sea relativa a la *interpretación* de la norma de que se trate: de no ser así, si la norma es perfectamente clara, no hay que interpretarla, sino aplicarla, lo que entra en la competencia del Juez precisamente encargado de aplicar la Ley. Esto es lo que se denomina en ocasiones, con una expresión, por otra parte, quizá poco precisa, y con frecuencia mal entendida, la teoría del «acto claro»: a decir verdad, se trata simplemente de la línea de delimitación entre las dos competencias. Por supuesto, como siempre en semejantes casos, puede haber supuestos dudosos, supuestos límite; en la duda, evidentemente, el Juez debería decidir la remisión.

Pues bien, si se presenta ante el Juez nacional una cuestión de interpretación del Tratado, pero la misma es objeto de una jurisprudencia que se puede considerar constante por parte del Juez competente, debe aceptarse razonablemente que no hay ya en verdad una «cuestión» que haga precisa la remisión, pues el caso es entonces asimilable al precedente: una disposición oscura en sí misma, pero cuyo sentido haya sido constantemente interpretado de la misma forma por el Juez competente para ello, es asimilable a una disposición que no necesita interpretación. Es esta una regla de buen sentido y de prudencia, que concilia felizmente el respeto del orden de competencias con la necesidad de no multiplicar inútilmente los procedimientos de remisión. Así es, como se entiende el mecanismo de las cuestiones prejudiciales en Francia, país en el que, como es sabido, este mecanismo tiene un importante papel, en razón del rigor con el que se aplica el principio de separación de poderes.

Por otra parte, concepciones análogas imperan en determinadas materias próximas, sea en Derecho internacional privado, sea en Derecho internacional público: aludo aquí al supuesto en el que un Juez nacional ha de aplicar la Ley extranjera, así como cuando un Juez internacional ha de aplicar la Ley nacional. Evidentemente, en estos dos supuestos hay una diferencia esencial con el artículo 177 del Tratado CEE, y radica en que, en aquéllos, el Juez no dispone de un procedimiento de remisión prejudicial: debe aplicar la Ley extranjera o la Ley nacional. Pero aún así, la analogía es interesante, en el sentido de que, en ambos casos, está ampliamente aceptado que al Juez no le corresponde ocupar el lugar de los órganos competentes para *interpretar* la Ley, es decir, los Tribunales del país en el que está vigente dicha Ley, sino que debe ajustarse al *estado del Derecho* tal como resulte, en el país de que se trate, de la manera con arreglo a la cual la Ley es efectivamente aplicada, habida cuenta de la jurisprudencia interna originada por esa aplicación. Se trata en efecto de la misma idea de distinción entre la interpretación y la aplicación de la Ley: la interpretación de la Ley que resulta de una jurisprudencia constante de los Tribunales competentes debe ser aceptada por el Juez extranjero o el Juez internacional, lo que le permite pronunciarse como si se tratara de una mera aplicación.

Acerca del conjunto de la cuestión de la aplicación del Derecho extranjero por el Juez nacional, citaré un estudio muy interesante del Profesor Dölle («Revue critique de droit international privé», 1955), y como jurisprudencia en Francia, Cass. civ., 10 de mayo de 1960 (Fundación Potocki) («Journal du droit international», 1961, p. 762); Cour d'appel de Paris, 1 de julio de 1959 («Revue critique de droit international privé», 1960, p. 193); tribunal civil de la Seine, 29 de septiembre de 1959 (*ibidem,* p. 591). En lo que atañe al segundo supuesto, el de la aplicación de la Ley nacional por un Juez internacional, citaré dos sentencias del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, de 12 de julio de 1929, publicadas en el «Dalloz périodique et critique 1930», segunda parte, pp. 45 y ss. (Gobierno de la República Francesa contra Gobierno del Reino de Serbia, Croacia y Eslovenia, y Gobierno de la República Francesa contra Gobierno de la República de los Estados Unidos de Brasil). Debe recordarse, no obstante, que en Italia existe

la teoría de la «recepción de la norma de Derecho extranjera» por el Derecho nacional, que lleva a conferir al Juez italiano mayores facultades de control en la aplicación de la Ley extranjera; pero de ello deriva simplemente que los Jueces italianos deberían tener aún menos reparos que los de los otros países miembros en abstenerse de decidir remisiones inútiles.

En definitiva, pienso que, si los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros se inspiran en los principios que acabamos de recordar –y todo permite esperar que lo harán así, ya que dichos principios son generalmente reconocidos tanto en Derecho interno como en Derecho internacional–, podrá establecerse sobre la base del artículo 177 un satisfactorio régimen de colaboración entre esos órganos y el Tribunal de Justicia.

En este sistema, ha de preverse, sin duda, que en ocasiones el Tribunal de Justicia tenga que pronunciarse sobre cuestiones de interpretación del Tratado o de los Reglamentos comunitarios que ya haya resuelto con anterioridad; pero, por las razones antes expuestas, no creo que ese riesgo sea elevado. Sea como sea, es infinitamente menos grave tener algunas sentencias del Tribunal de Justicia que reiteren precedentes, que exponerse a negativas de remisión por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, negativas fundadas en una interpretación acaso discutible del alcance de una sentencia dictada anteriormente: habrá ahí una fuente de conflictos para los que el Tratado no prevé ninguna solución.

Propongo que el Tribunal de Justicia, pronunciándose sobre las peticiones que le ha sometido con carácter prejudicial la Tariefcommissie mediante resoluciones de 19 de septiembre de 1962, declare lo siguiente:

1) El artículo 12 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea produce efectos inmediatos y genera en favor de los justiciables derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

2) Para comprobar si han sido incrementados derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente, con inobservancia de la prohibición contenida en el artículo 12 del Tratado, deben tomarse en consideración los derechos y exacciones efectivamente aplicados por el Estado miembro de que se trate en el momento de la entrada en vigor del Tratado; tal incremento puede proceder, tanto de una nueva estructuración del arancel que tenga como consecuencia la clasificación del producto en una partida

de gravamen más elevado, como de un aumento del tipo aduanero aplicado.

3) Corresponde a la Tariefcommissie resolver sobre las costas de los presentes procedimientos.