

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)
de 15 de junio de 1995 *

En los asuntos acumulados C-422/93, C-423/93 y C-424/93,

que tienen por objeto varias peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, destinada a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Teresa Zabala Erasun

e

Instituto Nacional de Empleo,

y entre

Elvira Encabo Terrazos

e

Instituto Nacional de Empleo,

* Lengua de procedimiento: español.

y entre

Francisco Casquero Carrillo

e

Instituto Nacional de Empleo,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la letra g) del apartado 1 y del apartado 2 del artículo 4, y de los artículos 5 y 97 del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión codificada por el Reglamento (CEE) n° 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn, Presidente de Sala; C.N. Kakouris (Ponente) y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. M.B. Elmer;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. C. Docksey, miembro del Servicio Jurídico, y J. Juste Ruiz, funcionario nacional adscrito al Servicio Jurídico de la Comisión en virtud del régimen de funcionarios nacionales en comisión de servicios, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno español, representado por la Sra. G. Calvo Díaz, Abogada del Estado, en calidad de Agente, y de la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. C. Docksey y J. Juste Ruiz, expuestas en la vista de 12 de enero de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de febrero de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante tres autos, los dos primeros de 1 de junio de 1993 y el tercero de 22 de junio de 1993, recibidos en el Tribunal de Justicia el 15 de octubre siguiente, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la letra g) del apartado 1 y del apartado 2 del artículo 4, y de los artículos 5 y 97 del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión codificada por el Reglamento (CEE) n° 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de sendos litigios entre, por un lado, las Sras. Teresa Zabala Erasun y Elvira Encabo Terrazos, así como el Sr. Francisco Casquero Carrillo y, por otro, el Instituto Nacional de Empleo (en lo sucesivo, «INEM») sobre su negativa a concederles el subsidio por desempleo de nivel asistencial que habían solicitado.

- 3 En España, la Ley de Protección por Desempleo n° 31/1984, de 2 de agosto (BOE n° 186, de 4 de agosto de 1984, p. 4009; en lo sucesivo, «Ley n° 31/84»), contiene en su Título I determinadas disposiciones relativas a las prestaciones por desempleo de nivel retributivo y en su Título II determinadas disposiciones relativas a las prestaciones de nivel asistencial.
- 4 Los demandantes en los litigios principales, de nacionalidad española, trabajaron durante diferentes períodos en la zona fronteriza francesa, cerca de la provincia española de Guipúzcoa, donde residen.
- 5 Por haberse quedado sin trabajo, los afectados solicitaron y obtuvieron del INEM las prestaciones por desempleo de nivel contributivo previstas en el Título I de la Ley n° 31/84.
- 6 Una vez agotado el período durante el cual tenían derecho a estas prestaciones, los interesados solicitaron al INEM la concesión del subsidio por desempleo de nivel asistencial, previsto en el Título II de la misma Ley, pero sus solicitudes fueron denegadas.
- 7 Entonces interpusieron sendas demandas ante el Juzgado de lo Social de Guipúzcoa. Sus demandas fueron desestimadas mediante sentencias de 8 de octubre de 1990, de 21 de noviembre de 1990 y de 14 de mayo de 1991, por considerar que en la declaración dirigida por el Reino de España a la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas, con arreglo al artículo 5 del Reglamento n° 1408/71 (DO 1987, C 107, p. 1), únicamente se contemplaban las prestaciones por desempleo de nivel contributivo contenidas en el Título I de la Ley n° 31/84, y no las prestaciones de nivel asistencial recogidas en el Título II de dicha Ley.
- 8 Los interesados interpusieron un recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que decidió suspender

el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Si la notificación dirigida por el Reino de España a la Presidencia del Consejo de la Comunidad Europea y publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 22 de abril de 1987, constituye una norma jurídica cuyas dificultades interpretativas no deben resolverse por el Juez ordinario nacional.

- 2) Si, en la hipótesis de ser así, se ha de dar por buena y válida en Derecho la exclusión que refleja dicha comunicación, dejando al margen de su oferta los subsidios asistenciales por desempleo que regula la legislación española.

- 3) Si, por no ser dable la interpretación anterior, la omisión debe sancionarse entendiéndose que la notificación del Estado español, pese a silenciar dicha variante protectora, la viene a incluir tácitamente y la añade al resto de las expresamente enumeradas.

- 4) Si, descartadas las dos interpretaciones precedentes, el silencio de la comunicación del Reino de España no obedece al propósito de excluir definitivamente la tutela asistencial del desempleo, sino de diferir su cobertura a otro momento que está pendiente de determinación.»

9 Una vez que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco hubo planteado las referidas cuestiones al Tribunal de Justicia, las prestaciones reclamadas fueron abonadas a los interesados y el Reino de España notificó una declaración con arreglo a los artículos 5 y 97 del Reglamento n° 1408/71, en virtud de la cual las prestaciones por desempleo de nivel asistencial están comprendidas en el ámbito de aplicación material del Reglamento (DO 1993, C 321, p. 2).

En estas circunstancias, el INEM solicitó al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco que retirase las cuestiones planteadas.

- 10 El Tribunal de Justicia, informado el 30 de marzo de 1994 por el Reino de España de que el asunto ante el órgano jurisdiccional de remisión se orientaba hacia un desistimiento, preguntó a este último si mantenía su cuestión prejudicial.
- 11 El órgano jurisdiccional de remisión respondió que mantenía sus cuestiones. Acompañó a su respuesta tres autos de 19 de mayo de 1994, que contenían una fundamentación relativa, en particular, al mantenimiento de las cuestiones prejudiciales.
- 12 La fundamentación de dichos autos plantea una cuestión previa relativa a la competencia del Tribunal de Justicia. Procede abordar esta cuestión antes de abordar las cuestiones prejudiciales.
- 13 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia, 126/80, Rec. p. 1563, apartado 6), el artículo 177 del Tratado, basado en una neta separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, no permite a este último censurar la motivación de la resolución de remisión.
- 14 En efecto, incumbe únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, que conocen del litigio y deben asumir la responsabilidad de la resolución judicial que se va a dictar, apreciar, en función de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder emitir su fallo, como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de junio de 1991, Piageme y otros, C-369/89, Rec. p. I-2971, apartado 10).

15 No obstante, al hacer uso de esta facultad de apreciación, el Juez nacional desempeña, en colaboración con el Tribunal de Justicia, una función que se les atribuye en común con el objeto de garantizar el respeto del Derecho en la aplicación y la interpretación del Tratado. Por consiguiente, los problemas a que pueda dar lugar el ejercicio de la facultad de apreciación del Juez nacional y las relaciones que éste mantenga con el Tribunal de Justicia en el marco del artículo 177 dependen exclusivamente de las normas del Derecho comunitario (véase la sentencia de 16 de diciembre de 1981, Foglia, 244/80, Rec. p. 3045, apartado 16).

16 Pero, si bien el Tribunal de Justicia debe poder confiar ampliamente en la apreciación del Juez nacional respecto a la necesidad de las cuestiones que se le plantean, debe a su vez encontrarse en situación de poder llevar a cabo cualquier apreciación inherente al cumplimiento de su propia función, especialmente para comprobar, en su caso, tal como están obligados todos los órganos jurisdiccionales, su propia competencia (misma sentencia, apartado 19).

17 Además, si bien, con arreglo al sistema del artículo 177, la apreciación de la necesidad de obtener una solución a las cuestiones de interpretación suscitadas respecto de las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan el fondo de las controversias es competencia del Juez nacional, corresponde sin embargo al Tribunal de Justicia examinar, en caso necesario, las circunstancias en las que el Juez nacional se dirige a él con objeto de verificar su propia competencia (misma sentencia, apartado 21).

18 En los litigios principales del presente caso, los autos de 19 de mayo de 1994 se refieren a dos extremos.

19 El primero es una solicitud del INEM, parte recurrida, que tiene por objeto que se una a las actuaciones la modificación de la declaración del Reino de España

conforme a los artículos 5 y 97 del Reglamento n° 1408/71, y en virtud de la cual las prestaciones controvertidas están comprendidas en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento.

- 20 El Gobierno español confirmó en la vista que esta modificación de la declaración tiene efectos retroactivos. Por lo tanto, quedaría sin objeto la petición de interpretación por cuanto se refiere al hecho de que, en su anterior declaración, el Reino de España había omitido referirse a las prestaciones controvertidas.
- 21 En sus autos, el órgano jurisdiccional de remisión admite y une a las actuaciones la modificación de la declaración del Reino de España, antes citada, pero no considera que ello de lugar a la terminación del procedimiento.
- 22 El segundo extremo se refiere a una declaración de allanamiento del INEM al recurso de suplicación, por la que el INEM muestra su conformidad a las pretensiones de los recurrentes y accede a satisfacerlas. Este allanamiento plantea la cuestión de la terminación del procedimiento, que implicaría la retirada de las cuestiones prejudiciales por parte del órgano jurisdiccional de remisión.
- 23 En sus decisiones, el órgano jurisdiccional de remisión no acepta el allanamiento del INEM a las pretensiones de los recurrentes. Se basa en una doble fundamentación.
- 24 En primer lugar, sólo puede aceptarse el allanamiento si el órgano jurisdiccional está en condiciones de adoptar válidamente una resolución sobre la situación

jurídica controvertida. Ahora bien, el órgano jurisdiccional de remisión «ha perdido —al menos de momento y a causa del efecto devolutivo derivado del planteamiento de la cuestión prejudicial amparada en el artículo 177.2 del Tratado de Roma— la competencia para pronunciarse».

25 En segundo lugar, sólo puede aceptarse el allanamiento si la parte que se allana tiene facultad para disponer sobre el derecho subjetivo o interés legítimo efectivamente protegido. Así, dicho interés no debe revestir una trascendencia tal que no pueda ser satisfecho mediante allanamiento. Pues bien, según el órgano jurisdiccional de remisión, ha quedado acreditado que el interés controvertido, indisoluble del tratamiento de la cuestión prejudicial, escapa del campo del debate entre las partes y va más lejos del particularismo de la situación de que se trata en los litigios principales. La remisión al Tribunal de Justicia se refiere a extremos conexos con la aplicación del apartado 1 del artículo 3; de los apartados 1 y 2 del artículo 4, y de los artículos 5 y 97 del Reglamento n° 1408/71. Tiene por objeto que el Tribunal de Justicia concrete el alcance de estas normas de Derecho comunitario derivado y aporte un complemento o una aclaración que pase a formar parte del contenido dispositivo de tales preceptos.

26 En otras palabras, el órgano jurisdiccional de remisión considera que no puede aceptar el allanamiento, dar por terminado el procedimiento y retirar las cuestiones prejudiciales, en primer lugar porque ya no pende ante él el asunto sino que éste ha sido remitido al Tribunal de Justicia, y, en segundo lugar, porque las cuestiones revisten una importancia que va más lejos del debate entre las partes, en la medida en que la interpretación dada por el Tribunal de Justicia tiene un alcance general.

27 Debe señalarse que los dos extremos de esta fundamentación no dependen del Derecho nacional, sino de la interpretación del artículo 177 del Tratado, cuyas disposiciones se imponen de forma imperativa al Juez nacional (véase la sentencia de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen, 166/73, Rec. p. 33, apartado 3).

- 28 En cuanto al primer extremo, se desprende tanto del tenor como del sistema del artículo 177 del Tratado y del artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia que los órganos jurisdiccionales nacionales sólo están habilitados para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en la medida en que ante ellos penda un litigio (véase la sentencia de 21 de abril de 1988, Pardini, 338/85, Rec. p. 2041, apartado 11). En el caso de una remisión prejudicial, al Tribunal de Justicia sólo se le dirige la petición de interpretación o la petición de apreciación de validez, sin atribuir el asunto. En consecuencia, el órgano jurisdiccional nacional sigue conociendo del asunto, que queda pendiente ante él. Sólo se suspende el procedimiento ante dicho órgano jurisdiccional hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre la cuestión prejudicial.
- 29 En cuanto al segundo extremo de la fundamentación, debe observarse que la justificación de la remisión prejudicial y, por consiguiente, de la competencia del Tribunal de Justicia, no es formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas (véase la sentencia Foglia, antes citada, apartado 18), sino la necesidad inherente a la solución efectiva de un litigio.
- 30 En consecuencia, el Derecho comunitario no impide que el órgano jurisdiccional de remisión acepte declarar, con arreglo a su Derecho nacional, que ha habido un allanamiento frente a las pretensiones de los recurrentes y que éste implica, en su caso, la terminación de los procedimientos principales. Mientras que el órgano jurisdiccional de remisión no haya declarado que, con arreglo a su Derecho nacional, el allanamiento no ha implicado dicha terminación, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales.

Costas

- 31 Los gastos efectuados por el Gobierno español y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante resoluciones de 1 y de 22 de junio de 1993, declara:

El Derecho comunitario no impide que el órgano jurisdiccional de remisión acepte declarar, con arreglo a su Derecho nacional, que ha habido un allanamiento frente a las pretensiones de los recurrentes y que éste implica, en su caso, la terminación de los procedimientos principales. Mientras que el órgano jurisdiccional de remisión no haya declarado que, con arreglo a su Derecho nacional, el allanamiento no ha implicado dicha terminación, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales.

Kapteyn

Kakouris

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de junio de 1995.

El Secretario

El Presidente de la Sala Cuarta

R. Grass

P.J.G. Kapteyn