

# El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Derecho Comunitario

Lic. Rogelio A. Montoya Rodríguez\*

## *Introducción*

El presente estudio tiene por objeto analizar someramente la manera en la que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha llevado a la práctica su misión, en particular en tres ámbitos cardinales: la consagración de los principios generales del derecho comunitario, el respeto de los derechos fundamentales de la persona en el marco de la actividad de las instituciones de la Unión Europea y el control del cumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros.

## *Listado de abreviaturas utilizadas*

<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea.
<b>CEEA</b>	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
<b>CECA</b>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
<b>TCE</b>	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
<b>TCEE</b>	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
<b>TJCE</b>	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
<b>TPICE</b>	Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.
<b>TUE</b>	Tratado de la Unión Europea.
<b>UE</b>	Unión Europea.

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

***Evolución histórica de la Unión Europea y  
Surgimiento del Tribunal de Justicia de las  
Comunidades Europeas***

Considero conveniente empezar este trabajo con unas breves referencias históricas sobre el proceso de construcción europea. Desde la perspectiva de este siglo XXI, resulta evidente el hecho de que exista una cooperación estrecha entre un gran número de Estados europeos, los cuales no solamente coexisten en paz, sino que se hallan vinculados entre sí a múltiples niveles y en numerosísimos ámbitos, en un escenario de integración creciente en el que se desarrollan políticas y acciones comunes, todo ello en el marco de un grado elevado de interdependencia.

Sin embargo, basta con retroceder apenas sesenta años para encontrarnos una realidad europea radicalmente diferente. Así, a mitad de la década de los años cuarenta del siglo pasado, la Europa que aflora es la que surge de la terrible conflagración que representó la segunda guerra mundial. Se trataba de una Europa dividida en dos bloques enfrentados, atrapada entre dos potencias mundiales de nuevo cuño y signo diverso, inmersa en una gravísima crisis económica, confrontada al miedo a la repetición de nuevos conflictos bélicos, y, por todo ello, lógicamente insegura respecto a su recuperación y a su porvenir.

El necesario renacimiento europeo, que entonces se iniciaba, iba a transitar en gran parte por la senda de la integración, del esfuerzo en común. Integración que debía perseguir una pluralidad de fines diversos. En particular, asegurar de un lado, que no se reprodujeran confrontaciones armadas entre países que ya habían sufrido en exceso sus consecuencias; y, de otro, reconstruir las economías de los Estados europeos, labor dificultada por la persistencia de un mosaico de pequeños mercados.

Elo se alcanzaría en el marco de una nueva entidad de ámbito supraestatal, que encuentra su germen en la adopción, el 9 de mayo de 1950, de la **Declaración Schuman**, auspiciada por Jean MONNET y el propio Robert SCHUMAN. Se pone así en marcha un proceso que, a lo largo de la década de los años cincuenta, dará lugar primero a la puesta en común de los sectores del carbón y del acero (de capital importancia estratégica en aquel momento) de Francia, Alemania, Italia y los Estados del Benelux, y después a una más ambiciosa integración económica general, que tenía por vocación abarcar el conjunto de la economía de los Estados participantes.

Se trata de un movimiento que no tiene parangón en la historia, y que ha marcado sustancialmente la evolución política, económica y social del continente europeo, siendo su objetivo declarado una «*unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*». Los instrumentos que se han utilizado en pos de tal objetivo son originales e innovadores, y se resisten a ser reconducidos a las categorías y principios sobre los que el derecho internacional y la ciencia política han organizado tradicionalmente las estructuras internacionales conocidas.

En una primera etapa, encontramos, en particular, tres Comunidades Europeas (la Comunidad Europea del Carbón y el Acero o **CECA**, la Comunidad Económica Europea o **CEE** y la Comunidad Europea de la Energía Atómica o **CEEA**) a las que los países mencionados han transferido un conjunto de competencias de carácter casi exclusivamente económico, competencias que pasan a ser ejercidas por unas instituciones comunes. Con el paso del tiempo, las Comunidades Europeas se han convertido en Unión Europea, el número de miembros se ha expandido hasta superar ampliamente los seis Estados fundadores, y las competencias transferidas se han ampliado de manera muy considerable, hasta desbordar con mucho los meros ámbitos de la economía y el comercio.

Pues bien, conviene destacar que la importancia del derecho, en este proceso de construcción europea es fundamental, ya desde el primer momento. Los Tratados constitutivos de 1951 y 1957 (así, respectivamente, el Tratado de París, constitutivo de la **CECA**, y los Tratados de Roma, constitutivos de la **CEE** y de la **CEEA**) contienen una pluralidad de normas jurídicas que se traducen en obligaciones para los Estados participantes, cuyo respeto se les impone.

Precisamente, dado el complejo entramado de relaciones económicas, jurídicas y políticas subyacentes en la creación de las Comunidades Europeas, los autores de los Tratados constitutivos fueron conscientes de que dicha organización no podría funcionar sin la existencia de un órgano judicial dotado de todas las características propias de un auténtico poder judicial, en particular las de independencia e imparcialidad.

Es en este contexto, pues, en el que se produce la creación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual encuentra su origen en los mismos Tratados constitutivos. El mero hecho de la creación del Tribunal es en sí excepcional, en particular si se atiende a las características y atribuciones del mismo, y la posición que ocupa en el entramado institucional comunitario, como a continuación se expone.

## ***El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el sistema institucional de la Unión Europea***

Los Tratados constitutivos instauraron un sistema institucional propio. En particular, la realización de las funciones encomendadas a las Comunidades se atribuyó inicialmente a cuatro instituciones: un Parlamento, un Consejo, una Comisión (o Alta Autoridad), y, por lo que aquí interesa, un Tribunal de Justicia. Estas cuatro instituciones se convertirían en cinco a principios de los años 90, con la elevación a rango de institución del Tribunal de Cuentas.

De entre estas instituciones, tres de ellas constituyen el triángulo político básico en el que se concentra, si se permite la expresión, el poder político en el sistema. Me refiero por supuesto, al Parlamento, el Consejo y la Comisión. Nótese además, que tanto la composición como las funciones de cada una de estas instituciones las hace particularmente representativas de intereses diversos: el Consejo representa a los Gobiernos de los Estados miembros, la Comisión el interés propio de las Comunidades, y el Parlamento, en particular desde la introducción del sufragio universal directo, el de los pueblos y ciudadanos europeos.

En este marco, el Tribunal de Justicia, que fue desde el primer momento un órgano único y común a las tres Comunidades Europeas y que por tanto formó parte desde el principio del incipiente tronco común institucional de las mismas, se ve atribuido de la misión de garantizar el respeto del derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados. De manera absolutamente novedosa, al Tribunal se le encomienda no solamente asegurar el respeto del derecho comunitario por parte de las instituciones europeas, sino también por parte de las autoridades de los Estados miembros, y ello, además, no sólo en el plano de las relaciones entre las instituciones comunitarias, o en el de las relaciones entre Estados miembros, o aun en las de aquéllas con éstos, sino también cuando se ven afectados

directamente derechos y obligaciones de particulares, sean empresas o simples individuos.

Conviene precisar, sin embargo, que la referida formulación de los Tratados respecto a la función del Tribunal de Justicia («*garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado*»), no se traduce en la atribución a esta institución de una competencia general respecto al conocimiento de todos los asuntos que pudieran presentársele. Los Tratados, en este sentido, proceden a una atribución limitada de competencias al Tribunal, enumerando, a través del establecimiento de los distintos tipos de recursos, las situaciones en las que la Justicia comunitaria resulta competente. Dichas vías de recursos incluyen competencias contenciosas, consultivas y arbitrales, y un mecanismo de colaboración entre el Tribunal de Justicia de la UE y las jurisdicciones nacionales. En cualquier caso, más que describir con detalle cada uno de los distintos mecanismos procesales de acceso al Tribunal, me ocuparé a continuación de algunos aspectos destacados de la jurisprudencia que se ha ido formando y consolidando a través del conocimiento de los mismos por parte de aquél.

Antes, no obstante, me parecen necesarias algunas precisiones adicionales sobre el entramado institucional y la posición en él, del Tribunal de Justicia. Con la creación, mediante Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, la «institución Tribunal de Justicia» ha pasado a tener dos jurisdicciones: el Tribunal de Justicia (**TJCE**) y el Tribunal de Primera Instancia (**TPICE**). Ambas jurisdicciones, pese a ser independientes, están ligadas en función del control que por la vía del recurso de casación realiza el **TJCE** sobre las resoluciones del **TPICE**.

La técnica elegida para la distribución de competencias entre ambos órganos ha resultado de la combinación entre, de un lado, el establecimiento de una serie de materias que se reservaban al **TJCE**, lo que así se inscribía en el derecho primario, y, de otro, la atribución de competencias concretas al **TPICE**

mediante actos de derecho derivado, en particular, mediante Decisiones del Consejo. El reparto de competencias ha variado, pues, a lo largo del tiempo, en el sentido siempre del incremento de las competencias del **TPICE**. Así, este último ha pasado de una competencia inicial limitada básicamente a los litigios entre las Comunidades y sus agentes, los recursos de anulación u omisión interpuestos por particulares en materia de normas sobre la competencia aplicables a empresas, y los recursos en materia de responsabilidad extracontractual, a una competencia general para el conocimiento de todo tipo de recursos presentados por las personas físicas o jurídicas, es decir, por los particulares. Conviene apuntar además que, tras el Tratado de Niza, el **TPICE** es competente, por regla general, para conocer de todos aquellos recursos que no se reservan explícitamente al **TJCE**.

Hay que tener en cuenta, además, que el Tratado firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 prevé una nueva categoría de actor jurisdiccional comunitario, los Tribunales Especializados, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. Contra las resoluciones dictadas por dichos Tribunales Especializados podrá interponerse recurso de casación ante el **TPICE**, limitado a las cuestiones de derecho o incluso, cuando la decisión relativa a la creación del Tribunal Especializado así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho. A su vez, las resoluciones dictadas por el **TPICE** en esta sede podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el **TJCE**, en caso de riesgo grave de vulneración de la unidad o coherencia del derecho comunitario.

Finalmente, conviene no olvidar que el sistema judicial comunitario no reside exclusivamente en el Tribunal de Justicia, sino en un conjunto jurisdiccional mucho más vasto, que engloba también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Efectivamente, el Tribunal de Justicia comparte el ejercicio de su función con los jueces nacionales, llamados a aplicar en primer lugar el derecho comunitario. No resulta ocioso recordar en este ámbito que los Tratados

establecen un sistema de colaboración entre la jurisdicción comunitaria y las jurisdicciones nacionales, pudiendo estas últimas solicitar a aquél bien aclaraciones sobre la interpretación del derecho comunitario en vigor, bien su pronunciamiento sobre la validez de determinadas normas del mismo. La cuestión prejudicial se desarrolla así en un marco de colaboración entre dos jurisdicciones, en el que el juez nacional es competente en aquello que respecta a la aplicación del derecho, tanto nacional como comunitario, al litigio en causa, mientras que el Tribunal de Justicia de la Unión desempeña el papel de un órgano especializado que interpreta el derecho comunitario a aplicar.

En definitiva, la Unión Europea ha estado organizada desde sus orígenes, en el ámbito judicial, sobre la base del principio de subsidiariedad, en el sentido de que sólo se ha reservado al órgano jurisdiccional propio de la Comunidad el mínimo de competencias que no podían ser atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales, estando los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros llamados a aplicar el derecho comunitario en sus ámbitos de competencia territorial y funcional.

El Tribunal de Justicia, en conclusión, responde a una configuración que por su particularidad podemos calificar de única, a semejanza de la del propio ordenamiento jurídico y el sistema institucional comunitarios, en el marco de los cuales se sitúa. La sólida posición institucional del Tribunal de Justicia no puede ser encuadrada en ninguno de los modelos jurisdiccionales tradicionales, se trate de sistemas de justicia internacional o de sistemas jurisdiccionales internos o estatales, sino que presenta elementos mixtos.

En cualquier caso, la excepcionalidad del Tribunal de Justicia en el marco de la construcción europea no se limita sólo a su posición institucional y a las funciones y atribuciones que se le han encomendado. Para entender la verdadera importancia del Tribunal de Justicia en el proceso de formación de esa *«unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa»*, a la que me he referido con

anterioridad, no queda más remedio que echar un vistazo a la enorme importancia que la jurisprudencia del Tribunal ha representado, entre otros ámbitos, en la consagración de los principios generales del derecho comunitario, en la garantía del respeto de los derechos fundamentales de la persona en el marco de la actividad de las instituciones de la Unión Europea, y en el control del cumplimiento del derecho comunitario.

## ***Los Principios Generales del Derecho Comunitario y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas***

A lo largo de más de medio siglo de intensa actividad jurisprudencial, el Tribunal de Justicia ha ido consagrando los principios fundamentales que estaban implícitos en el texto y la estructura de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, primero, y de la Unión Europea después, y ha definido mediante la consagración jurisprudencial de dichos principios, los rasgos característicos del ordenamiento jurídico comunitario.

De entre estos principios, dos ocupan sin duda un lugar preeminente. Se trata del ***principio del efecto directo de las normas comunitarias***, es decir, su susceptibilidad de crear directamente derechos (y eventualmente obligaciones) en favor (o a cargo) de los particulares, y el ***principio de la primacía de las normas comunitarias respecto a las reglas jurídicas nacionales***.

### ***Principio de primacía del derecho comunitario***

La consagración y el fundamento de este principio se encuentran en la sentencia del Tribunal de Justicia ***Costa/E.N.E.L.*** de 15 de julio de 1964, dictada con ocasión de una cuestión prejudicial en un asunto en el que se planteaba la violación de algunos preceptos del Tratado de Roma por parte de la ley italiana sobre nacionalización de la energía eléctrica de 1962 —la ley E.N.E.L.—. Dicha ley era posterior a la ley que había aprobado y ordenado la ejecución de los Tratados comunitarios en Italia, por lo que surgía la cuestión de si resultaba de aplicación al caso la regla sobre sucesión de leyes en el tiempo.

El Tribunal asentó en su sentencia el principio de la primacía del derecho comunitario sobre la norma nacional, sobre la base de la naturaleza y caracteres

específicos de las Comunidades Europeas, a partir de una interpretación sistemática y teleológica de los tratados comunitarios. El Tribunal tuvo en cuenta, en particular, que las Comunidades están dotadas de poderes, tanto en el plano interno como externo, que emanan de una transferencia de atribuciones de los Estados, en suma, de una limitación de las competencias de aquéllos en favor de las Comunidades. Esa atribución, entendió el Tribunal, entraña una limitación definitiva, en determinados ámbitos, de los derechos soberanos de los Estados en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, por lo que no puede prevalecer una norma nacional posterior sobre esos derechos definitivamente transferidos. Si no fuera así, las obligaciones contraídas en el **TCE** no podrían ser incondicionales, sino solo eventuales, y podrían ser puestas en causa por actos legislativos futuros de los Estados signatarios.

La primacía se basó también en el carácter obligatorio de normas comunitarias de derecho derivado, expresamente previsto en el Tratado, así como en el compromiso de cooperación leal en el cumplimiento de los Tratados y del derecho derivado, aceptado expresamente por todos los Estados miembros, lo que les obliga a abstenerse de toda medida susceptible de poner en peligro la realización de los objetivos acordados en común. Finalmente, el Tribunal tomó en consideración que los Estados miembros han aceptado que los Tratados y el derecho derivado se apliquen sin discriminación basada en la nacionalidad de los particulares; pues bien, el derecho comunitario no podría existir si se admitiese que cada Estado miembro puede, en razón de sus intereses, derogarlo o modificarlo unilateralmente, dado que ello generaría un trato desigual entre los nacionales de los Estados miembros.

La primacía del derecho comunitario es, en este sentido, una característica absoluta y una condición existencial de las propias Comunidades Europeas. Para el Tribunal, la primacía es *«la regla fundamental para la existencia de la Comunidad»*, dado que no sólo contribuye a la integración, sino que condiciona la existencia misma de la construcción europea.

La firmeza jurisprudencial de la que el Tribunal hizo gala en esta materia tuvo un nuevo desarrollo en la sentencia ***Simmenthal*** de 9 de marzo de 1978. La sociedad italiana de dicho nombre compraba carne bovina en Francia, siendo sometida en la frontera italiana al pago de unos derechos de control sanitario en virtud de una ley de 1970. En un asunto anterior, el ***TJCE*** había declarado que dichas medidas eran contrarias al Tratado, pero la Administración no ejecutó la sentencia correspondiente alegando que la ley que había impuesto la tasa no había sido todavía derogada ni declarada inconstitucional. Ante esta nueva controversia, el juez italiano planteó otra cuestión prejudicial al ***TJCE***, a fin de que éste se pronunciase sobre si, ante una ley nacional ulterior contraria a una norma comunitaria, el juez nacional debería considerarla inaplicable de pleno derecho sin esperar a su abrogación por el legislador o por el órgano competente para declararla inconstitucional.

El Tribunal se manifestó clara e inequívocamente de nuevo en favor de la primacía de la norma comunitaria y dedujo de la misma varios efectos, algunos de los cuales ya habían sido apuntados en la sentencia ***Costa/E.N.E.L.*** El primero de tales efectos se predica del supuesto en el que la norma interna incompatible es anterior a la norma comunitaria: en ese caso, la norma comunitaria hace inaplicable de pleno derecho, desde su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional. Es decir, debe excluirse la aplicación de la norma interna anterior, prevaleciendo la norma comunitaria posterior. El segundo efecto corresponde al supuesto en el que la norma interna incompatible es posterior a la norma comunitaria: entonces, la vigencia de la norma comunitaria impide la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas comunitarias. En cualquier caso, ya sea la norma nacional incompatible anterior o posterior a la regla comunitaria, el órgano judicial no debe esperar a que aquélla sea derogada ni tiene por qué plantear la correspondiente cuestión de constitucionalidad. El juez que conoce del litigio concreto, en definitiva, puede y debe excluir la norma interna y aplicar la norma

comunitaria. La exclusión de la ley nacional permite, pues, al juez de instancia cumplir con su obligación de aplicar íntegramente el derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares.

La aplicación del principio de primacía ha resultado particularmente problemática en aquellos supuestos en los que la norma nacional cuya compatibilidad con el Tratado está en cuestión es la Constitución de un Estado. En este sentido, conviene apuntar que, si bien las Constituciones nacionales se aplican plenamente en los ámbitos que siguen siendo competencia soberana de los Estados miembros, en los ámbitos atribuidos a la Unión y regulados por normas comunitarias debe respetarse y aplicarse el derecho comunitario, sin que un Estado pueda invocar la Constitución para impedir los efectos de una norma comunitaria válida.

Luego, la primacía se predica respecto de toda norma interna: no solamente respecto de la ley, sino también sobre las normas constitucionales de los Estados miembros. Así, ya en la sentencia **Costa/E.N.E.L.**, el Tribunal mantuvo que «*el Derecho nacido del Tratado no podría verse oponer judicialmente a un texto interno, cualquiera que sea*». Además, el Tribunal ha declarado en un asunto Comisión/Bélgica que un Estado miembro no puede alegar dificultades internas o disposiciones de su ordenamiento jurídico nacional, «*incluso constitucional*», para justificar la falta de respeto a las obligaciones y plazos resultantes de una norma comunitaria.

El Tribunal ha sido, en definitiva, riguroso e inflexible a la hora de defender el respeto a la norma comunitaria. Cualquier signo de debilidad, inhibición o transacción hubiera podido poner en peligro la consolidación de un verdadero ordenamiento jurídico comunitario.

## ***El principio del efecto directo de las normas comunitarias***

Conviene, a continuación, tratar el principio del efecto directo de las normas comunitarias, en función del cual éstas deben desplegar por sí mismas la plenitud de sus efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante toda su vigencia. En consecuencia, el derecho comunitario crea derechos y obligaciones para todos aquéllos que puedan verse afectados en su ámbito de aplicación, pudiendo ser invocadas ante las autoridades públicas (administrativas y judiciales), las cuales tienen la obligación de salvaguardar esos derechos y obligaciones.

El Tribunal de Justicia tuvo una temprana oportunidad de referirse al principio del efecto directo, en la justamente célebre sentencia ***Van Gend en Loos*** de 5 de febrero de 1963, de capital trascendencia en la génesis del ordenamiento jurídico comunitario. En efecto, aunque la doctrina del efecto directo pueda parecer hoy elemental y de fácil comprensión, inherente, incluso, al sistema comunitario, conviene tener presente que en los primeros años de la construcción comunitaria existía sin embargo un rechazo generalizado de la posibilidad de que una norma no nacional pudiera por sí misma crear derechos y obligaciones para los particulares. No en vano, en el asunto ***Van Gend en Loos***, tres Estados miembros (Países Bajos, Bélgica y Alemania) y el propio Abogado General K. Roemer, encargado del asunto, se opusieron a que el Tribunal de Justicia declarara el efecto directo de la norma objeto del litigio.

Los hechos del asunto son los siguientes. La empresa neerlandesa Van Gend en Loos compraba productos químicos en Alemania, debiendo satisfacer unos determinados derechos aduaneros a su entrada en Holanda. La empresa comprobó que la administración fiscal neerlandesa había aumentado los aranceles fijados por el ***TCEE*** posteriormente al 1 de enero de 1958, fecha de entrada en vigor del Tratado, a pesar de que éste disponía en su antiguo artículo 12 que los

Estados miembros debían abstenerse de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estaban aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas.

En el marco de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal administrativo neerlandés, los Países Bajos pusieron de relieve que el citado artículo 12 no obligaba o vinculaba más que a los Estados miembros, los cuales eran libres de decidir la forma en que entendían respetar esta obligación. La cuestión planteada era pues la de saber si un particular podía hacer valer un supuesto derecho justificándolo en una obligación establecida entre Estados. En definitiva, si un particular podía exigir a un Estado miembro el cumplimiento de una obligación «internacional» establecida en una norma comunitaria.

El Tribunal consideró al respecto que las disposiciones de los Tratados, aunque destinadas en principio a regular relaciones interestatales, pueden ser invocadas por los particulares y que éstos pueden deducir de las obligaciones asumidas por los Estados derechos en su favor que deben ser protegidos por las jurisdicciones nacionales. Luego, las normas comunitarias, por sí mismas, pueden crear derechos y obligaciones que entran a formar parte del patrimonio jurídico de los particulares, con independencia de la legislación de los Estados miembros. No precisan, pues, que una norma interna reproduzca su contenido y transforme su origen —salvo en el caso de la obligación de transposición de las directivas, a las que inmediatamente nos referiremos—. Tales derechos se pueden hacer valer ante todos aquellos a quienes afecten, además, a saber, instituciones comunitarias, poderes públicos internos, e incluso también otros particulares.

La calificación de una norma como susceptible de poseer efecto directo es, en cualquier caso, una operación compleja. A diferencia de la primacía, que, como hemos apuntado, es una noción absoluta que se predica de toda norma comunitaria, la aplicación directa es una noción restringida que hay que determinar

caso por caso, mediante una construcción pretoriana. El Tribunal de Justicia ha identificado en este sentido varios requisitos que debe reunir una norma comunitaria para producir efectos jurídicos inmediatos, en particular los dos siguientes: en primer lugar, la norma comunitaria ha de ser clara y precisa, en el sentido de que debe fundar una obligación concreta y desprovista de ambigüedades, y, en segundo lugar, su mandato ha de ser incondicional, en el sentido de que no deje un margen de apreciación discrecional a las autoridades públicas o a las instituciones comunitarias.

El desarrollo posterior de la jurisprudencia del Tribunal ha consolidado no sólo la plena eficacia directa de los Tratados, cuestión planteada en el asunto *Van Gend en Loos*, sino también la de numerosos actos de derecho derivado. De interés particular resulta el supuesto de las Directivas, instrumento normativo que, en el sistema de los Tratados, precisa de una transposición al ordenamiento nacional. Pues bien, aun así, el Tribunal ha reconocido la eficacia directa de las directivas, condicionada, en cualquier caso, bien a la expiración del plazo dado a los Estados para su adaptación interna bien a la ausencia, insuficiencia o deficiencias en su adaptación. Además, el Tribunal exige siempre que la disposición invocada de una directiva cumpla los requisitos generales del efecto directo, en particular los de claridad, precisión y, muy particularmente, incondicionalidad. Además, el efecto directo de las directivas se predica únicamente respecto de aquéllas de sus disposiciones que engendren derechos para los particulares la contrapartida de los cuales sea una obligación a cargo de las autoridades públicas. Se trata, pues, de un efecto directo vertical «unidireccional»: no puede generar obligaciones para el particular frente al Estado ni derechos frente a otros particulares —este último supuesto constituye lo que se conoce como efecto directo horizontal—.

Hay que tener en cuenta aquí, no obstante, la vía abierta por la sentencia ***Marleasing*** de 13 de noviembre de 1990. En el asunto en cuestión encontramos una relación aparentemente horizontal, pues el litigio surge entre dos particulares.

En efecto, la sociedad Marleasing solicitó al Juzgado de Oviedo que se declarara la nulidad del contrato de sociedad de la empresa La Comercial por falta de causa, en aplicación de los artículos 1261 y 1275 del Código Civil español; por su parte, esta última pidió la desestimación de la demanda aduciendo el artículo 11 de la Directiva 68/151, en el que se enumeraban los casos de nulidad y en el que no figuraba la falta de causa. La directiva no se había transpuesto en el plazo señalado y la legislación nacional en vigor, anterior a la directiva, era incompatible con ella.

Pues bien, el Tribunal de Justicia consideró que el juez nacional estaba obligado a interpretar su derecho nacional a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva, con el fin de impedir que se declarase la nulidad de una sociedad anónima por una causa distinta de las enumeradas por ella. Por tanto, se impone a los jueces nacionales, cuando aplican su derecho nacional, la obligación de interpretarlo ateniéndose a las normas comunitarias, ya sean éstas directamente aplicables o no. El Tribunal, en definitiva, sin admitir el efecto horizontal de las directivas, y aun confirmando la imposibilidad de éstas de crear obligaciones a cargo de un particular, se aproxima bastante en la práctica, por la vía de la «interpretación conforme», a la admisión de ciertos efectos directos horizontales derivados de una directiva comunitaria. Es ésta, en cualquier caso, una cuestión que ha generado no pocas controversias doctrinales.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no se referían expresamente a la problemática de los derechos fundamentales de las personas. Esta omisión se explica probablemente por el carácter esencialmente económico de las competencias iniciales de las Comunidades, el cual, se pensaba, hacía poco probable que la actividad de sus instituciones resultara susceptible de infringir tales derechos. Tal razonamiento, sin embargo, resultaba totalmente equivocado, como la práctica se encargó pronto de demostrar.

Ante el silencio de los Tratados, ha sido el Tribunal de Justicia el que ha desarrollado la cuestión de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario. La protección de tales derechos ha acabado por incorporarse, gradualmente, al ámbito del derecho positivo, especialmente a partir del Acta Única Europea de 1986, el **TUE** de 1992, y los Tratados de Ámsterdam y Niza de 1996 y 2001. En el año 2000, además, el Consejo Europeo proclamó solemnemente la Carta de Derechos Fundamentales.

La jurisprudencia del Tribunal, pues, ha servido de catalizador de un sistema de protección de los derechos fundamentales en el marco de la actividad de las instituciones comunitarias, sistema que, siendo de construcción pretoriana, ha acabado formando parte de los textos de derecho primario comunitario. El Tribunal, en definitiva, en el desarrollo de su función, ha suplido una laguna del ordenamiento comunitario, ante la omisión inicial del legislador.

La labor del Tribunal en este campo dio concretamente lugar, en una primera etapa, a un puñado de sentencias célebres que sientan las bases de su construcción en materia de derechos fundamentales. Me limitaré a continuación a citar algunas de las que presentan una mayor relevancia. Así, en primer lugar, la sentencia **Stauder**, de 12 de noviembre de 1969, en la que el Tribunal asienta el punto de partida de toda su jurisprudencia posterior, a saber, que los derechos fundamentales constituyen principios generales del orden jurídico comunitario cuya observancia el propio Tribunal se encarga de garantizar.

En segundo lugar, la sentencia **International Handelsgesellschaft**, de 17 de diciembre de 1970, en la que se establece que la protección de los derechos fundamentales no depende del grado de protección de un derecho constitucional nacional determinado, sino que esta protección se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad. La protección de los derechos fundamentales

en el ámbito comunitario presenta, pues, un carácter autónomo respecto a los órdenes jurídicos de los Estados miembros.

En tercer lugar, la sentencia **Nold**, de 14 de mayo de 1974, la cual reafirma los principios antes apuntados y precisa el papel de los acuerdos internacionales en la materia. A este respecto el Tribunal concluye que los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos del hombre a los que los Estados miembros se han adherido o en los que cooperan pueden igualmente aportar indicaciones que conviene tomar en consideración en el ámbito comunitario. Este asunto es particularmente importante, además, en la medida en que establece las condiciones a que debe responder toda intervención en la esfera de protección de los derechos fundamentales, en particular las siguientes: la intervención debe hallar su fundamento en la consecución de los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, ha de ser proporcional en relación con el objetivo perseguido, y debe asegurarse la garantía de la sustancia del derecho protegido. Se establece, en suma, el principio según el cual los derechos fundamentales no constituyen prerrogativas absolutas sino que deben considerarse con arreglo a la función social de los bienes y actividades protegidas.

Una vez clarificada la cuestión de las fuentes del derecho y de la posición de los derechos fundamentales en el marco de la estructura general del derecho comunitario, el Tribunal se ha concentrado en la delimitación de los contornos en el ámbito comunitario de toda una serie de derechos fundamentales. El análisis de cada uno de ellos desbordaría ampliamente los límites de este trabajo, por lo que me limitaré a enumerar algunos de tales derechos: el derecho de defensa, el derecho de audiencia en un procedimiento administrativo, el derecho a no declarar en contra de sí mismo, el derecho a la propiedad y al libre ejercicio de una profesión o actividad, o el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

## ***El control del cumplimiento del derecho comunitario por los estados miembros***

No sólo la actividad de las autoridades comunitarias está sujeta al control del Tribunal de Justicia de la UE. También lo está el respeto del derecho comunitario por los Estados miembros, lo que se fiscaliza, de manera principal, a través del recurso por incumplimiento. A diferencia de lo que tradicionalmente ha ocurrido en el marco de los ordenamientos internacionales, la competencia del Tribunal de Justicia de la UE en este ámbito es obligatoria, exclusiva y está aplicada por un organismo independiente. En este sentido, puede afirmarse sin duda que el contencioso del incumplimiento revela claramente la especificidad de la construcción institucional y jurídica de la Unión.

El incumplimiento por parte del Estado miembro puede consistir tanto en un comportamiento activo como en una omisión. El incumplimiento activo puede materializarse en la adopción de cualquier norma contraria al derecho comunitario o en la realización de cualquier acto o comportamiento igualmente contrario a las normas comunitarias. El caso paradigmático de la omisión contraria a la legalidad comunitaria es, por su parte, el de la no transposición de una Directiva en el ordenamiento jurídico nacional. Conviene tener presente, además, que la responsabilidad por el incumplimiento corresponde al Estado, independientemente de cuál sea el órgano del que provenga la actuación u omisión en causa, incluso en casos de Estados descentralizados.

La constatación de un incumplimiento no conlleva otro efecto inmediato, en un primer momento, que el de imponer al Estado en cuestión el cumplimiento de sus obligaciones, en particular la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. Ello no obstante, el juez nacional deberá deducir las oportunas consecuencias de la sentencia constatando la violación, tanto por lo que respecta a la aplicación del acto nacional contrario al

derecho comunitario como, eventualmente, en el plano de la responsabilidad del autor del incumplimiento, como a continuación se expone. Por otra parte, si un Estado miembro no toma las medidas que entraña la ejecución de la sentencia del Tribunal, éste podrá imponerle, tras un segundo procedimiento incoado por la Comisión, el pago de una suma a tanto alzado o una multa coercitiva.

Junto a esta vía directa, constituida por el recurso por incumplimiento, existen no obstante otras, la importancia de las cuales conviene no menospreciar. Así, el Tribunal, por la vía de la cuestión prejudicial en interpretación, proporciona a menudo al juez nacional aquellos criterios que deben permitirle apreciar la compatibilidad de la norma nacional respecto al ordenamiento comunitario. Recuérdense además las consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal deriva del principio de la primacía de la norma comunitaria, en especial en punto a la inaplicabilidad de la norma nacional incompatible.

Además, el Tribunal ha reconocido al juez nacional la posibilidad de la suspensión cautelar de las normas internas presuntamente contrarias al derecho comunitario. En efecto, en su sentencia **Factortame I**, de 19 de junio de 1990, el Tribunal estableció que las jurisdicciones nacionales pueden acordar medidas cautelares suspendiendo la aplicación de la ley nacional, incluso en los casos en que el sistema procesal nacional no prevé o no permite la suspensión de la ley interna. Ello, por supuesto, a fin de garantizar la plena eficacia de la decisión judicial que deba decidir sobre la existencia de los derechos invocados fundados en normas comunitarias.

Se trata, en este último supuesto, de situaciones en las que, a la espera de un juicio sobre la compatibilidad o no entre ambas normas, se deben garantizar preventivamente los derechos que puedan eventualmente derivarse del derecho comunitario. Es, pues, una protección provisional vinculada a la protección judicial efectiva. No se trata aquí, por tanto, de la cuestión clásica de la primacía sino más bien de una cierta «primacía preventiva» ante una incompatibilidad eventual de la

norma nacional. La solicitud y la concesión de medidas cautelares han de fundarse, en cualquier caso, en la concurrencia de las dos condiciones clásicas en esta sede: el «fumus boni iuris» o apariencia de buen derecho, es decir, que el derecho aparezca como probable y jurídicamente aceptable, y el «periculum in mora» o riesgo de ineficacia de la resolución judicial ante el perjuicio grave e irreparable que se podría producir si se espera a que recaiga la sentencia en el asunto en causa.

## ***La responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del derecho comunitario***

Conviene apuntar, finalmente, que el Tribunal de Justicia ha consagrado, además de los vistos hasta ahora, un instrumento adicional que puede contribuir a un cumplimiento más diligente de las normas comunitarias por parte de los Estados miembros: el principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento de normas de derecho comunitario. En efecto, tales incumplimientos son susceptibles de dar lugar a obligaciones de reparación que en algunos casos serán sumamente gravosas para el erario público. Este principio, además, refuerza decisivamente la protección de los derechos conferidos a los particulares por las normas comunitarias.

El establecimiento de este principio de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por violaciones del derecho comunitario se asienta en la sentencia ***Francovich***, de 19 de noviembre de 1991, y se desarrolla en diversas sentencias posteriores. Fruto de este corpus jurisprudencial, se ha consagrado un deber de reparación de daños que abarca, en principio, la violación de cualquier norma comunitaria. Ciertamente es que serán normalmente las Directivas no transpuestas o mal transpuestas las que generarán la mayoría de los supuestos, en especial cuando sus disposiciones no reúnan los requisitos del efecto directo (como en el caso ***Francovich*** y en el asunto ***Miret Wagner***), o cuando sí los reúnen pero se trate de una relación horizontal, entre particulares (sentencias ***Faccini Dori*** y ***El Corte Inglés/C. Blázquez***). Precisamente, la vía indemnizatoria es la única de que dispone el particular en estos casos ante la acción ilícita del Estado, es decir, ante la no transposición en el plazo marcado al efecto o la transposición incorrecta por parte del mismo de una Directiva que, o bien no tiene efecto directo, o bien tiene por objeto o efecto disciplinar en último término relaciones entre particulares.

La sentencia ***Brasserie du pêcheur/RFA y Factortame III***, de 5 de marzo de 1996, confirma que el Estado responde también, en esta sede, por las violaciones «activas» del derecho comunitario atribuibles al legislador nacional, a la vez que precisa cuestiones esenciales sobre el principio de la responsabilidad de los Estados miembros. Así, cuando la violación es imputable a una autoridad en un ámbito en el que dispone de un margen de apreciación amplio para adoptar opciones normativas, los particulares lesionados tienen derecho a una indemnización cuando la norma tenga por objeto conferirles derechos, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una relación de causalidad directa entre esta violación y el perjuicio sufrido por los particulares. Para calificar la violación como suficientemente caracterizada, el criterio decisivo es el de la inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación de la autoridad nacional; para ello el juez debe considerar el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación, el carácter intencional o involuntario de un eventual error de derecho, su carácter excusable o inexcusable, y la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al derecho comunitario.

Finalmente, me parece interesante apuntar que el ***TJCE*** ha consagrado recientemente en su sentencia ***Köbler*** que el principio según el cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del derecho comunitario que les resultan imputables abarca también el supuesto en el que tal violación encuentra su origen en una decisión de una jurisdicción nacional que conoce de un asunto en última instancia.

### ***El acceso de los particulares a la justicia comunitaria***

Contrariamente a lo que sucede en casi todas las organizaciones internacionales, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas prevén el acceso directo de los particulares al Tribunal de Justicia. La protección de los particulares estuvo de hecho presente en los textos fundacionales de las Comunidades, y constituye una de las características más destacadas del ordenamiento comunitario.

La razón del acceso de empresas y ciudadanos al Tribunal de Justicia hay que buscarla en la existencia, desde los inicios mismos de la construcción comunitaria, de un amplio abanico de políticas comunes susceptibles de afectarles directamente, tales como la política agrícola común, la política común de transportes, la política comercial común, las normas de derecho de la competencia, o las políticas de cultura, salud pública, protección de los consumidores, industria, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y cooperación al desarrollo. El considerable desarrollo normativo que exigía —y continúa exigiendo— la realización del mercado interior y de las políticas comunes ha tenido como consecuencia directa no ya sólo la modificación de las relaciones entre los diferentes Estados miembros de la Comunidad sino, y probablemente sobre todo, la alteración substancial de la posición jurídica de los particulares en la esfera de su actividad económica.

El acceso directo de los particulares, sin embargo, se limita a determinadas vías de recurso, en particular, el recurso de anulación de los actos de las instituciones, el recurso por omisión respecto a medidas que las instituciones hubieran debido adoptar con arreglo a los tratados y el recurso en responsabilidad extracontractual, sin olvidar tampoco el proceso para obtener medidas cautelares.

Sin entrar en el análisis de cada una de estas vías procesales, es conveniente, no obstante, dedicar una rápida reflexión al recurso de anulación, el cual constituye el instrumento esencial para mantener la legalidad en el orden jurídico comunitario y para garantizar la protección jurisdiccional de los sujetos de derecho de las Comunidades. Dicho recurso tiene por objeto, concretamente, la declaración por el Tribunal de que un acto de una institución comunitaria es contrario al ordenamiento jurídico y por tanto nulo. El reconocimiento de la legitimación activa de los particulares es, pese a todo ello, bastante restrictivo. Así, para que un particular pueda introducir un recurso en anulación, es necesario que el acto impugnado sea o bien una decisión que le haya sido dirigida al recurrente, o bien una decisión que, aunque revista la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona distinta al demandante, le afecte directa e individualmente.

*El Tribunal de Justicia,  
¿Un Tribunal Constitucional?*

Varias de las competencias del Tribunal de Justicia presentan indudablemente un carácter constitucional, en la medida en que se trata de funciones tradicionales de cualquier jurisdicción constitucional, mientras que otras no tienen esta dimensión.

En este sentido, creo que puede resultar interesante proceder a una rápida apreciación de las competencias del Tribunal de Justicia a la luz de los tres bloques de funciones clásicas de un tribunal constitucional. A saber, en primer lugar, el control de constitucionalidad, es decir, el análisis de adecuación de los actos legislativos a la norma básica. En segundo lugar, la resolución de los conflictos de competencias planteados entre los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o entre los órganos del Estado central y las instituciones territoriales descentralizadas. En tercer lugar, la protección de los derechos fundamentales.

Pues bien, es evidente que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dispone de competencias en cada uno de estos tres grandes ámbitos de actuación jurisdiccional.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia tiene encomendada la misión de asegurar la observancia de los Tratados y, en particular, la adecuación de la legislación comunitaria a los mismos, a través del control «directo» de la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias y de las cuestiones prejudiciales de validez. No hay que olvidar tampoco el instrumento de las cuestiones prejudiciales de interpretación, mediante las cuales el Tribunal, si bien no dispone de facultades para anular una legislación nacional, sí puede juzgar sobre la compatibilidad o no

con el Tratado de una norma con las características de la norma nacional en causa.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia controla y delimita las competencias respectivas de las diversas instituciones de la UE –tanto entre sí como respecto a las de los Estados miembros–, a través de los mecanismos del recurso de anulación y el recurso por omisión o de carencia. En efecto, no podemos olvidar, por ejemplo, que una de las causas de anulación de los actos comunitarios es la falta de competencia de las instituciones. El Tribunal de Justicia, en este sentido, ha ido delimitando por esta vía las competencias de cada institución y las de éstas en relación con los Estados miembros.

Finalmente, como ya se ha indicado, pese a la ausencia inicial de referencia explícita en los Tratados constitutivos, el Tribunal de Justicia ha ido desarrollando en su jurisprudencia una práctica tendente a la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario. Dicha práctica ha pasado finalmente al ámbito del derecho positivo, mediante las referencias explícitas que gradualmente, desde el Acta Única Europea, se han ido introduciendo en los textos básicos del derecho primario comunitario.

En definitiva, con base en las consideraciones precedentes, es necesario concluir que ciertas funciones del Tribunal de Justicia lo aproximan indudablemente a los Tribunales Constitucionales propios de los sistemas estatales, sin que por ello la jurisdicción comunitaria esté únicamente especializada en cuestiones de constitucionalidad.

## **Bibliografía**

**ACOSTA ESTEVEZ**, José B., *“Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, España, 1998.

**ORTÚZAR ANDÉCHAGA**, L. *“La aplicación judicial del derecho comunitario”*, Trivium, Madrid, España, 1992.

**RODRIGUEZ IGLESIAS**, Gil Carlos, *“La función del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los rasgos fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario”*, Foro Internacional, Volumen XXXVIII, Número 2, Abril-Junio 1993, México, D.F.

**SAIZ ARNAIZ**, Alejandro, *“El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como Tribunal Constitucional”*, Revista Vasca de Administración Pública, Número 53 (II), Oñati, Guipuzkoa, España.

**VIDAL FERNÁNDEZ**, B. *“El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea”*, en 50 años de la Unión Europea, 2001, pp. 129-143.

*“Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 11, Número 33, Septiembre-Diciembre, 1991, Madrid, España.