

---

## **LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LOS RASGOS FUNDAMENTALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO**

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS\*

### INTRODUCCIÓN

LOS DOS TEMAS DE LOS QUE VOY A OCUPARME son indisociables: en efecto, los rasgos fundamentales del ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea están fuertemente impregnados de la función desarrollada en dicha Comunidad por el Tribunal de Justicia.

Con carácter introductorio quiero subrayar en primer lugar la importancia de la dimensión judicial del derecho comunitario. Se trata de un factor que ha resultado determinante tanto en lo que a la efectividad de las normas se refiere como, por consiguiente, en lo que se refiere a la consolidación del proceso de integración.

Ilustraré el alcance de esta afirmación con algunos ejemplos concretos. Así, sin la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, habría sido difícil imaginar que, sobre la base del artículo 30 del Tratado, que prohíbe "entre los estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente", pudiera llegar a cuestionarse una ley alemana que establecía, tanto para la cerveza de producción nacional como para la importada, que se respetasen determinadas exigencias en el proceso de elaboración que correspon-

\* Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, catedrático de derecho internacional público de la Universidad de Granada.

dían a una tradición de cerveza “pura” que se remontaba al siglo XVI.<sup>1</sup>

También habría sido difícil suponer que los artículos 59 y 60 del Tratado, relativos a la libre prestación de servicios, que se refieren expresamente —aunque no exhaustivamente— a las actividades de carácter industrial, mercantil, artesanal y a las propias de las profesiones liberales, habrían de ser interpretados en el sentido de que son también aplicables a los turistas en cuanto destinatarios de servicios.<sup>2</sup> Sobre estas bases conceptuales el Tribunal de Justicia ha considerado incompatible con el artículo 7 del Tratado, que proscribe las discriminaciones por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del mismo, una legislación nacional que reservaba las indemnizaciones en caso de agresión a los nacionales y a los residentes en dicho estado miembro.<sup>3</sup>

El Tribunal consideró asimismo incluidos en el ámbito del Tratado —y, por tanto, sometidos a la prohibición de discriminaciones en razón de la nacionalidad— los derechos de inscripción exigidos a los estudiantes.<sup>4</sup> El razonamiento que condujo a esta conclusión se basa en el artículo 128 del Tratado, según el cual: “A propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo establecerá los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común.” Esta disposición ha permitido al Tribunal considerar que las condiciones de acceso a la formación profesional están comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado.

He aquí algunos ejemplos de la incidencia de la interpretación judicial sobre el alcance de las obligaciones asumidas por los estados en virtud de los tratados. Me parecen adecuados para poner de relieve que el estado actual del proceso de integración sería totalmente diferente en ausencia de un sistema judicial de las características del que ha sido organizado por los tratados, algo que es generalmente admitido.

Hay un segundo aspecto que deseo subrayar con carácter introductorio. Se trata de la distribución del “poder judicial” en la Comunidad Europea entre los órganos jurisdiccionales propios de la Comu-

<sup>1</sup> Sentencia de 12 de marzo de 1987, *Comisión c. Alemania*, asunto 178/84, Rec. p. 1227.

<sup>2</sup> Sentencia de 31 de enero de 1984, *Luisi y Carbone*, asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377.

<sup>3</sup> Sentencia de 2 de febrero de 1989, *Cowan*, asunto 186/87, Rec. p. 195.

<sup>4</sup> Sentencia de 13 de febrero 1985, *Cravier*, asunto 293/83, Rec. p. 593.

nidad, esto es, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, y los órganos jurisdiccionales nacionales.

En efecto, cabe afirmar que, desde sus orígenes, la Comunidad Europea ha estado organizada en el ámbito judicial sobre la base del llamado principio de subsidiariedad, que únicamente ha sido previsto por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en el sentido de que sólo ha reservado al órgano jurisdiccional propio de la Comunidad el mínimo de competencias que no podían ser atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales.

Son los órganos jurisdiccionales nacionales los que, de forma congruente con la ejecución administrativa preferentemente descentralizada del derecho comunitario, están encargados de aplicar éste en su ámbito de competencia territorial y funcional.

De este modo la efectividad de los principios básicos del ordenamiento comunitario, que han sido identificados y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, están decisivamente condicionados en su efectividad por la actitud de los órganos jurisdiccionales nacionales, que son los encargados de ponerlos en práctica.

#### I. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

De acuerdo con los términos del artículo 164 del Tratado CEE,<sup>5</sup> corresponde al Tribunal de Justicia garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

A la luz de la experiencia puede decirse sin lugar a dudas que las competencias que han sido conferidas al Tribunal de Justicia le han permitido realizar esta misión de forma satisfactoria.

##### 1. *Estructura y competencias del Tribunal de Justicia.* *Referencia al Tribunal de Primera Instancia*

Naturalmente no es mi propósito entrar en una descripción pormenorizada de la estructura y competencias del Tribunal de Justicia, sino que he de limitarme a recordar algunos datos básicos.

Después de la adhesión de España y Portugal, el Tribunal está inte-

<sup>5</sup> Dicho artículo se corresponde con los artículos 31 del Tratado CECA y 136 del Tratado CEEA. En lo sucesivo se hará referencia exclusivamente a las disposiciones del Tratado CEE.

grado por 13 jueces y por seis abogados generales (encargados de presentar públicamente conclusiones motivadas sobre los asuntos sometidos al Tribunal), todos ellos nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros por periodos de seis años, susceptibles de renovación. Los jueces eligen entre ellos al presidente para un periodo de tres años, asimismo susceptible de renovación.

El Tribunal no solamente conoce asuntos en pleno, sino que también tiene salas de cinco y tres magistrados a las que puede remitir determinados asuntos.

Las principales competencias jurisdiccionales del Tribunal de Justicia son las siguientes:

— Control de las infracciones del derecho comunitario por los estados miembros (artículos 169 y 170 del Tratado CEE).

— Control de la legalidad de la actividad o inactividad de los órganos comunitarios (artículos 173 y 175 del Tratado CEE).

— Interpretación del derecho comunitario a título prejudicial (artículo 177 del Tratado CEE).

— Examen prejudicial de la validez de los actos de las instituciones (artículo 177 del Tratado CEE).

— Constatación de la responsabilidad extracontractual de las Comunidades (en principio, la responsabilidad contractual, salvo cláusulas compromisorias, está sometida a la competencia de los tribunales de los estados miembros) (artículo 178 del Tratado CEE).

— Litigios entre las Comunidades y el personal a su servicio (artículo 179 del Tratado CEE).

— Dictámenes, en especial acerca de la compatibilidad con el Tratado de un proyecto de acuerdo entre la Comunidad y uno o varios terceros estados o una organización internacional (artículo 228 del Tratado CEE). Este procedimiento ha conocido recientemente un auge considerable: en 1991 la Comisión solicitó dos dictámenes (sobre la compatibilidad con el Tratado del proyecto de acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Convenio número 170 de la Organización Internacional del Trabajo) y en 1992 ha pedido un nuevo dictamen sobre el proyecto de acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, modificado como consecuencia del primer dictamen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Dictámenes 1/91, de 14 de diciembre de 1991 y 1/92, de 10 de abril de 1992, relativos al Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio sobre la creación del Espacio Económico Europeo, aún no pu-

Algunas de estas competencias, atribuidas inicialmente con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia, han sido transferidas al Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, creado por decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988<sup>7</sup> sobre la base de las previsiones del artículo 168 A del Tratado CEE, introducido por el Acta Única Europea. Su creación ha perseguido la doble finalidad de mejorar la protección judicial para los recursos que requieren un examen profundo de hechos complejos y de permitir que el Tribunal de Justicia se concentre en su labor esencial, que es la de velar por la interpretación uniforme del derecho comunitario, según se indica en la exposición de motivos de la referida decisión. Dicho Tribunal es competente para conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho, los litigios entre las Comunidades y sus agentes, los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas contra una institución de las Comunidades en relación con la ejecución de las normas sobre competencia aplicables a las empresas y los recursos interpuestos por empresas o asociaciones de empresas en relación con determinados actos individuales en el ámbito del Tratado CECA, así como las acciones indemnizatorias conexas con las anteriores categorías de recursos. El artículo 168 A del Tratado permite ampliar la competencia del Tribunal de Primera Instancia a otras categorías de recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas, pero excluye en cambio las cuestiones prejudiciales y los procesos promovidos por estados miembros o por instituciones comunitarias. El Tribunal de Justicia ha presentado una propuesta de ampliación de las competencias del Tribunal de Primera Instancia que, en síntesis, comprende el conjunto de los recursos interpuestos por particulares.

Por otro lado, el Tratado de Maastricht modifica el artículo 168 A de manera que las únicas competencias que quedarán excluidas de toda posibilidad de transferencia al Tribunal de Primera Instancia serán las de carácter prejudicial.

Hecha esta referencia somera a las competencias del Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia, dedicaré a continuación mi atención a resaltar los aspectos de la competencia del Tribunal de Justicia que me parecen más significativos, que son el control jurisdic-

---

blicados en el Repertorio; solicitud de dictamen 2/91 sobre el Convenio 170 de la OIT relativo a la seguridad de la utilización de sustancias químicas en el trabajo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 245 de 20 de septiembre de 1991, p. 6.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 319 de 25 de noviembre de 1988, p. 1.

cional de los incumplimientos de estado, el control de la legalidad comunitaria y la competencia prejudicial.

## 2. *La declaración judicial de los incumplimientos de estado*

El control de las infracciones del derecho comunitario por parte de los estados miembros se efectúa, según el sistema de los Tratados de Roma, que en este punto difieren del Tratado constitutivo de la CECA, sobre la base de recursos presentados por la Comisión o por un estado miembro.

Sin embargo, de ordinario los estados prefieren solucionar sus diferencias por vías políticas, por lo que la iniciación de un proceso judicial en el que un estado miembro demanda a otro por incumplimiento de sus obligaciones ha sido algo excepcional en la historia de la Comunidad. Hasta ahora sólo en una ocasión llegó el Tribunal de Justicia a dictar una sentencia en un litigio de este tipo: la sentencia de 4 de octubre de 1979.<sup>8</sup>

Son, en cambio, frecuentes los procesos por incumplimiento promovidos por la Comisión de conformidad con su misión de velar por la aplicación del derecho comunitario, misión que le confiere entre otras, el artículo 155 del Tratado CEE.

Me parece interesante subrayar que los comportamientos eventualmente constitutivos de un incumplimiento son imputables al estado, de acuerdo por lo demás con las normas generales del derecho internacional, cuando son realizados por cualquiera de sus órganos, con independencia de su posición constitucional independiente (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y con inclusión de los órganos de entidades territoriales autónomas, tales como los *Länder* alemanes, las regiones belgas o italianas y las comunidades autónomas españolas.

La iniciación de un proceso por incumplimiento por parte de la Comisión debe ir precedida por una fase previa al contencioso en la cual la Comisión exige al estado miembro interesado el cumplimiento de sus obligaciones y éste tiene la oportunidad de presentar las observaciones que considere oportunas. Esta fase prejudicial se inicia formalmente con una carta dirigida por la Comisión al gobierno del estado miembro interesado y culmina con un dictamen motivado que, si no es atendido por el estado miembro destinatario en el plazo que

<sup>8</sup> *Francia/Reino Unido*, 141/78, Rec. p. 2923.

la Comisión determine, deja abierto el camino para la presentación de una demanda judicial.

La fase extrajudicial previa al contencioso tiene una gran importancia no sólo por la posibilidad de evitar un proceso judicial, sino además porque en ella se determina definitivamente el objeto del litigio, que no puede ser sustancialmente modificado por la Comisión al presentar la demanda ante el Tribunal de Justicia.

La iniciación de un proceso por incumplimiento por parte de un estado miembro exige asimismo una fase previa al contencioso: el estado demandante deberá someter el asunto a la Comisión, que, previas observaciones contradictorias de los estados interesados, deberá emitir un dictamen motivado.

La declaración judicial de la existencia de un incumplimiento obliga al estado interesado, conforme al artículo 171 del Tratado CEE, a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

No existen, en cambio, medios de ejecución forzosa de las sentencias dictadas en procesos de incumplimiento. Sólo cabe eventualmente un nuevo proceso ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de la sentencia.

La relativa proliferación de estos procesos constituye una fuente de preocupación por la efectividad de las resoluciones judiciales y del respeto al derecho comunitario. Ello explica la modificación, prevista por el Tratado de Maastricht, del artículo 171 del Tratado CEE en el sentido de que si un estado no ha adoptado las medidas suficientes para ejecutar una sentencia que ha declarado su incumplimiento, la Comisión, tras haber dado al mencionado estado la posibilidad de presentar sus observaciones, emitirá un dictamen motivado y, si el estado en cuestión no tomase las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, la Comisión estará facultada para someter el asunto al Tribunal de Justicia, que podrá imponer al estado afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Antes de concluir este apartado, quisiera añadir una observación para evitar transmitir la impresión falsa de que las sentencias del Tribunal de Justicia son generalmente incumplidas.

La observación es la siguiente: a mi juicio, suelen cumplirse las sentencias del Tribunal de Justicia cuando ponen fin a una controversia jurídica, es decir, en aquellos casos en los que el estado demandado discute la posición de la Comisión y afirma que no existe incumplimiento. En estos casos, si la sentencia del Tribunal rechaza los argumentos del estado demandado, éste revisa consecuentemente su posi-

ción y adopta las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

La inexecución afecta más bien aquellas sentencias que declaran incumplimientos con respecto a los cuales no existía previamente ninguna duda razonable. En estos casos, en los que la sentencia del Tribunal simplemente declara un incumplimiento que resulta notorio para todos y que el estado demandado no discute o no discute seriamente, las circunstancias que han motivado el incumplimiento previo de la norma no quedan alteradas por la existencia de una declaración judicial del incumplimiento y pueden motivar que la sentencia declaratoria del incumplimiento sea asimismo incumplida.

Con esta observación quiero subrayar que, desde mi punto de vista personal, no existe en la Comunidad Europea un problema específico de inexecución de las sentencias en razón de su falta de carácter coercitivo, sino un problema de incumplimiento de las normas que no tiene mucha relación con la eficacia de las sentencias judiciales. Por ello soy un tanto escéptico con respecto a la posibilidad de que la imposición de sanciones a los estados en caso de incumplimiento constituya una vía idónea para conseguir una mayor efectividad en la aplicación del derecho comunitario.

### 3. *El control jurisdiccional de la legalidad comunitaria*

La expresión *control de la legalidad*, consagrada por el artículo 173, párrafo primero del Tratado CEE, debe ser entendida en un sentido amplio, y ello desde un doble punto de vista.

De un lado, dicha expresión cubre tanto un control de la legalidad en sentido estricto —es decir, de la conformidad de los actos comparables a los actos administrativos nacionales con las normas que les sirven de fundamento— como un control de constitucionalidad, que tiene por objeto revisar la conformidad de los actos normativos de carácter general con los tratados constitutivos, tratados que, no obstante su naturaleza jurídico-formal de instrumentos internacionales, han sido interpretados y aplicados por el Tribunal de Justicia como una auténtica constitución comunitaria.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Así, en el párrafo 21 del dictamen 1/91 de 14 de diciembre de 1991, *cit. supra*, nota 6, el Tribunal declaró que “el Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Tratados comunitarios han creado un nuevo ordenamiento jurídico en favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales (véase, en especial la sentencia del 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. p. 1).

De otro lado, la noción de legalidad comunitaria no sólo incluye el respeto de las normas escritas, sino también los principios generales de derecho, que comprenden, junto a los del derecho internacional y a los principios básicos de los tratados, la categoría de los principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los estados miembros, a los que el artículo 215 del Tratado CEE remite expresamente en materia de responsabilidad extracontractual, y que el Tribunal de Justicia considera aplicables con carácter general en el ámbito del ordenamiento comunitario, por ejemplo, en materia de derechos fundamentales de la persona.<sup>10</sup>

El control de la legalidad comunitaria se efectúa sobre la base de una pluralidad de vías procesales: el recurso de anulación (artículo 173 del Tratado CEE), el recurso por omisión (artículo 175 del Tratado CEE), el control incidental (previsto por el artículo 184 del Tratado CEE en relación con los reglamentos), el examen prejudicial de validez de los actos (artículo 177, párrafo primero, b del Tratado CEE) y las acciones indemnatorias, que, si bien tienen por objeto la declaración y determinación de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, también dan lugar al control de la legalidad de los actos u omisiones que generan el daño.

No es éste naturalmente el lugar adecuado para entrar en la exposición de estas distintas vías procesales. Me limitaré a observar que el sistema de recursos está claramente inspirado por el modelo de la jurisdicción contencioso-administrativa, a pesar de lo cual dicho sistema ha sido eficazmente utilizado como cauce para el ejercicio de una auténtica jurisdicción constitucional. En este sentido, es de destacar cómo el recurso de anulación, característico de la jurisdicción contencioso-administrativa, constituye cada vez con mayor frecuencia el instrumento procesal para someter al Tribunal de Justicia con-

---

Los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creados son, en particular, su primacía con respecto a los Derechos de los Estados miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos".

<sup>10</sup> Así, la sentencia de 21 de septiembre de 1989, *Hoechst AG c. Comisión*, asuntos acumulados 46/87 y 27/88, Rec. p. 2859, en su punto 13 afirma que "en efecto, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales son parte integrante de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza este Tribunal de Justicia de conformidad con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como con los instrumentos internacionales en los que los Estados miembros han intervenido o a los que se han adherido... El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 presenta en este orden una singular relevancia".

flictos de competencia interinstitucionales o entre los estados miembros y las instituciones, dándose la paradoja de que muchas veces el recurrente no está en desacuerdo con el contenido del acto impugnado. La manifestación más característica de este tipo de contencioso está constituida por los abundantes litigios sobre la base jurídica de los actos comunitarios.<sup>11</sup>

#### 4. *La competencia prejudicial del Tribunal de Justicia*

La competencia prejudicial atribuida al Tribunal de Justicia constituye quizás el elemento más importante del conjunto del sistema judicial comunitario.

Como he puesto de relieve anteriormente, son los órganos jurisdiccionales nacionales los que están encargados de la aplicación judicial del derecho comunitario en su respectivo ámbito de competencia territorial y funcional. Ahora bien, es evidente que semejante descentralización lleva consigo un riesgo potencial para la uniformidad de la interpretación de las normas comunes. El fenómeno es bien conocido en relación con las llamadas leyes uniformes, adoptadas por vía de convenio internacional, cuya uniformidad quiebra con frecuencia en razón de las divergencias de las interpretaciones que de las mismas normas dan los jueces de los distintos estados.

El sistema de cuestiones prejudiciales organizado por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea tiene precisamente por objeto el hacer posible una interpretación uniforme del derecho comunitario no obstante su aplicación por los órganos jurisdiccionales de los distintos estados miembros. Su función es, pues, la de un instrumento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los estados miembros, encargados de la aplicación de las normas, y el órgano jurisdiccional propio de la Comunidad, el Tribunal de Justicia, encargado de su interpretación, que debe ser uniforme para el conjunto de la Comunidad.

El principal fundamento normativo de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia es el artículo 177 del Tratado CEE, cuyo texto es el siguiente:

<sup>11</sup> Véase, entre otras, las sentencias de 26 de marzo de 1987, *Comisión c. Consejo*, asunto 45/86, Rec. p. 1493; de 23 de febrero de 1988, *Reino Unido c. Consejo*, asunto 68/86, Rec. p. 855; de 11 de junio de 1991, *Reino Unido, Francia y Alemania c. Consejo*, asuntos acumulados C-51/89, C-90/89 y C-94/89, Rec. p. I-2757, y de 7 de julio de 1992, *Parlamento c. Consejo*, asunto C-295/90, aún no publicada en el Repertorio.

El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación del presente Tratado;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad;
- c) sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

El objeto de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia es, pues, doble: la interpretación de los tratados y del derecho comunitario derivado, de un lado, y, de otro, el examen de la validez de los actos de las instituciones.

Aunque el texto del artículo 177 no establece distinción alguna en relación con el régimen de estos dos aspectos de la competencia prejudicial, existen algunos problemas específicos cuando el objeto de las cuestiones prejudiciales es la determinación de la validez de los actos de las instituciones. En concreto, como ha puesto de relieve la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la declaración prejudicial de la invalidez de un acto, aunque no equivale a su anulación, tiene necesariamente una eficacia general, *erga omnes*, por evidentes imperativos de seguridad jurídica.<sup>12</sup> Por otra parte, la jurisprudencia ha puesto asimismo de relieve que, aunque el artículo 177 sólo obliga al planteamiento de una cuestión prejudicial (de interpretación o de validez) a aquellos órganos jurisdiccionales nacionales cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso de derecho interno, ningún órgano jurisdiccional nacional tiene competencia para declarar, ni siquiera incidentalmente, la invalidez de un acto comunitario, competencia que está reservada al Tribunal de Justicia.<sup>13</sup> Ello implica que un órgano jurisdiccional nacional, aunque no sea de última instancia, cuando se enfrente con un problema de validez de un acto de derecho comunitario, no

<sup>12</sup> Sentencia de 13 de marzo de 1981, *International Chemical Corporation*, asunto 66/80, Rec. p. 1191.

<sup>13</sup> Sentencia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, asunto 314/85, Rec. p. 4199.

podrá resolverlo a no ser que se pronuncie en el sentido de afirmar la validez del acto, y deberá en otro caso someterlo al examen prejudicial del Tribunal de Justicia.

El proceso prejudicial tiene carácter incidental en relación con el proceso principal que se desarrolla ante el órgano jurisdiccional nacional. El sistema se basa en una estricta separación de funciones entre el juez nacional, encargado de juzgar el litigio entre las partes y de aplicar el derecho comunitario al caso concreto, y el Tribunal de Justicia, cuya función se limita a interpretar el derecho comunitario o, en su caso, examinar la validez de un acto.

En el proceso prejudicial pueden presentar observaciones escritas y orales, no solamente las partes en el proceso principal, sino también todos los estados miembros de la Comunidad, así como la Comisión de las Comunidades Europeas y el Consejo cuando se discuta la validez de uno de sus actos. La participación de estos distintos tipos de sujetos en el procedimiento pone de manifiesto los distintos intereses a los que sirve el proceso prejudicial: de un lado, naturalmente, los de las partes que litigan en el proceso principal ante el órgano jurisdiccional nacional, pero también los de los estados miembros y las instituciones comunitarias, a los que afecta el desarrollo jurisprudencial del derecho, en el que tienen el legítimo interés de influir a través de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia.

Concluiré estas observaciones selectivas sobre la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia poniendo de relieve que la relación entre dicho Tribunal y los órganos jurisdiccionales nacionales es una relación de cooperación y no de jerarquía. Ciertamente las sentencias prejudiciales son vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales y éstos, en la medida en que sus decisiones no son susceptibles de ulterior recurso de derecho interno —o, como hemos visto, en la medida en que se enfrentan con un problema de validez de un acto comunitario—, están obligados a plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Sin embargo el cumplimiento de estas obligaciones no es susceptible de control por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ya que no es posible interponer ante este recurso contra las resoluciones de los tribunales nacionales. Cabría únicamente la posibilidad de un proceso por incumplimiento contra el estado cuyos tribunales hubiesen incumplido alguna de estas obligaciones, pero esta vía nunca ha sido utilizada, creo que afortunadamente, ya que en la práctica plantearía graves problemas de relaciones entre los distintos poderes del estado y probablemente tendría un efecto perturbador

sobre las relaciones de cooperación entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia.

5. *Caracterización del Tribunal de Justicia  
en relación con los modelos judiciales tradicionales*

Concluiré esta parte de mi intervención con algunas observaciones relativas a la caracterización del Tribunal de Justicia en relación con los modelos jurisdiccionales más conocidos.

A este respecto es necesario subrayar que, al igual que el derecho comunitario no es reconducible a ningún modelo clásico de sistema jurídico internacional o interno, el sistema jurisdiccional comunitario tampoco puede ser encuadrado en ninguno de los modelos jurisdiccionales tradicionales.

Aunque el Tribunal de Justicia tiene indudablemente carácter internacional, son manifiestas sus diferencias con los distintos modelos que en este ámbito se han conocido, incluido el de la jurisdicción permanente que hoy encarna la Corte Internacional de Justicia.

A este respecto cabe destacar en primer término el carácter obligatorio que tiene para los estados miembros de la Comunidad la jurisdicción del Tribunal de Justicia sin ninguna exigencia adicional de consentimiento y sin ninguna posibilidad de limitaciones o reservas.

En segundo lugar es de destacar que la mayor parte de los litigios que conoce el Tribunal de Justicia no son de carácter estrictamente internacional. Dejando a un lado los recursos interpuestos por particulares y los de carácter prejudicial, limitándonos incluso a aquellos litigios de carácter más "internacional" en el sentido de que tienen por objeto el cumplimiento por los estados de las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado, esto es, los procesos por incumplimiento, podemos observar que generalmente dichos procesos no tienen como partes a dos estados, sino que tienen como parte demandante a un órgano comunitario, de carácter "supranacional", la Comisión de las Comunidades Europeas, encargada de velar por el cumplimiento del derecho comunitario por los estados.

El único elemento en el que sigue presente el carácter internacional de la jurisdicción del Tribunal radica en la falta de carácter ejecutivo de las sentencias dictadas en los procesos por incumplimiento, sin perjuicio de las innovaciones que, en materia de sanciones, comprende el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia tampoco puede identificarse plenamente

con ningún modelo jurisdiccional nacional, sino que presenta elementos mixtos.

Como he tenido ya ocasión de poner de relieve, es patente la influencia del modelo de la jurisdicción contencioso-administrativa en la organización del control de legalidad, pero, como también he puesto de relieve, dicho control de legalidad cumple al mismo tiempo una función de control de la constitucionalidad comunitaria. A este respecto me gustaría añadir que la ambivalencia del control de la legalidad comunitaria en cuanto control de legalidad y control de constitucionalidad se pone asimismo de relieve en la ya aludida jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual sólo éste es competente para pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios. En efecto, esta jurisprudencia no establece distinción alguna entre el control de la validez de los actos normativos y el control de la validez de los actos comunitarios asimilables a actos administrativos.

Otros aspectos de la jurisdicción y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas permiten subrayar su carácter de jurisdicción constitucional. Recordaré a este respecto su función de garante del equilibrio institucional, puesta especialmente de manifiesto en la jurisprudencia relativa a la posición institucional del Parlamento Europeo,<sup>14</sup> el desarrollo jurisprudencial de la tutela de los derechos fundamentales o el control preventivo de la compatibilidad con los tratados de acuerdos concluidos por la Comunidad con terceros estados.

El Tribunal de Justicia, hasta la reciente creación del Tribunal de Primera Instancia, ha tenido también una función de un tipo totalmente distinto, la de tribunal administrativo competente para el conocimiento de los litigios entre las Comunidades y los agentes a su servicio.

Desde la creación del Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal ejerce la función de tribunal de casación en relación con las resoluciones del nuevo Tribunal Comunitario.

Finalmente, en relación con los tribunales nacionales, el Tribunal tiene asimismo una función análoga a la de un tribunal de casación en la medida en que debe garantizar la unidad de criterios interpretativos y unificar la doctrina jurisprudencial, pero esta función se ejerce sin ningún tipo de relación jerárquica, fundamentalmente a través del instrumento de cooperación que constituyen las cuestiones prejudiciales.

<sup>14</sup> Sentencias de 27 de septiembre de 1988, *Parlamento c. Consejo*, "comitología", asunto 302/87, Rec. p. 5615, y de 22 de mayo de 1990, *Parlamento c. Consejo "Tchernobyl"*, asunto C-70/88, Rec. p. I-2041.

Por su posición de tribunal supremo y constitucional y por su función decisiva en el proceso de integración de los espacios nacionales en un espacio económico unificado, es frecuente establecer comparaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Existen, en efecto, ciertas analogías, aunque también importantes diferencias, que, entre otras razones, vienen determinadas por el diferente marco jurídico y político en el que se insertan uno y otro.

## II. LOS RASGOS FUNDAMENTALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

La segunda parte de mi exposición, consagrada a los rasgos fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario, guarda una gran relación con la anterior, toda vez que dichos rasgos son en gran medida la consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho comunitario por parte del Tribunal de Justicia.

La originalidad del derecho comunitario en relación con los modelos tradicionales que proporcionan el derecho internacional y el ordenamiento interno de los estados se basa sobre todo en tres factores: la estructura institucional de la Comunidad, el sistema de fuentes del derecho y la intensidad de las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno de los estados. Dos de estos tres factores —la estructura institucional y el sistema de fuentes del derecho— son objeto de otras conferencias y no van a ser por tanto abordados aquí. El objeto de esta parte de mi exposición se centra, pues, en las relaciones entre el derecho comunitario y el ordenamiento jurídico interno.

Es en este último ámbito en el que el Tribunal ha consagrado algunos principios básicos que son generalmente considerados como los más característicos del ordenamiento jurídico comunitario: se trata de los principios del *efecto directo* y de la *primacía*, a los que hay que añadir más recientemente *el principio de la responsabilidad del estado* por daños causados a los particulares como consecuencia de la violación del derecho comunitario. Me referiré seguidamente a cada uno de estos principios.

### 1. *Las modalidades de integración del derecho comunitario con el derecho interno de los estados miembros: eficacia directa y eficacia indirecta*

La inserción de las normas comunitarias en la esfera interna de cada uno de los estados miembros se realiza a través de dos modalidades bá-

sicas: la eficacia directa, que supone que dichas normas despliegan plenamente sus efectos sin necesidad de ningún complemento normativo de derecho interno, y la eficacia indirecta, que supone un desarrollo de las normas comunitarias a través de normas internas complementarias para la plena eficacia de aquéllas.

Conviene tener presente que estas dos modalidades de integración no siempre pueden ser rigurosamente separadas, sino que más bien constituyen dos tipos de efectos que en muchos casos pueden coincidir en una misma norma comunitaria.

Por otra parte es necesario subrayar que el tipo de efecto —directo o indirecto— que produce una norma comunitaria viene determinado por su propia naturaleza y no por el carácter monista o dualista del derecho interno de cada uno de los estados, pues uno de los elementos característicos del sistema de relaciones entre derecho comunitario y derecho interno derivado del Tratado y configurado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia radica en el carácter uniforme de los efectos producidos por las normas comunitarias en el conjunto de los estados de la Comunidad.

El efecto directo de las normas comunitarias no es, por consiguiente, una mera técnica de inserción en el ordenamiento interno, sino que es el resultado de una concepción del derecho comunitario como un ordenamiento cuyos sujetos no son solamente los estados, sino también los particulares, titulares de situaciones jurídicas subjetivas —derechos y obligaciones— creadas directamente por el ordenamiento jurídico comunitario.<sup>15</sup> Esta concepción es la que está en la base de la doctrina jurisprudencial del efecto directo, que el Tribunal suele caracterizar señalando a propósito de las normas dotadas de tal efecto que éstas “crean derechos subjetivos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar”.

Es importante poner de relieve que el efecto directo de las normas comunitarias no está vinculado a un determinado tipo normativo. No son sólo los reglamentos, caracterizados por el Tratado como directamente aplicables, los que establecen normas dotadas de dicho efecto, sino que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicho efecto alcanza también a normas del Tratado e incluso a determinadas disposiciones de directivas y decisiones, dirigidas a los estados.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Esta concepción se encuentra ya explicada en dos sentencias fundamentales de 5 de febrero de 1963 (*Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. p. 3) y de 15 de julio de 1964 (*Costa/Enel*, 6/64, Rec. p. 1141).

<sup>16</sup> Las sentencias especialmente significativas en cuanto al efecto directo de las nor-

Los criterios determinantes del efecto directo de una norma pueden sintetizarse en la doble exigencia de que se trate de una norma que establezca obligaciones de carácter preciso e incondicional y de que en su ejecución no se interponga un poder de apreciación que corresponda ejercer a los estados miembros o a las instituciones comunitarias.

La espectacularidad de la construcción del efecto directo no debe hacer olvidar la importancia de la otra modalidad a la que me he referido, modalidad que puede ser caracterizada por contraposición a la anterior como eficacia indirecta y que supone, como veíamos, la actuación de las normas comunitarias a través de normas internas que las desarrollan, complementan y ejecutan. Este modelo es claramente el que ha inspirado la definición de la directiva comunitaria como un acto que "obligará al estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios". La directiva aparece, en efecto, así concebida como un acto destinado a iniciar un proceso normativo cuya culminación requiere la participación de órganos normativos de los estados miembros.

En relación con el desarrollo y ejecución del derecho comunitario a través de normas de derecho interno de los estados miembros me gustaría subrayar los siguientes aspectos: en primer lugar, los estados miembros están obligados a dictar las disposiciones necesarias para desarrollar y ejecutar el derecho comunitario; esta obligación encuentra su fundamento tanto en disposiciones específicas como, de modo más general, en el artículo 5 del Tratado, conforme al cual los estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado o resultantes de los actos de las instituciones.

En segundo lugar, es el derecho interno el que determina, de acuerdo con el llamado principio de autonomía institucional y procesal de los estados miembros, cuáles son los órganos competentes y los procedimientos necesarios para el desarrollo y ejecución del derecho

---

mas del tratado son las siguientes: sentencias de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos* (cit. *supra*, nota 15); de 16 de junio de 1966, *Lütticke*, asunto 57/66, Rec. p. 302, y de 3 de febrero de 1976, *Manghera*, asunto 59/75, Rec. p. 91; en cuanto a las decisiones dirigidas a los estados, la sentencia de 6 de octubre de 1970, *Grad*, asunto 9/70, Rec. p. 825; en cuanto a las directivas (cuestión especialmente polémica) las sentencias de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, asunto 41/74, Rec. p. 1337; de 19 de enero de 1982, *Ursula Becker*, asunto 8/81, Rec. p. 53, y de 15 de mayo de 1986, *Johnston*, asunto 222/84, Rec. p. 1651.

comunitario, si bien la aludida autonomía está condicionada por la exigencia de idoneidad de los procedimientos establecidos para el logro de los resultados imperativamente prescritos por el derecho comunitario.

Finalmente, he de subrayar que las normas internas dictadas sobre la base de normas comunitarias están subordinadas a éstas y los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar su derecho interno a la luz del texto y de la finalidad de las normas comunitarias.<sup>17</sup> Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno de carácter complementario están, por consiguiente, también regidas por el principio de primacía del derecho comunitario al que después aludiré.

Antes de concluir este apartado, deseo poner de relieve que el mismo principio de autonomía institucional y procesal rige en materia de ejecución administrativa y de aplicación judicial del derecho comunitario, si bien en este último ámbito cada vez se hacen más perceptibles los límites que a dicho principio imponen las exigencias del derecho comunitario en cuanto a vías de tutela judicial efectiva de los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario.<sup>18</sup>

## 2. *La primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno*

La coexistencia en un mismo ámbito territorial del ordenamiento jurídico comunitario y del ordenamiento jurídico de cada uno de los estados miembros da lugar a la aparición de conflictos entre las normas de uno y otro ordenamiento.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, estos conflictos han de resolverse por aplicación del principio de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, consagrado fundamentalmente por la sentencia *Costa/Enel*<sup>19</sup> y precisado por la sentencia *Simmenthal*.<sup>20</sup>

La afirmación jurisprudencial de la primacía del derecho comunitario se basa fundamentalmente en los siguientes argumentos: en primer lugar, en los caracteres y objetivos de las Comunidades Europeas,

<sup>17</sup> Sentencias de 10 de abril de 1984, *Von Colson y Kamman*, asunto 14/83, Rec. p. 1891, y de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing*, asunto C-106/89, Rec. p. I-4135.

<sup>18</sup> A este respecto son especialmente significativas las sentencias de 19 de junio de 1990, *Factortame*, asunto C-213/89, Rec. p. I-2433, y de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik*, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-0415.

<sup>19</sup> Cita *supra*, nota 15.

<sup>20</sup> Sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, asunto 106/77, Rec. p. 629.

a las cuales los estados han transferido determinadas competencias que llevan aparejada la consiguiente limitación de la competencia estatal; en segundo lugar, en el carácter obligatorio y directamente aplicable de los reglamentos comunitarios conforme al texto del artículo 189, párrafo segundo, del Tratado, disposición que carecería de sentido si esa eficacia pudiera ser unilateralmente anulada por los estados miembros; en tercer lugar, en la obligación de los estados miembros de abstenerse de cualquier medida susceptible de poner en peligro la realización de los objetivos comunitarios, obligación establecida en el artículo 5, párrafo segundo del Tratado.

Generalmente se considera que la primacía de las normas comunitarias no implica la nulidad de las normas contrarias de derecho interno, sino solamente la inaplicabilidad de éstas en el caso concreto de colisión. No obstante, en la aludida sentencia *Simmenthal* el Tribunal llegó a afirmar que

en virtud del principio de la primacía del Derecho Comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las Instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho Interno de los Estados miembros, no sólo el hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino también —en cuanto que estas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros— el impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que éstos fueran incompatibles con normas comunitarias.

Sin entrar a discutir la exactitud dogmática de estas afirmaciones, me interesa resaltar de esta última sentencia que, en ella, el Tribunal de Justicia dedujo del principio de primacía la obligación de todo juez nacional de aplicar, en el marco de su competencia, íntegramente el derecho comunitario y de proteger los derechos que éste confiere a los particulares, y dejó sin aplicación toda disposición eventualmente contraria de la ley nacional, ya sea ésta anterior o posterior a la norma comunitaria. Éste es, a mi juicio, el elemento determinante de la referida sentencia, frente al cual tiene una importancia menor la discusión acerca de la inexistencia jurídica, nulidad o mera inaplicabilidad de las normas internas contrarias al derecho comunitario.

Naturalmente la efectividad del principio de primacía consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia depende de su puesta en práctica por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, ante los

cuales se suscitan los conflictos concretos entre normas de derecho interno y normas comunitarias. En términos muy generales y poco matizados, cabe observar que la mayor parte de los tribunales nacionales han respetado los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ha habido, ciertamente, algunas excepciones notorias, pero en la mayoría de los casos los conflictos entre la jurisprudencia de algunos tribunales nacionales y la del Tribunal de Justicia se han solucionado sobre la base de un alineamiento de los primeros en relación con el segundo, pudiéndose apreciar recientemente una convergencia cada vez más acentuada.<sup>21</sup>

No deseo concluir el examen de las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno sin aludir, aunque sea muy brevemente, a los delicados problemas que se plantean en cuanto a la relación entre derecho comunitario y derecho constitucional interno.

Es de destacar que la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno ha sido consagrada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en términos absolutos e incondicionales, con independencia de que las normas internas que eventualmente sean contradictorias con el derecho comunitario tengan rango constitucional.<sup>22</sup>

Semejante concepción resulta difícilmente asimilable desde la perspectiva de ordenamientos internos articulados sobre la base de una jerarquía normativa en la que la Constitución ocupa el lugar supremo. El eventual conflicto entre la Constitución y el derecho comunitario, ambos con vocación de supremacía, reviste especial gravedad en los estados miembros en los que existe un Tribunal Constitucional, cuya función esencial es precisamente la de garantizar la supremacía de la Constitución, que constituye el presupuesto necesario de la jurisdicción constitucional. Ello explica que los tribunales constitucionales de Alemania e Italia, aun aceptando las consecuencias del efecto directo y de la primacía del derecho comunitario, se hayan reservado la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad en casos

<sup>21</sup> Especialmente sintomática a este respecto resulta la evolución del Consejo de Estado de Francia. Véase Galmot, Yves, "El Consejo de Estado francés y el control de la conformidad de las leyes a los tratados", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17/1990, núm. 1, pp. 9-34.

<sup>22</sup> Las resoluciones más significativas al respecto son el auto de 22 de junio de 1965, *Acciaierie San Michele*, asunto 9/65, Rec. 1967, p. 35, y las sentencias del 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rec. p. 1135, de 17 de mayo de 1972, *Leonesio*, asunto 93/71, Rec. p. 297, de 8 de febrero de 1973, *Comisión/Italia*, asunto 30/72, Rec. p. 172, y de 17 de diciembre de 1980, *Comisión/Bélgica*, asunto 149/79, p. 3881.

hipotéticos extremos en que las normas comunitarias entrasen en contradicción con principios constitucionales básicos, en especial con los derechos fundamentales constitucionalmente protegidos.

Desde mi punto de vista personal, el conflicto radical entre derecho comunitario y derecho constitucional nacional es un conflicto insuperable desde el punto de vista lógico en el estadio actual del proceso de integración. Sin embargo, semejante conflicto tiene, a mi juicio, un carácter meramente hipotético por las razones que pasaré a exponer brevemente.

En primer lugar, los estados miembros de la Comunidad necesitan un fundamento constitucional suficiente para la participación en la Comunidad, ya que los tratados constitutivos atribuyen a las Comunidades amplias competencias de carácter normativo, ejecutivo y judicial en ámbitos tradicionalmente reservados a la competencia exclusiva del estado. Las características de semejante fundamento constitucional varían en función de las características del ordenamiento constitucional de cada estado.

Cabe afirmar que todos los estados miembros de la Comunidad disponen de un fundamento jurídico constitucional explícito o implícito para la participación en las Comunidades Europeas. Me limitaré a citar aquí el artículo 93 de la Constitución española, concebido como fundamento constitucional para la adhesión de España a la Comunidad Europea. Según dicha disposición, "mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución".

Un fundamento constitucional de este tipo debe ser suficiente para admitir que las normas dictadas por la Comunidad en ejercicio de las competencias que ésta ha asumido prevalezcan en caso de conflicto incluso sobre las disposiciones de la propia Constitución que no tengan carácter fundamental.

En segundo lugar es necesario poner de relieve que la hipótesis de un conflicto radical entre el derecho comunitario y los principios fundamentales del derecho constitucional nacional es difícilmente imaginable en la realidad toda vez que, por la vía de los principios generales de derecho comunes a los sistemas jurídicos de los estados miembros, el derecho comunitario integra los fundamentos esenciales de los sistemas constitucionales de los estados miembros, los cuales, en cuanto estados democráticos de derecho, comparten valores comunes.

3. *La responsabilidad del estado por daños causados a particulares como consecuencia de la violación del derecho comunitario*

Junto a los principios tradicionales de efecto directo y primacía, la jurisprudencia más reciente ha consagrado el principio de la responsabilidad del estado por daños causados a los particulares como consecuencia de la violación del derecho comunitario.

Este principio, que anteriormente sólo había sido insinuado de forma incidental en algunas sentencias, ha sido claramente reconocido en la de 19 de noviembre de 1991 en el asunto *Francovich*.<sup>23</sup>

Esta sentencia resolvió cuestiones prejudiciales planteadas en términos idénticos por dos órganos jurisdiccionales italianos en un contexto procesal caracterizado por la no adopción por parte de Italia de la legislación necesaria para dar cumplimiento a una directiva comunitaria que prevé determinadas garantías para los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.

El Tribunal de Justicia, después de concluir que las disposiciones de la directiva que reconocen los derechos de los trabajadores no pueden ser consideradas como normas de efecto directo, entró a examinar la cuestión subsidiaria planteada por los jueces italianos y dirigida a saber si, en tales condiciones, el estado estaba obligado a reparar los daños que para los trabajadores resultaban de la aludida omisión.

El Tribunal consideró que esta cuestión planteaba el problema de la existencia y del alcance de una responsabilidad del estado por los daños resultantes del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del derecho comunitario, y afirmó la existencia de un principio general de responsabilidad del estado sobre la base de una argumentación en la que cabe destacar los siguientes elementos: la naturaleza del derecho comunitario, cuyos sujetos no son sólo los estados, sino también los particulares; la función que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales de garantizar la plena eficacia de las normas comunitarias y proteger los derechos que éstas confieren a los particulares; el menoscabo de la plena eficacia de las normas comunitarias y de los derechos que éstas reconocen si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener reparación cuando tales derechos son lesionados por una violación del derecho comunitario imputable a un estado; y, finalmente, la obligación de los estados miembros de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben, obligación que les impo-

<sup>23</sup> Asuntos acumulados C-6 y C-9/90, *Francovich y Bonifaci*, aún no publicada en la Recopilación.

ne expresamente el artículo 5 del Tratado y que incluye el deber de eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del derecho comunitario.

El principio de responsabilidad del estado constituye, por una parte, un elemento que refuerza decisivamente la protección de los derechos conferidos a los particulares por las normas comunitarias y, por otra, es un factor que puede contribuir a un cumplimiento más diligente de las normas comunitarias por parte de los estados miembros, toda vez que los incumplimientos son ahora susceptibles de dar lugar a obligaciones de reparación que en algunos casos serán sumamente gravosas para el tesoro público.

#### 4. Consideraciones finales

Para concluir deseo expresar mi confianza en que los elementos que he expuesto de manera fragmentaria e impresionista puedan resultar útiles para poner de manifiesto cómo la posición institucional del Tribunal de Justicia le ha permitido llevar a cabo un desarrollo jurisprudencial del derecho comunitario que ha resultado decisivo para la configuración de la Comunidad Europea como una comunidad de derecho.

#### SELECCIÓN DE BIBLIOGRAFÍA EN LENGUA ESPAÑOLA

- Comisión de las Comunidades Europeas, *Treinta años de derecho comunitario*, Bruselas-Luxemburgo, 1981.
- Diez de Velasco, M., *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1984.
- García de Enterría, E., "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos", en *Tratado de derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el derecho español* (dirigido por E. García de Enterría, J.D. González Campos y S. Muñoz Machado), vol. 1, Madrid, 1986.
- Isaac, G., *Manual de derecho comunitario general*, 2a. ed., Barcelona, 1991.
- Louis, J.V., *El ordenamiento jurídico comunitario*, 4a. ed., Bruselas-Luxemburgo, 1991.
- Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 2a. ed., Madrid, 1987.
- Muñoz Machado, S., *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid 1986.
- Pescatore, P., *Derecho de la integración*, Buenos Aires, 1973.

- Pescatore, P., "Aspectos judiciales del acervo comunitario", *Revista de Instituciones Europeas*, 1981-2.
- Rodríguez Iglesias, G.C., "Los efectos internos del derecho comunitario", *Documentación Administrativa*, núm. 201 (julio-septiembre de 1984).
- , "El derecho comunitario europeo", en M. Díez de Velasco, *Instituciones de derecho internacional público*, tomo II (Organizaciones internacionales), 7a. ed., Madrid, 1990.