

PRINCIPIOS JURÍDICOS ESENCIALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Ricardo L. MORÉ DOMENECH

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Proceso histórico de las Comunidades Europeas*. 1. *Primeros intentos y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero*. 2. *La Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea*. 3. *La creación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*. 4. *Avances principales desde 1958*. A. *Crisis de la "silla vacía" y Cumbre de La Haya de 1969*. B. *La década de 1970; impulso hacia la Unión Económica y Monetaria*. C. *La década de 1980; crisis y resurgimiento*. D. *Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam*. III. *El principio de autonomía del derecho comunitario europeo*. 1. *La coexistencia del derecho comunitario con el derecho de los Estados miembros*. 2. *El principio de autonomía en el derecho comunitario*. IV. *El principio de la eficacia directa del derecho comunitario europeo*. V. *Principio de supremacía del derecho de la Unión Europea*.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, como ente político internacional, cobra mayor importancia momento a momento como uno de los actores principales tanto en las relaciones internacionales como en una de sus manifestaciones más básicas y cotidianas, las relaciones económicas y comerciales.

En efecto, cada vez resulta más difícil concebir y diseñar una estrategia política y económica a nivel global, o aun meramente interno, sin tomar en consideración el peso específico que determinados actores pueden llegar a representar en la ejecución de tal estrategia.

Pues bien, sea cual sea el país que realice el análisis del contexto económico internacional como base previa en el diseño de una estrategia de actuación existen jugadores internacionales que no pueden ni deben ser ignorados, entre éstos destacan los Estados Unidos de América, Japón, los países de la Cuenca del Pacífico y, sin lugar a dudas, la Unión Europea. No podría ser de otro modo cuando se habla de un ente político que, en datos de 1998, se constituyó en el primer donante de ayudas públicas a los países del Tercer Mundo con un total de 33,776 millones de dólares, contra 11,709 de los Estados Unidos de América o los 11,151 de Japón.¹ Un ente con capacidad de captación de recursos propios y formulación de un presupuesto propio que puede llegar a alcanzar como máximo el 1.2% del Producto Interno Bruto acumulado de la totalidad de los Estados miembros a precios de mercado y que en 1996 superaba los 80,000 millones de ECUS, en el entendido de que estas cifras hacen mención únicamente a los recursos propios de la Unión Europea y no a aquellos de los Estados miembros que la integran.

En este contexto, la estructura cada vez más interrelacionada de la economía global obliga a los participantes en el mercado internacional a conocer mejor una serie de factores a los cuales anteriormente podía no prestárseles mayor atención. Así, para un intercambio comercial más eficiente no resulta superfluo conocer variables y elementos que se constituyen en coadyuvantes útiles al momento de la toma de decisiones. Entre los mismos podemos mencionar cifras estadísticas, variables económicas, datos históricos y también, por que no, un conocimiento jurídico del ordenamiento comparado que permita anticipar la problemática que pueda surgir, actuando preventivamente en lugar de correctivamente.

México se encuentra insertado en primer orden en el contexto económico internacional, representa un país atractivo para la inversión extranjera y es una economía cada vez más fuerte, más participativa y más acorde con los principios de la globalización.

En la estrategia reciente de posicionamiento comercial y económico de México un papel muy importante lo juega la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio que con la misma se firmó recientemente entrando en vigor el pasado día 1 de julio de 2000. Este Trata-

¹ Fuente: Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT).

do estimulará no sólo el flujo de inversión europea hacia México sino que deberá propiciar una mayor exportación de productos mexicanos destinados al territorio de la Unión Europea. Es en este contexto que resulta interesante y útil conocer algunos de los principios legales básicos que encarnan al orden jurídico comunitario, su actuación y funcionamiento.

En este orden de ideas, comenzaremos por efectuar una breve reseña histórica sobre la génesis de las Comunidades Europeas para centrarnos después en el análisis de los principios troncales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, a saber, el Principio de Autonomía del Derecho Comunitario, el Principio de la Eficacia Directa del Derecho Comunitario y, finalmente, el Principio de Supremacía del Derecho Comunitario. En el desarrollo de cada uno de los anteriores temas analizaremos algunas de las sentencias más importantes dictadas al respecto por la máxima autoridad jurisdiccional de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencias que marcaron un rumbo muy definido hacia la estabilidad y expansión que ha caracterizado en la última década a la Unión Europea, entre ellas, las sentencias de Van Gend en Loos, Simmenthal, Costa vs. ENEL o Ratti.

II. PROCESO HISTÓRICO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1. Primeros intentos y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero

El primer intento serio por llegar a una Europa unida se efectuó el 5 de septiembre de 1929 por el ministro francés de Asuntos Exteriores, Aristides Briand, en un discurso pronunciado ante la Sociedad de Naciones y en el cual propugnaba la creación de un ente supranacional denominado "Unión Europea". De acuerdo con esta idea se proponía la actuación coordinada de los Estados europeos en el seno mismo de la Sociedad de Naciones, creando a tal efecto una Conferencia Europea, un Comité Político permanente y una Secretaría. Este proyecto propugnaba específicamente hacia la creación de un modelo federal, llevando a cabo una aproximación de las economías nacionales de cada uno de los Estados que participaran. El modelo pro-

puesto por Francia recibió el apoyo favorable del gobierno español, sin embargo no tuvo el mismo tipo de acogida entre los gobiernos de los demás Estados europeos, ello, en parte, debido a la crisis económica que empezaba a golpear a Europa por esas fechas. La principal oposición al proyecto vino por parte del Reino Unido, debido a que su política exterior giraba alrededor de los compromisos que había asumido hacia sus colonias en su carácter de potencia colonial. La otra gran fuente de oposición en contra del proyecto de Briand la constituyó la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que veía en la potencial Unión Europea una amenaza militar en contra de los intereses de la propia URSS.

El siguiente paso relevante hacia la creación de un modelo paneuropeo se da a partir del discurso de posguerra pronunciado por sir Winston Churchill en septiembre de 1946 ante la Universidad de Zurich. En este discurso opinaba favorablemente hacia la creación de una organización europea (el Consejo de Europa), en la que sin embargo el propio Reino Unido no habría de participar debido a sus fuertes intereses coloniales ya previamente mencionados.

El complejo escenario económico y político de la posguerra en la segunda mitad de la década de 1940 orilló a Estados Unidos a proponer el que se conoció como Plan Marshall, con vistas a ayudar a la economía europea a recuperarse rápidamente, evitando así que la totalidad de Europa occidental cayera en la esfera de influencia soviética.

De acuerdo con el Plan Marshall, el gobierno norteamericano pagaría directamente a los exportadores norteamericanos que vendieran sus productos a los gobiernos europeos. A su vez los importadores europeos pagaban en sus propias monedas nacionales y este pago se afectaba a una cuenta a nombre del gobierno americano que se mantenía en los bancos centrales nacionales de los países donde se realizara la importación. Tal pago quedaba con posterioridad inmovilizado y no era, en consecuencia, utilizado por el gobierno norteamericano. El resultado natural de la inmovilización de tales sumas de dinero era la deflación y, concomitantemente, el gobierno de los Estados Unidos aceptaba poner a disposición de los gobiernos europeos las cantidades inmovilizadas para llevar a cabo inversiones en la propia Europa.

La respuesta al Plan Marshall fue inmediata, gran cantidad de Estados europeos se manifestaron favorablemente con relación al Plan y expresaron su deseo de participar. Quedaron fuera de su aplicación

Alemania, España y los países de Europa del Este por las presiones a tal efecto de la URSS.

Con el fin de gestionar en común la ayuda americana los países europeos participantes decidieron crear una organización denominada la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en la cual participarían también los Estados Unidos de América y Canadá, estos últimos sin derecho de voto. La OECE, una vez cumplidas sus finalidades se transformó en 1960 en una nueva organización internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En paralelo, en esta misma época y también como una consecuencia a la devastación sufrida durante la Segunda Guerra Mundial se creó efectivamente el 23 de julio de 1952 la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la que sería la primera de las actuales Comunidades Europeas (CCEE).

Al final de la Segunda Guerra Mundial en los Acuerdos de Potsdam los aliados establecieron un mecanismo de distribución de la producción metalúrgica de la cuenca del Ruhr, con el objeto de poner en marcha un sistema general de reparación de daños de guerra en el marco de la reconstrucción de Europa, con estos acuerdos también se buscaba controlar a la industria alemana.

En 1947, los administradores de la Cuenca del Ruhr, Estados Unidos de América y el Reino Unido, decidieron transferir la administración de la misma a Alemania, lo que provocó que Francia y Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX) manifestaran su preocupación derivada del hecho en como Alemania había utilizado en el pasado para fines militares la producción, principalmente de acero, que había extraído del Ruhr. Ante tales protestas se decidió internacionalizar la zona de la Cuenca del Ruhr en una administración conjunta de los aliados con Alemania, la cual se encontraba en desigualdad de derechos.

El proceso de integración europea tal y como hoy lo conocemos nace con la creación de la mencionada CECA, la cual a su vez tuvo su origen en la histórica "Declaración Schumann", presentada por el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schumann, el 9 de mayo de 1950, pero siendo que el verdadero creador intelectual de la misma fue quien se desempeñaba a la sazón como Comisario del Plan de Modernización y Equipamiento, Jean Monnet, considerado

hoy en día como uno de los padres fundadores de la Unión Europea y que se encuentra enterrado, debido a la trascendencia política de su obra en vida —esto es, la semilla constitutiva de la Unión Europea— en el Pantheon de París.

La propuesta tenía por eje central la producción en común por Francia y Alemania del acero y carbón de la Cuenca del Ruhr bajo la administración de una Alta Autoridad, cuyas decisiones vincularían obligatoriamente tanto a Francia como a Alemania así como a los demás países que se adhirieran a la mencionada Alta Autoridad.

El llamamiento de Francia recibió la respuesta favorable, además de Alemania, de Italia y los tres Estados del BENELUX. Estos seis Estados firmaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero el 18 de abril de 1951 en París, entrando en vigor el 23 de julio de 1952 y nombrándose a Jean Monnet como primer Presidente de la Alta Autoridad. Dentro de la CECA Alemania ya participaba en pie de igualdad en el régimen de explotación de los recursos de carbón y acero provenientes de la Cuenca del Ruhr.

2. La Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea

Sin embargo, en contra de lo que pueda parecer, no todo han sido éxitos en el proceso de integración europeo, en efecto, llegar al momento actual ha sido el resultado de una maduración que ha comprendido también errores, malos cálculos y falta de compenetración e intereses divergentes entre los países de Europa Occidental. Con independencia del estancamiento en el proceso de integración europeo vivido en la década de 1970, uno de los fracasos más grandes en este proceso fue sin duda el intento de constituir las CCEE de Defensa y la Política Europea, como mecanismos integradores en un momento en el cual las relaciones entre los Estados miembros no eran aún lo suficientemente maduras y que pretendían ampliar y profundizar el proceso de integración supranacional europeo.

En los años de la segunda posguerra, Europa occidental reaccionaba ante su temor más inmediato que era, sin lugar a dudas, el caer víctima del expansionismo de las nuevas superpotencias, los Estados Unidos o la URSS. Caer en la dependencia económica de la primera se evitó con la creación de la mencionada OECE, pero el temor ante el

expansionismo soviético crecía y se acrecentaba con los acontecimientos del momento como, por ejemplo, la anexión de hecho por la URSS de Letonia, Lituania y Estonia, una parte de Finlandia y Rumania o la explosión de la guerra civil en Grecia financiada por la propia URSS a través de sus Estados satélites de Bulgaria y Yugoslavia.

La creencia en esos momentos sin embargo consistía en creer que la mayor amenaza militar podría provenir de Alemania, ante lo cual Francia y el Reino Unido firmaron el 4 de marzo de 1947 el Tratado de Dunquerque que configuraba un sistema de alianza y ayuda mutua en caso de agresión y que posteriormente fue reconfigurado signando un nuevo Tratado en Bruselas el 19 de marzo de 1948, Tratado titulado "Tratado de colaboración económica, social y cultura y de legítima defensa colectiva" en el que participaron, además de Francia y el Reino Unido los países integrantes del BENELUX.²

Pero el expansionismo soviético con el Golpe de Praga y el Bloqueo de Berlín hacían en la práctica del Tratado de Bruselas un instrumento poco menos que decorativo, se necesitaba un instrumento internacional de mayor alcance y profundidad y con tal motivo se firmó en Washington el 4 de abril de 1949 el Tratado de la Alianza del Atlántico Norte por el cual se creaba a la OTAN. La creación de la OTAN desinfló al Tratado de Bruselas debido a que en aquella existía una fuerte presencia e influencia militar norteamericana, la cual estaba en posibilidad de brindar una defensa real a Europa en caso de un ataque soviético. En consecuencia, el Tratado de Bruselas y su compromiso militar (UEO) no se reactivaría hasta 1984 debido a la actuación de una flota de la Unión Europea Occidental en la Guerra Irán-Irak.

Sin embargo, la creación de la OTAN en poco venía a paliar la necesidad europea de contar con un ejército europeo efectivo en caso de conflagración. Lo anterior es así debido al hecho de que la OTAN no reaccionaba al proceso de integración europeo sino antes bien al enfrentamiento Este-Oeste producto de la Guerra Fría. En consecuencia, los países europeos requerían un instrumento efectivo de defensa, y el mismo debería incluir por definición a Alemania ya que sin su presencia no se debía concebir un ejército europeo. Pero Ale-

² Este Tratado se redenominaría como Unión Europea Occidental (UEO) con la entrada en la misma de Italia y Alemania en 1954.

mania se encontraba destrozada económica y socialmente además de estar desarmada de hecho y de derecho.

Ante este escenario Winston Churchill propuso el 11 de agosto de 1950 ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa la creación de un ejército europeo conjunto en el cual participara Alemania. La propuesta de Churchill fue bien acogida en el seno de la Asamblea Consultiva, sin embargo, la presión norteamericana a través del entonces Secretario de Estado Foster Dulles y la Guerra de Corea hicieron redefinirse al gobierno francés quien encargó a Jean Monnet la elaboración de un modelo mediante el cual se preveía la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED).

El Tratado respectivo fue firmado el 27 de mayo de 1952, pero no despertó igual entusiasmo pues la defensa y cuestiones de índole militar entran de lleno en el ámbito de la soberanía de cada Estado y no es fácil que los mismos renuncien a sus competencias en materia de defensa en aras de una amenaza virtual y de un compromiso de integración.

La polémica se había encendido en Francia y a modo de calmante el ministro italiano Alcide de Gasperi propuso la creación de una Comunidad Política Europea (CPE) que viniera a generar legitimidad y manto democrático en la actuación posible de un potencial ejército europeo, ya que al momento no se vislumbraba claramente al servicio de que política exterior o en defensa de que Estado o instituciones democráticas se pondría en uso al tan citado ejército europeo.

La CPE debería absorber gradualmente a la CECA y a la propia CED asumiendo así competencias en materia de relaciones exteriores, coordinación de políticas económicas y creación de un mercado común fundado en la libre circulación de mercancías, personas y capitales.

Sin embargo, la Asamblea Nacional francesa,³ en una votación controversial sostenida el 30 de agosto de 1954 aplazó sin fecha fija la discusión de una cuestión procedimental relacionada con la aprobación del Tratado que daría origen a la CPE y la CPE nunca entró en vigor.

³ En ese momento la Asamblea Nacional se encontraba dividida y por un lado los seguidores de De Gaulle no la apoyaban, pues veían en ella un atentado a la soberanía nacional de la que tan orgullosos están los franceses y por otra parte los comunistas contemplaban la creación de la CPE como una imposición americana.

La solución a este intento fallido se encontró al permitir el ingreso de Alemania al Tratado de Bruselas (a partir de ahí UEO) y posteriormente a la OTAN sujeta, sin embargo, a controles, prohibiciones y limitaciones de índole muy severa y restrictiva.

3. La creación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

Después del fracaso de la CED y de la CPE se cayó en un letargo integrador que se superó cuando en 1955 en la reunión de los seis Estados miembros en Messina se encargó al holandés Beven y al belga Spaak que generaran un modelo que diera nuevo aire al proceso integrador con base en los siguientes puntos: fortalecimiento de las instituciones comunitarias, convergencia progresiva de las economías de los Estados miembros, creación de un mercado común y armonización de las políticas sociales.

El informe presentado por Spaak fue la base de las negociaciones que llevaron a la firma en Roma el 25 de marzo de 1957 de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Los Estados fundadores fueron los mismos de la CECA, esto es, Francia, Italia, Alemania y los tres Estados integrantes del BENELUX.

El Tratado de la CEE se estructuraba sobre la base del establecimiento de un mercado común y la implantación de las cuatro libertades fundamentales a saber, libre circulación de personas, libre circulación de mercancías, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales con otras libertades complementarias de las anteriores como la libertad de establecimiento o la libre circulación de trabajadores. El establecimiento del concepto de mercado común y el régimen aplicable a las cuatro libertades principales recién señaladas es lo que caracteriza a la Unión Europea como algo más complejo, dinámico y prometedor que los frutos de otros mecanismos internacionales de cooperación como las uniones aduaneras o las zonas de libre cambio.

En efecto, en una unión aduanera existe libre circulación de mercancías entre los países signatarios quienes además llevan a cabo una protección conjunta frente a los mercados externos a través de la implantación de un Arancel Exterior Común, mientras que en una

zona de libre cambio —como lo sería por ejemplo la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés)— existe libre circulación de mercancías entre sus miembros sin la fijación de un Arancel Exterior Común con el que se haga frente a penetraciones comerciales de otros mercados.

En consecuencia, desde 1958 quedaron constituidas las tres CCEE que conocemos hoy en día, mismas que han sido objeto de numerosos y complejos cambios como, por ejemplo, la unificación de las instituciones comunitarias y de sus esferas de poderes y competencias,⁴ o el cambio de denominación de Comunidad Económica Europea por el de Comunidad Europea. Algunos de los cambios más esenciales se analizan brevemente en el siguiente inciso final de la primera parte de este breve artículo.

4. Avances principales desde 1958

A. Crisis de la "silla vacía" y Cumbre de La Haya de 1969

En la década de 1960, Francia no se manifestaba a favor de seguir adelante con el proceso de integración europeo. En ese momento los Tratados constitutivos preveían que a partir del 1 de enero de 1966 la toma de decisiones de asuntos de importancia se podía efectuar por mayoría calificada. Derivado de lo anterior Francia trató de evitar la aplicación de este modelo decisorio a partir de su política conocida como de la "silla vacía". Conforme a la misma, el representante de Francia no asistía a las reuniones de las diversas instituciones comunitarias desde el 1 de julio de 1965 y debido al hecho de que en ese entonces muchas decisiones se debían adoptar por unanimidad, no se podía llegar a decidir en gran cantidad de asuntos, lo que provocó un serio deterioro en el ritmo de avance del proceso de integración.

Posteriormente, en lo que se conoce como el "Compromiso de Luxemburgo", se estableció que a partir del 27 de enero de 1966 se debería buscar el consenso de todos los Estados miembros en los temas controvertidos, en esta ocasión Francia propuso que en caso de

⁴ Actualmente las instituciones comunitarias son cinco de acuerdo al artículo 7 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

que el consenso no se lograra los Estados tendrían un derecho de veto cuando se vieran afectado sus intereses vitales. Francia hizo uso del derecho de veto en gran cantidad de ocasiones en los años subsecuentes y, como consecuencia de ello, gran cantidad de asuntos quedaron sin resolver en el Consejo de Ministros, asuntos que deberían haber salido delante, de contarse con un compromiso serio hacia la integración. Este escenario hacía presagiar tiempos difíciles para las CCEE.

Un pequeño impulso hacia la integración se logró con la Cumbre de La Haya de 1969 (1 y 2 de diciembre). En efecto en la misma se decidió la ampliación hacia el norte de las CCEE, las cuales recibirían la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, efectiva a partir del 1 de enero de 1973 y establecida de acuerdo con la firma de los respectivos Tratados de adhesión firmados en Bruselas el 22 de enero de 1972. Sin embargo, también debería haberse adherido Noruega con igual fecha, pero la mecánica jurídica de la adhesión implicaba que con posterioridad a la firma del Tratado respectivo, el mismo debía ser aprobado por los cuerpos legislativos del Estado interesado y de los Estados miembros. Pues bien, aun cuando no existió problema con la ratificación respectiva por parte de los parlamentos de los Estados miembros, el orden constitucional noruego exigía la celebración de un referéndum para que el pueblo decidiera modificaciones a la Constitución en sus aspectos vitales, como era el caso. En el referéndum respectivo el pueblo noruego votó por mantenerse fuera de las Comunidades y, en consecuencia no se produjo su adhesión.

La Cumbre de La Haya también tuvo otros aspectos destacados, como fueron la decisión de lograr una Unión Monetaria y Económica en 1980, la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo y la elección de sus miembros a partir de sufragio directo.

B. La década de 1970; impulso hacia la Unión Económica y Monetaria

La decisión acerca de conseguir una Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1980 buscaba llevar a la práctica las libertades esenciales consagradas en los Tratados constitutivos y referidas anteriormente, adicionalmente pretendía lograr una estructura fija del tipo de cambio con posibilidad de convertibilidad monetaria sin limitaciones. Se ideó también la transferencia de competencias en materia monetaria

y económica de los bancos centrales de los Estados miembros a las correspondientes instituciones comunitarias con lo cual aquellos dejarían de determinar sus políticas económicas para que fuera Bruselas la que estableciera una política económica conjunta, convergente y congruente para todos los Estados miembros.

Con posterioridad la lucha contra la inflación en la década de 1970 llevó a la armonización de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros como un primer paso hacia la consecución de la UEM. Esto provocó una iniciativa franco-germana que buscaba la creación de un sistema monetario europeo cuyo núcleo radicaría en un mecanismo común de tipo de cambio.

El 13 de mayo de 1979 entró en vigor el Sistema Monetario Europeo, con efectos retroactivos a partir del 1 de enero del mismo año, buscaba primordialmente estabilizar los tipos de cambio en beneficio de las economías de los Estados miembros.

El balance de la década de 1970 es mixto, pues con éxitos como los mencionados existieron también deficiencias serias y una visión más gubernamentalista de las CCEE, conforme a la cual éstas no debían funcionar con independencia y con miras a la integración sino que más bien los gobiernos las utilizaban como un foro para la adopción conjunta de las políticas que les resultaran más convenientes. Se sacrificaba pues el espíritu profederalista de una Europa unida en aras de mantener las competencias gubernamentales en detrimento de la integración.

Adicionalmente, en la década de 1970 no se logró la plena integración del mercado común, pues todavía no se eliminaban por completo varias formalidades aduaneras y seguían existiendo obstáculos a la libre circulación de mercancías.

C. La década de 1980; crisis y resurgimiento

La crisis económica de la década de 1970 trajo como consecuencia una tendencia de los Estados miembros a adoptar medidas cada vez más proteccionistas y con un marcado carácter nacionalista y, por consecuencia, contrario al espíritu de integración europeo. Se generaba una contradicción real entre los intereses que perseguían las CCEE y aquellos que seguían dictando las políticas nacionales de los Estados miembros, adicionalmente las instituciones comunitarias

tenían una muy coartada libertad de maniobra lo que las dejaba en muchas ocasiones a la defensiva ante medidas adoptadas progubernamentalmente, bien por el Consejo de Ministros, bien por los órganos del poder público de cada Estado en lo individual. Por su parte, el Parlamento Europeo también sufría de competencias muy limitadas, cuya única expresión clara se daba en el ámbito presupuestario mientras que en otras áreas eran casi nulas o inexistentes.

La ampliación al sur de las CCEE también representaba un serio problema, pues varios Estados, principalmente Francia, se oponían a la misma. Con esto se retrasaba la entrada de nuevos miembros y se perdían oportunidades para ampliar el mercado común con las ventajas que ello traería aparejadas.

El 1 de enero de 1981 Grecia se adhirió a las CCEE, tras pasar de un régimen militar a uno democrático. En lo relativo a Portugal y España la situación era similar, pues ambos países habían apostado al proceso europeo al adoptar la senda democrática y deshacerse de rígidas dictaduras militares. Precisamente la extinción de los regímenes dictatoriales español y portugués había sido siempre la limitante impuesta por las CCEE para que ambas naciones se convirtieran en miembros de pleno derecho. Al terminar las dictaduras su adhesión era cuestión de tiempo.

El 12 de junio de 1985 se firmaron los Tratados de adhesión a las CCEE de España y Portugal los cuales entraron en vigor el 1 de enero de 1986.

Sin embargo, en la década de 1980, el pilar del avance comunitario lo constituyó la aprobación por la Cumbre de Jefes de Estado o de gobierno, celebrada en 1985, del Acta Única Europea (AUE). El AUE tenía como objetivo primordial la plena realización del mercado interior comunitario, se determinó como fecha inamovible para su consecución el 31 de diciembre de 1992. Lo anterior por diversos factores.

En primer lugar la posición a nivel global de las CCEE se había debilitado sensiblemente, ya no tenía desde hacía años la tasa de crecimiento más elevada del mundo. Los recursos dedicados a investigación, desarrollo y aplicación de resultados habían mermado considerablemente, con el correspondiente atraso tecnológico que lo anterior es susceptible de ocasionar. El desempleo europeo era uno de los más elevados del mundo y aunado a una baja tasa de crecimiento en la región se podía concluir sin sombra de duda la inefi-

ciencia de la economía europea y los modelos planteados hasta entonces. La ampliación del mercado común y su firme establecimiento eran la respuesta que la economía necesitaba para reactivarse, lo anterior traería aparejado un traspaso cada vez mayor de competencias de los Estados miembros a las instituciones comunitarias dotándolas de competencias más efectivas que les permitieran llevar a cabo su labor integradora con todas las herramientas necesarias.

Por consecuencia, a las comunidades deberían corresponder las competencias en materia de medio ambiente, unión monetaria, política exterior y seguridad interna y externa. En lo relativo a la UEM y la creación del banco central europeo, éstos se encontraban de nuevo en el centro de los asuntos estratégicos más importantes para Europa. En la cumbre de Madrid, en 1989, se decidió entrar, a partir del 1 de julio de 1990, en la primera fase de las tres que comprendía el Informe Delors para el establecimiento plenamente operativo del sistema monetario europeo y de la UEM.

D. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam

El Tratado de la Unión Europea (conocido como Tratado de Maastricht) fue firmado en esa ciudad holandesa el día 7 de febrero de 1992 y entró en vigor en noviembre de 1993. El Tratado de Maastricht estableció pasos firmes hacia la consecución de la UEM, así como para la constitución del banco central europeo. De acuerdo con sus disposiciones todos los países que pretendieran entrar en lo que hoy se conoce como "zona del euro" deberían cumplir con una serie de criterios de convergencia económica que garantizaran un crecimiento homogéneo en la zona. Entre éstos cabe señalar buscar la estabilidad de precios, conseguir disciplina presupuestaria, convergencia en los tipos de interés y la participación en el sistema monetario europeo. Se fijó el año de 1996 para que los Jefes de Estado o de gobierno determinaran si la mayoría de los Estados miembros cumplían los criterios de convergencia económica, de darse este caso se podría determinar cuándo comenzaría la tercera fase de la UEM, de no existir mayoría de Estados miembros entre aquellos que cumplieran los criterios de convergencia económica la tercera fase comenzaría automáticamente el día 1 de enero de 1999.

Maastricht propició nuevas condiciones para redimensionar la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, se abandonó el principio de la unanimidad en la toma de decisiones relativas a la política exterior para que en lo sucesivo se manejase por mayoría calificada, dándole así mayor agilidad.

Otro punto en el cual Maastricht aportó ideas innovadoras y progresistas fue en la creación del concepto de la "ciudadanía de la Unión", concepto que aún hoy en día se encuentra bastante desprovisto de significado jurídico y que se traduce básicamente en una serie de disposiciones contenidas en los artículos 17 al 22 del Tratado de la Unión Europea (modificadas algunas disposiciones recientemente por virtud del Tratado de Niza que reforma varias disposiciones del tratado de la Unión Europea y de los Tratados Constitutivos de las CCEE [Tratado de la Comunidad Europea, Tratado CECA y Tratado Euratom]) de carácter primordialmente declarativo y de una muy difícil sino que casi imposible realización en algunos casos.⁵

Así el concepto de ciudadano de la Unión se complementa por el derecho a circular libremente en el territorio de la Unión, el derecho a ser elector y elegido en las elecciones municipales y que se celebren al Parlamento Europeo del lugar de residencia de quien vote, el derecho de petición al Parlamento Europeo y de dirigirse al Defensor del Pueblo (Ombudsman europeo), así como de dirigirse a cualquiera de las instituciones comunitarias en su lengua de origen y recibir una contestación en esa misma lengua.⁶

⁵ Como sería el caso del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea que establece el derecho de los nacionales de los Estados miembros a recibir ayuda del cuerpo diplomático y consular de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones en que tal ayuda se presta a los nacionales y cuando el Estado de origen del peticionante no se encuentre representado en el territorio del país en el cual se solicita la ayuda. La parte final de este precepto impone a los Estados la obligación de "entablar negociaciones internacionales" para garantizar dicha protección, con lo cual al día de hoy tal derecho queda como una declaración de buena voluntad.

⁶ Por esto y muchos otros ejemplos, se dice que la Unión Europea se convierte en una de sus facetas en el imperio de los traductores ya que existen once lenguas oficiales (alemán, francés, inglés, español, italiano, danés, griego, portugués, sueco, finés y holandés) y una multitud de actos jurídicos se deben traducir a todas las lenguas oficiales. Ejemplificativamente se publica cada día el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en cada una de las once lenguas. Otro ejemplo sería el caso de los procedimientos que se sustentan ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal de Primera Instancia en donde de acuerdo al artículo 29 del Reglamento de Procedimiento

Maastricht incrementó la cooperación de los Estados miembros en materia de política interior y exterior y fortaleció las competencias del Parlamento Europeo, al cual se le concedió el derecho de investigación y de petición ante otras instituciones comunitarias, y se le fijó como competencia en materia de toma de decisiones por el procedimiento de codecisión (en donde en la aprobación del acto de que se trate coparticipan el Parlamento y el Consejo) los rubros de mercado interior, protección de los consumidores, medio ambiente y redes de comunicación entre los Estados miembros.

El Tratado de Amsterdam que modifica el Tratado de la Unión Europea de Maastricht fue adoptado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor, tras su ratificación el 1 de mayo de 1999. El Tratado de Amsterdam carece del impacto del de Maastricht y a nivel doctrinal es considerado casi como un completo fracaso, pues no se avanzó en temas de capital importancia para la Unión Europea, sino que se limitó a temas de escaso alcance, sin objetivos comunes de los Estados miembros ni un proyecto político definido, se buscaba un Tratado de bajo impacto que pudiera aprobarse fácilmente por los parlamentos de los Estados y eso fue lo que se consiguió.

Por ejemplo el Parlamento Europeo solicitaba que se le confiriera participación en el nombramiento de los miembros del Tribunal de Justicia de las CCEE, del Tribunal de Cuentas o del Comité Ejecutivo del Sistema Europeo de Bancos Centrales, también solicitaba que se le igualara al Consejo (y a la Comisión) a la hora de poder impugnar actos comunitarios ante el tribunal europeo y que se le informara de las cuestiones prejudiciales que fueran planteadas al tribunal pudiendo efectuar observaciones a las mismas. Todas estas solicitudes fracasaron y nada de lo pedido se les concedió.

del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el demandante escoge la lengua del procedimiento, pero si el demandado es un Estado miembro o una persona física o moral nacional de un Estado miembro entonces la lengua aplicable será la de ese Estado miembro a menos de que existan varias lenguas en el Estado de que se trate en cuyo caso vuelve al demandante el derecho de designar la lengua adecuada. Además el Tribunal a petición conjunta de las partes puede autorizar la utilización parcial o total de otra lengua durante el procedimiento. En el caso de la formulación de cuestiones prejudiciales ante el tribunal europeo la lengua del procedimiento es la del órgano que formula la consulta al tribunal, los Estados miembros comparecen al procedimiento haciendo uso de su lengua de origen y los peritos y testigos que desconozcan la lengua del procedimiento pueden ser autorizados a rendir su declaración en otra lengua que después se traducirá a la lengua del procedimiento.

En materia de toma de decisiones persiste la unanimidad en una serie de importantes cuestiones mientras que la mayoría calificada ganó terreno. Sin embargo una de las cuestiones más sensibles que no se resolvió en Amsterdam fue la de la ponderación de votos en el seno del Consejo. En efecto la votación funciona asignando un número equis de votos a cada Estado, así los Estados considerados grandes (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) cuentan con diez votos, España con ocho, Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal con cinco, Austria y Suecia con cuatro, Dinamarca, Irlanda y Finlandia con tres y Luxemburgo con dos.

Al adoptarse varias decisiones por mayoría calificada, es fácil percatarse del problema que surge, los Estados pequeños pueden determinar el sentido de la votación ya que se necesitan sesenta y dos votos para adoptar una decisión cuando el acto es presentado a propuesta de la Comisión y sesenta y dos votos formulados por cuando menos diez países en los demás casos. Esto genera que las decisiones puedan ser fácilmente bloqueadas por los países pequeños que en términos de población y generación de recursos no deberían tener el mismo peso que los países que más aportan o que más población tienen. Lo anterior ha forzado a los países grandes a negarse a revisar los casos en los cuales se debe resolver por mayoría calificada hasta en tanto no se redefina más equitativamente la ponderación de votos señalada para resolver el problema anterior.

En este rubro, en el Tratado de Amsterdam no se logró acuerdo de ninguna especie y lo mismo cabe decir para el número de Comisarios a integrar la Comisión cuya problemática es prima hermana de la anteriormente mencionada ponderación de votos pues parte de la misma premisa. Esta problemática parece que no hará sino incrementarse con la ampliación de la Unión Europea que se planea realizar en breve, pues en esa hipótesis los estados pequeños pudieran representar hasta 24 de 30 posibles Estados miembros, con lo que la situación de los Estados con mayor población o que más aportan no haría sino empeorar en caso de que no se consiga una solución satisfactoria para todos.

Por su parte, el ámbito de competencias del Tribunal de Justicia de las CCEE apenas fue modificado en el Tratado de Amsterdam. Sin embargo también en este rubro se plantean posibles problemas pues cada Estado tiene derecho a nombrar un Juez y en una Unión de 25 o

30 miembros (como la que se prevé a futuro) se corre el riesgo de que en lugar de ser un tribunal judicial que fije doctrinas jurídicas congruentes y marque rumbos determinados en diversos aspectos como hasta la fecha lo ha hecho se convierta, en contraposición, en una especie de colegio o asamblea judicial sin criterios definidos con los peligros que lo anterior acarrea en cuanto seguridad jurídica, entre otros factores.⁷

III. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

1. La coexistencia del derecho comunitario con el derecho de los Estados miembros

El presente artículo tiene por objeto proporcionar una visión inicial a las estructuras básicas de funcionamiento del derecho de las CCEE, dibujar los principios esenciales a partir de los cuales el mismo ha evolucionado y así estar en posibilidad de entender, así sea superficialmente, sus postulados y orientación.

En consecuencia, vamos a analizar tres de los principios básicos del derecho comunitario; el principio de autonomía, de eficacia directa y de supremacía. Cabe hacer mención que el desarrollo de estos principios se debe, primordialmente, a la labor jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), el cual, a través de la resolución de controversias específicas, ha ido tejiendo las claves de desarrollo del ordenamiento jurídico europeo. Es esta labor jurisprudencial y formativa del ordenamiento jurídico que ha practicado el TJCE, así como la misma existencia del órgano jurisdiccional, lo que da a la Unión Europea una de sus características de diferenciación más considerable en relación con otras organizaciones internacionales.

En efecto, pocas, muy pocas organizaciones internacionales se dotan a sí mismas de órganos de control jurisdiccional y esto puede

⁷ Actualmente se está negociando el Tratado de Niza que, por lo menos en el papel, debe venir a resolver las cuestiones pendientes más candentes en la Unión Europea, algunas de las cuales se mencionaron brevemente en párrafos anteriores.

deberse a varios motivos, el costo inherente, no tener un cuerpo normativo suficientemente desarrollado que permita justificar la existencia del mismo pero sobre todo la causa principal es no exponerse al "riesgo" que representa la existencia de un órgano de control jurisdiccional. En efecto, en la medida en que existe un cuerpo encargado de la legalidad de los actos y decisiones adoptados por el organismo internacional de que se trate, los mismos se pueden ver obligados a sufrir un análisis exhaustivo y, sobre todo, objetivo a la luz de las disposiciones legales aplicables, en esta medida y en la medida en la que tales actos pudieran en ocasiones no soportar el examen legal que efectúe el órgano de control se corre el riesgo de que se corrija por vía judicial el rumbo de determinada política adoptada por el organismo internacional o de que se anule un acto considerado de particular importancia. Además, y esto es exactamente lo que sucedió con el TJCE, el órgano jurisdiccional puede integrar y perfeccionar el ordenamiento jurídico a través de su labor interpretadora, yendo de facto más allá de lo pedido por las partes y sentar principios de cumplimiento obligatorio para todos los interesados, principios que deberán satisfacerse en un futuro.

Pues bien, es en este ámbito en donde el TJCE ha desarrollado una labor inteligente, constante y muy política, pues varias de sus sentencias más renombradas han marcado los derroteros por los cuales han tenido que transitar desde ese momento las instituciones comunitarias, los Estados miembros y aun los órganos del poder público de los Estados miembros incluidas sus Cortes Constitucionales. En algunas ocasiones particularmente difíciles —como sería el caso relativo a determinar los parámetros de exigibilidad al Estado de responsabilidad por incumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario— han fijado límites a sus sentencias que han conseguido que se respete el derecho consignado en los Tratados constitutivos y el derecho derivado (aquel que emana de actos de las instituciones tales como reglamentos, directivas y decisiones) pero sin imponer condicionantes que hicieran muy gravoso o prácticamente imposible el adecuado desarrollo del propio ordenamiento comunitario o de las políticas básicas de cada Estado miembro; el TJCE ha sopesado así con efectividad y en varias ocasiones los intereses en juego en la resolución de las controversias que le han sido planteadas permitiendo y buscando en toda ocasión que las CCEE no sólo no se vean afectadas

tadas por su funcionamiento sino que progresen adecuadamente y hasta los estadios en donde se encuentran hoy en día.

El ordenamiento jurídico de las CCEE coexiste en todo momento con el ordenamiento jurídico propio de cada Estado miembro. El efecto inmediato de la manifestación de voluntad de un Estado de adherirse a las CCEE es la atribución de determinadas competencias que anteriormente eran ejercidas por el Estado solicitante a favor de las Comunidades para que en lo sucesivo sean ejercidas por las instituciones comunitarias competentes. De esta forma, el Estado se reserva una serie de atribuciones para ser ejercidas por el mismo en exclusiva y, por lo tanto, regidas únicamente, por su propio derecho nacional. Sin embargo, las materias cuya competencia se cede a las Comunidades son regidas por las disposiciones de los Tratados constitutivos en cuanto derecho originario y por las normas del derecho derivado emitido por las instituciones.

La coexistencia de las normas de derecho comunitario con las del derecho nacional genera que resulte necesario una recepción del ordenamiento comunitario por cada uno de los derechos nacionales. Así, las constituciones de los Estados miembros deben prever los mecanismos de distribución de competencias y a tal efecto existen dos tipos diferenciados de sistemas. Por un lado, las constituciones que reconocen explícitamente las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias, como sería el caso de la constitución española, lo cual lleva a la consecuencia implícita de la inserción en el derecho nacional de las normas derivadas del derecho comunitario. Por otra parte existen aquellas constituciones, como la holandesa o portuguesa, que aceptan los actos de las instituciones comunitarias y reconocen que transfieren a las Comunidades las competencias necesarias para la adopción de tales actos con eficacia directa en su territorio.

En cualquier escenario el resultado debe ser siempre el mismo, la norma suprema nacional debe aceptar la inserción de la norma comunitaria, exactamente en los términos en los cuales haya sido dictada por las instituciones correspondientes, haciendo así que prevalezcan las condiciones básicas del ordenamiento comunitario, esto es, su primacía, autonomía, eficacia directa y aplicación uniforme en el territorio de todos y cada uno de los Estados miembros que integran las CCEE.

La recepción del derecho comunitario por el ordenamiento nacional parte de la norma constitucional presente en la mayor parte de las constituciones del mundo, conforme a la cual los tratados internacionales válidamente celebrados forman parte del ordenamiento interno. De esta forma, una vez que los procedimientos de celebración de un tratado internacional han sido válidamente satisfechos por cada ordenamiento interno los Tratados Constitutivos de las CCEE se incorporan al acervo jurídico nacional formando parte del mismo, pero sin perder las características que les son propias.

La incorporación a las CCEE exige que el Estado adherente acepte e incorpore en su ordenamiento la totalidad del acervo jurídico comunitario generado hasta el momento de hacerse efectiva tal adhesión. Esto se justifica porque el nuevo Estado debe ingresar a las CCEE en pie de igualdad con los miembros anteriores y todos deben encontrarse sujetos por las mismas obligaciones y amparados por los mismos derechos. Sin embargo, la aceptación del acervo jurídico comunitario es una de las cuestiones de mayor dificultad al momento de negociar la adhesión de un nuevo Estado miembro pues siempre existen puntos de discordia entre las CCEE y el nuevo miembro que son negociados al momento de formular la adhesión de forma tal que se llegue a un compromiso según el cual determinado acto se aplique en determinada forma en beneficio del Estado que se adhiere, pero aun esto se lleva a cabo la mayoría de las ocasiones a través del otorgamiento al Estado adherente de periodos transitorios para la adaptación de su legislación interna al derecho europeo de forma tal que se conceda un plazo para que el destinatario de la norma se pueda ajustar sin ocasionarle demasiada carga.

Así por ejemplo algunos protocolos adjuntos a los tratados respectivos establecen los límites de aplicación de algunas normas comunitarias, aquellas normas comunitarias que no regirán para determinados Estados o los periodos transitorios que se otorguen a los mismos para que ajusten su legislación nacional al contenido de tales normas. Ejemplo de lo anterior sería el "Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 del Tratado de la Comunidad Europea al Reino Unido y a Irlanda",⁸ conforme al cual el

⁸ Protocolo adjunto al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea, según la versión revisada por el Tratado de Amsterdam.

Reino Unido exigió y obtuvo la aplicación de normas especiales que le permitieran salvaguardar ciertas de sus facultades en lo relativo a la libre circulación de personas. Así, las autoridades migratorias del Reino Unido pueden ejercer y de hecho ejercen ciertos controles sobre las personas que desean internarse a su territorio.

Esto en parte ha generado severas críticas por parte de la doctrina estudiosa de la materia pues se sostiene que existe una integración europea "a varias velocidades", conforme a la cual los países que desean integrarse con mayor rapidez pueden hacerlo mientras que aquellos que no desean participar en alguna política pueden excepcionarse de su aplicación (como suele ser el caso con el Reino Unido, pudiendo poner como otro ejemplo perfectamente válido su negativa a formar parte de la zona del euro y adoptar la moneda europea como propia haciendo desaparecer su amada libra esterlina en aras de tradicionalismos caducos). Incluso se han ideado métodos que no trataremos aquí por su extensión y complejidad, como el de la "cooperación reforzada",⁹ según el cual determinados Estados que cumplan con los requisitos establecidos por los Tratados pueden establecer una cooperación en ciertas materias que vaya más allá o más rápido para la integración de ciertas actividades entre ellos que lo que va para el resto de los países. Se habla en consecuencia de una Europa de "geometría variable".

Las obligaciones de incorporación del acervo comunitario siguen dos procedimientos diferentes. Por un lado existe la incorporación automática de ciertas normas en virtud del acto de adhesión a las CCEE. Dichos actos son los actos emitidos por las instituciones comunitarias que se encuentran en vigor al momento de producirse la adhesión. Los efectos de los mismos se surtirán de diversa manera según estén o no sujetos a plazos transitorios y en caso de que sean o no directamente aplicables. Por otra parte existen actos cuya recepción no se da automáticamente en el derecho nacional sino que precisan de un acto suplementario por parte del nuevo Estado miembro para constituirse en parte de lo mismo debido a su naturaleza claramente internacional. Entre éstos se encuentran:

⁹ Cuya mecánica de implementación ha sido profundamente detallada en el contenido del Tratado de Niza por el que se reforman diversas disposiciones del Tratado de la Unión Europea y de los Tratados constitutivos de las CCEE.

- Los convenios que celebren los Estados miembros entre sí para proveer a la adecuada protección de sus nacionales, la supresión de la doble tributación dentro del territorio de la Comunidad, el reconocimiento recíproco de las sociedades mercantiles constituidas en el territorio de un Estado miembro y la simplificación de las formalidades para el reconocimiento y ejecución de sentencias judiciales y laudos arbitrales (conocidos como convenios del artículo 293 del Tratado de la Unión Europea).
- Los acuerdos suscritos por las CCEE con terceros países o con organizaciones internacionales, los cuales deben ser aceptados por los Estados miembros en lo individual como fue el caso con el Tratado de Libre Comercio con México, que debió pasar por el tamiz parlamentario de cada Estado integrante de las CCEE y,
- Los actos que el Estado miembro que se adhiere se compromete a llevar a cabo ante diversas organizaciones internacionales a efecto de ajustar su actuación en los mismos de acuerdo con las competencias comunitarias. De aquí que en diversos foros internacionales los Estados integrantes de las CCEE votan en el mismo sentido cuando se trata de materias de competencia exclusiva de las CCEE, pues sin dejar de estar representados en tales organizaciones las decisiones respectivas son adoptadas por Bruselas y vinculan a los Estados que integran las CCEE.

Los actos emitidos por las instituciones comunitarias también se incorporan en el ordenamiento interno de acuerdo con sus propias condiciones de aplicación, esto es, si cuentan con plazos transitorios o si son directamente aplicables, a través de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de tal suerte que tales actos no se publican en los medios informativos oficiales de los Estados miembros para efectos de su publicidad.

En cuanto a la ejecución de los actos comunitarios si bien las instituciones tienen amplia participación el derecho comunitario deja a las autoridades nacionales amplias facultades al respecto. Los Estados miembros asumen la obligación general de dar plena efectividad a las disposiciones del ordenamiento jurídico comunitario y en virtud de lo anterior los Estados miembros están obligados a llevar a

cabo todos los actos legislativos, ejecutivos y judiciales que resulten necesarios para asegurar su cumplimiento.¹⁰

En la aplicación de la norma comunitaria por las autoridades nacionales el derecho comunitario no prejuzga la forma ni métodos al respecto de forma tal que las CCEE dejan a las autoridades nacionales los procedimientos de implementación por lo que las autoridades internas gozan de autonomía a tal respecto y sus métodos no interesan al derecho comunitario siempre que los mismos no se opongan a éste ni tengan por efecto directo o indirecto total o parcial obstaculizarlo en su aplicación o violar sus principios de operación, esto es, que se asegure el efecto útil de la norma comunitaria y el respeto a los principios de autonomía, primacía y efecto directo de la norma comunitaria. Los Estados deben poner el mismo cuidado en el cumplimiento de la norma comunitaria que pondrían en el cumplimiento de su propia legislación nacional.

Finalmente, cabe hacer algunas precisiones con respecto a la aplicación del derecho comunitario por parte de las autoridades nacionales.

En primer lugar se deberá distinguir en todo momento entre normas directamente aplicables de aquellas que no lo sean.¹¹ Estas últimas necesitarán un acto del poder legislativo por el cual se integren al ordenamiento jurídico interno, este acto se llama "transposición" y al efectuarla el poder nacional no puede tener ni defecto ni exceso sino que la misma debe ser ajustada a la norma comunitaria. Por ejemplo, supongamos que las Instituciones comunitarias expidieran una Directiva sobre pesca con redes en la que se estableciera que únicamente se pueden utilizar dos redes por cada 20,000 toneladas de peso en las embarcaciones, no sería posible que el

¹⁰ Lo anterior se relaciona con el denominado "efecto útil" del derecho comunitario conforme al cual se deben tomar las medidas internas que resulten necesarias para asegurar que la norma comunitaria se va aplicar completamente y de forma tan total y uniforme que se permita concluir sin duda que la misma desplegará la totalidad de sus efectos en el ordenamiento interno.

¹¹ De acuerdo con el artículo 249 del Tratado de la Unión Europea, baste decir para efectos de este artículo que de los actos posibles de las instituciones comunitarias (reglamentos, directivas, decisiones, así como las recomendaciones y dictámenes), únicamente los reglamentos tienen alcance general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros. También varias disposiciones del derecho originario (los Tratados constitutivos) son directamente aplicables en los Estados miembros.

Estado transpusiera la directiva detallando la forma en la cual se calcularían las 20,000 toneladas recurriendo a un procedimiento que tendiera a hacer nugatoria la disposición comunitaria o estableciera definiciones de "red" que privaran de efecto útil a la norma comunitaria.

Además, debe señalarse que la transposición de la norma comunitaria es necesaria cuando la legislación nacional no es conforme a la misma o cuando haya una carencia total o parcial de normas en esa materia. La transposición también dará lugar en multitud de ocasiones a que se abroguen, deroguen o modifiquen normas de rango legislativo, reglamentario o administrativo que vayan en contra de las disposiciones de la propia norma comunitaria lo cual conllevará a un claro esfuerzo en aras de la seguridad jurídica por determinar cuáles normas se verán afectadas y en qué grado.

Cuando por otra parte el ordenamiento de recepción de la norma comunitaria es conforme a la misma no se requiere de transposición, pero cualquier reforma posterior que pudiera tener por efecto apartar a la norma nacional de lo exigido por la norma comunitaria no podría efectuarse sin incurrir en violación al derecho comunitario por lo que en todo momento se deberá tener especial cuidado en que las normas de derecho nacional se ajusten con toda oportunidad a las normas de derecho comunitario que sean aplicables en el territorio nacional por virtud de la transposición.

Por último, señalaremos que la ejecución de las normas de derecho comunitario mediante normas internas debe efectuarse respetando el derecho interno siempre que éste no sea un obstáculo a la plena producción de efectos por parte de la norma comunitaria toda vez que "...la cesión de competencias a favor de organismos supranacionales no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas al ordenamiento interno cuando actúan cumpliendo obligaciones adquiridas frente a tales organismos, pues también en estos casos siguen siendo poder público que está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico..."¹²

¹² Según sentencia 64/1991, de fecha 22 de marzo del mismo año dictada por el Tribunal Constitucional español.

2. El principio de autonomía en el derecho comunitario

El principio de autonomía del derecho comunitario significa, como su propio nombre lo indica, que el ordenamiento jurídico comunitario es autónomo con respecto al ordenamiento interno de cada uno de los Estados miembros. El TJCE en su dictamen 1/91, relativo al Espacio Económico Europeo señaló que “los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario son 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”¹³.

El fundamento del derecho comunitario como un orden autónomo con respecto al derecho interno de los Estados que conforman las CCEE deriva de los planteamientos formulados por el TJCE en dos sentencias básicamente, la sentencia *Van Gend en Loos*¹⁴ y la *Costa vs. ENEL*.¹⁵

En la sentencia *Van Gend en Loos* se trataba de esclarecer dos puntos por parte del TJCE actuando sobre la base de la petición que le fue formulada como cuestión prejudicial por el Tariefcommissie, un tribunal administrativo holandés con facultad final de resolución en asuntos en materia fiscal: (i) Si el artículo 12 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (hoy artículo 25 del Tratado de la Comunidad Europea)¹⁶ tenía aplicabilidad directa en el territorio de los Estados miembros, o sea, el punto a resolver era si los nacionales de un Estado miembro, en este caso el holandés, podían, sobre la base del mencionado artículo 12, solicitar a las cortes nacionales la protección a los derechos que les confería el mismo y en el caso de una respuesta afirmativa (ii) el TJCE debía resolver si la aplicación de un arancel de importación del 8% aplicable a la importación al territorio del Reino de Holanda de formaldehído de urea proveniente de la República Federal de Alemania representaba un aumento ilegal

¹³ Dictamen 1/91 del TJCE, de fecha 15 de diciembre de 1991.

¹⁴ Sentencia *Van Gend en Loos*, del TJCE, de fecha 5 de febrero de 1963, asunto 26/62.

¹⁵ Sentencia *Costa vs. ENEL*, del TJCE, de fecha 15 de julio de 1964, asunto 6/64.

¹⁶ Artículo 25 del Tratado de la Comunidad Europea (texto consolidado): “Quedarán prohibidos entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación o exportación o exacciones de efecto equivalente. Esta prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal”.

del arancel aplicable y, en consecuencia, una violación a lo señalado por el artículo 12 del Tratado o bien si tal arancel se podía considerar incluido en el régimen transitorio aplicable antes del 1 de marzo de 1960 en lo relativo a alteraciones razonables de aranceles aplicables que no resultarían violatorias de las disposiciones del mercado interior por lo que hace a la libre circulación de mercancías entre Estados miembros.

En ambas sentencias el TJCE estableció que el derecho comunitario es autónomo en dos sentidos, por una parte con respecto al derecho de los Estados miembros, pero también lo es con respecto al derecho internacional. En la sentencia *Van Gend en Loos*, el TJCE estableció que el derecho comunitario se constituía en un nuevo ordenamiento jurídico internacional creado por los tratados constitutivos y adicionalmente señaló que el derecho comunitario se ubicaba independientemente de la legislación de los Estados miembros. En *Costa vs. ENEL* fue más allá, al establecer que era un ordenamiento jurídico propio integrado al derecho de los Estados miembros. Por su parte, en el referido dictamen 1/91 el tribunal señaló que aunque el derecho originario hubiera sido celebrado bajo la forma de un convenio internacional, no por eso dejaba de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho, las CCEE.

La diferencia entre el derecho comunitario y el derecho internacional se ve claramente al concluir que no existe reciprocidad en su formación pues los Estados miembros participan de diferentes maneras y en diversos grados, pero además, la mayor parte de la legislación comunitaria es creada por las instituciones comunitarias que como tales escapan al control de los Estados que con su voluntad les dieron origen. Por otra parte, cuando un Estado se adhiere a las CCEE no puede condicionar su cumplimiento a las diversas obligaciones que se le imponen al cumplimiento recíproco que de las mismas hagan los demás Estados miembros, el Estado adherente responde ante las CCEE en cuanto tales y no ante los diversos Estados que las conforman. En apoyo a lo anterior el TJCE en la sentencia *Lomas*¹⁷ (sentencia del TJCE de fecha 23 de mayo de 1996, asunto C-5/94) estableció que un Estado miembro no puede adoptar medidas unilaterales

¹⁷ Citada por MANGAS MARTÍN, Araceli y Diego LIÑAN NOGUERAS, “Instituciones y derecho de la Unión Europea”, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 198.

de defensa en contra de un posible incumplimiento del derecho comunitario por parte de otro Estado miembro. En efecto, los tratados establecen los mecanismos de defensa legales a los cuales los Estados y las instituciones comunitarias tienen acceso para detener el incumplimiento de un Estado miembro y es únicamente en el marco de tales vías de impugnación que los incumplimientos al derecho comunitario pueden subsanarse y nunca en la vía nacional pues el propio TJCE, en la sentencia *Foto-Frost*,¹⁸ señaló claramente que la interpretación del derecho comunitario en la vía jurisdiccional compete exclusivamente al TJCE. Más aún, en congruencia con lo anterior, el TJCE, en la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*,¹⁹ concluyó importantes consecuencias de la autonomía del derecho comunitario al señalar que no se debía recurrir a reglas o nociones jurídicas propias del derecho nacional para la apreciación de la validez de los actos adoptados por las instituciones comunitarias, toda vez que el derecho derivado que crean las Instituciones tiene una fuente autónoma con respecto al derecho nacional cual es el ordenamiento jurídico comunitario.

Concomitantemente el derecho comunitario debe distinguirse del derecho interno de los Estados que conforman las CCEE, sin embargo, se inscribe en los mismos según estableció el TJCE en la referida sentencia *Costa vs. ENEL*.

Aun el hecho de que el derecho comunitario se integre en el nacional no le hace perder su calidad de derecho comunitario para convertirse en derecho nacional, sigue siendo derecho comunitario. Por lo tanto forma parte del ámbito normativo que se aplica en cada Estado miembro pero no se confunde con el derecho que es propio de cada Estado.

Tan es así que resulta evidente que las normas de creación del derecho de las CCEE no siguen las normas de cada derecho nacional sino que las mismas le son dadas por el ordenamiento comunitario en tanto que derecho separado y diferenciado del derecho nacional de cada Estado y en su creación las instituciones comunitarias, como únicas facultadas para concebirlo, deben atender a satisfacer los ob-

¹⁸ Sentencia *Foto-Frost*, del TJCE, de fecha 22 de octubre de 1987, asunto 314/85.

¹⁹ Sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*, del TJCE, de fecha 17 de diciembre de 1970, asunto 11/70, citada por MANGAS MARTÍN, Araceli y Diego LIÑAN NOGUERAS, *loc. cit.*

jetivos de política comunitaria establecidos en los propios tratados haciendo tabla rasa con los objetivos específicos de cada Estado en lo relativo a la política de que se trate.

Finalmente, la autonomía del derecho comunitario se debe entender en el marco de la distribución de competencias señalada anteriormente entre las CCEE y los Estados miembros, pues cuando un Estado se adhiere a las CCEE y transfiere sus competencias en materias que anteriormente tenía atribuidas opera una cesión de las mismas que hace que en varias materias las competencias sean en lo sucesivo del resorte exclusivo de las CCEE y no ya de los Estados.

Esta atribución de competencias ocasiona que se transfieran también a las CCEE las facultades legislativas y reglamentarias necesarias para hacer efectivas las nuevas competencias constituyéndose un ordenamiento jurídico propio y diferenciado de aquel que le dio origen por voluntad expresa del que lo creó, esto es, del Estado que se adhiere a las CCEE que no podría en consecuencia prevalerse de su ordenamiento interno para evitar cumplir con las normas derivadas de materias cuya competencia voluntariamente transfirió a las CCEE, este último punto se asegurará con la línea jurisprudencial dictada por el TJCE con vistas a la formulación del principio de supremacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional del que más adelante nos ocuparemos.

IV. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

La eficacia directa de las normas del derecho comunitario significa la posibilidad que tienen de causar sus efectos en el territorio de todos los Estados miembros de la Unión Europea durante todo el tiempo en que se mantenga su validez, por consecuencia generan derechos y obligaciones para todos aquellos que puedan verse interesados o afectados por su aplicación y pueden ser invocadas ante las autoridades públicas nacionales quienes tienen la obligación de garantizar su respeto y asegurar su cumplimiento.

En la sentencia *Van Gend en Loos*, ya referida, el TJCE empezó a construir su doctrina sobre la eficacia directa de las normas comunitarias. En esta cuestión prejudicial planteada ante el TJCE se solicitaba al órgano jurisdiccional europeo que resolviera si un particular

podía hacer valer ante las autoridades de su Estado de origen derechos que le fueran conferidos por una norma de derecho comunitario. Tal planteamiento acarreó fuertes resistencias por parte de los Países Bajos, Bélgica y Alemania a quienes no les resultaba fácil aceptar que una norma supranacional pudiera generar derechos y obligaciones para los particulares.

Los países contrarios a la idea de conceder efecto directo a las normas comunitarias argumentaban que los Estados eran las únicas partes de los Tratados constitutivos de las CCEE y que ellos eran libres de elegir la forma de dar cumplimiento a los compromisos que habían asumido a la luz de los Tratados, siendo que la forma que se eligiera no podría violar el derecho comunitario cuando no se vulneraran los objetivos que la propia norma comunitaria perseguía. En consecuencia, si las normas de derecho comunitario habían sido suscritas por los Estados no debía autorizarse la interpretación conforme a la cual los particulares podían alegar violación de derechos por parte de los Estados cuando éstos eran los únicos que habían acordado la emisión de la norma que sirviera de base para alegar la violación de derechos a particulares, en consecuencia también se trataba de dilucidar si un particular podía exigir al Estado el cumplimiento de una obligación internacional establecida en una norma comunitaria.

El TJCE consideró que los Tratados constitutivos eran algo más que meros tratados como instrumentos de derecho internacional, pues plasman hipótesis y conductas que generan relaciones que desbordan por su propia amplitud el estrecho marco de las relaciones entre Estados. El TJCE consideró que el respeto a los tratados y a los actos de las instituciones comunitarias se debe imponer a cualquiera que se pueda ver afectado por la ejecución de una norma de derecho comunitario, ya sea Estado, institución o particular.

El tribunal concluía que las disposiciones de los tratados, aunque destinadas *ab origine* a los Estados deben poder ser invocadas por los particulares ante las autoridades nacionales y siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación nacional, de forma tal que se asegure que el Estado como parte contratante en los Tratados constitutivos cumpla con las obligaciones que asuma en tanto miembro de las CCEE, en el entendido de que los propios Estados han acordado, por ejemplo, el otorgamiento de vías para que los particulares puedan hacer valer sus derechos derivados de normas comunitarias

ante los órganos jurisdiccionales nacionales, como sería el caso de la cuestión prejudicial establecida en el artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea.

Si los derechos y obligaciones se confirieran únicamente en beneficio de los Estados miembros no se podría justificar la existencia misma de la cuestión prejudicial prevista en el Tratado de la Comunidad Europea conforme a la cual los órganos jurisdiccionales nacionales pueden remitir sus cuestionamientos sobre la aplicación del derecho comunitario al TJCE para que éste resuelva fijando criterios de interpretación del mismo que el juez nacional deberá seguir en la resolución de la controversia que se le plantea.

Adicionalmente el efecto directo de las normas comunitarias se debía admitir en opinión del TJCE, toda vez que existen normas previstas en los Tratados que atribuyen derechos e imponen obligaciones directamente a los particulares.²⁰

Cabe concluir que en la sentencia *Van Gend en Loos* el TJCE estableció la posibilidad de que las normas de derecho comunitario surtan efectos directos por sí mismas y sin perjuicio de las normas nacionales, o aun en contra de lo establecido en las mismas. Por lo mismo, los particulares pueden hacer valer ante los órganos públicos nacionales los derechos que se derivan de las normas comunitarias y tales órganos deben asegurar el cumplimiento de las demás instancias del poder público a las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de su pertenencia a las CCEE.

Para que la norma comunitaria tenga efecto directo debe cumplir con una serie de requisitos generales que estableció el TJCE en la propia sentencia *Van Gend en Loos*, amplió por jurisprudencia posterior y que actualmente son los siguientes:

- La norma comunitaria debe ser clara y lo suficientemente precisa, de forma tal que la norma debe estar desprovista de ambigüedades y dar origen a una obligación clara e inequívoca y,

²⁰ Así por ejemplo los anteriormente citados artículos 18, 19 y 20 del Tratado de la Comunidad Europea referentes a la Ciudadanía de la Unión o los artículos 81 u 82 del propio Tratado que establecen las obligaciones esenciales y limitaciones a cargo de los particulares nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea para asegurar el libre juego de la competencia en las relaciones comerciales entre ellos.

La hipótesis contenida en la norma debe conllevar un mandato incondicional en el sentido de que imponga una obligación a las autoridades del Estado miembro que no se sujete en modo alguno a una posible apreciación discrecional por parte de éste.

En consecuencia, cuando tanto el derecho como el beneficiario se encuentran claramente establecidos en la norma de que se trate la misma tendrá efecto directo y, por lo tanto, será susceptible de ser invocada directamente por los particulares.

A la invocabilidad de las normas comunitarias por particulares en sus relaciones con el Estado se le denomina efecto directo en relaciones verticales en contraposición a efecto directo en las relaciones horizontales, o sea, aquellas que se generan entre particulares sin intervención del poder público y el tribunal ha reconocido la plenitud de generación de efectos en ambos órdenes por parte del Reglamento comunitario. En efecto, el TJCE también ha concluido la posibilidad de invocar la eficacia directa de los reglamentos comunitarios en las relaciones horizontales, particularmente y de manera relevante en la sentencia *Defrenne II*,²¹ en la cual una azafata de la línea aérea belga Sabena se enfrentaba a ésta por el cumplimiento de determinadas prestaciones laborales y que llegó al TJCE a través de cuestión prejudicial.

La cuestión prejudicial de *Defrenne II* surgió de una reclamación de una aeromoza de la línea aérea Sabena en contra de su empleador en la cual alegaba que desde el 15 de febrero de 1963 al 1 de febrero de 1966 había sufrido una discriminación salarial debida a su razón de mujer, esto es, se le había pagado menos que a sus compañeros varones que desempeñaban un trabajo idéntico únicamente por ser mujer y ser discriminada en consecuencia por razón del género.

El TJCE consideró en esta sentencia que el principio de que a igual trabajo debe corresponder igual remuneración y que no debe existir discriminación por razón de género es uno de los pilares de las CCEE y que como tal puede ser exigido ante los tribunales nacionales, los que tienen la obligación de asegurar la protección de los derechos conferidos a los tutelados por la norma comunitaria, en especial en

²¹ Sentencia *Defrenne II*, del TJCE, de fecha 8 de abril de 1976, asunto 43/75.

aquellos casos que versan sobre diferentes formas de discriminación que tenga su origen directamente en disposiciones legislativas dictadas por el Estado miembro ante el cual se resuelve la controversia principal o en contratos colectivos de trabajo o en casos en los cuales hombres o mujeres reciban un pago diferente por un mismo trabajo ejecutado en el mismo local o establecimiento ya sea público o privado.

En cuanto hace al Reglamento, la cuestión es más clara, ya que el artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea²² establece explícitamente su aplicabilidad directa. Por lo que hace a la directiva, la citada disposición no establece su aplicabilidad directa; en consecuencia, ha sido labor del TJCE el construir una teoría del efecto directo de las directivas que resulte congruente con aquella aplicable a los Reglamentos.

El artículo 249 establece claramente que deja a las autoridades la elección de forma y medios para hacer cumplir los fines perseguidos por la misma. Existe pues una condicionante para la aplicabilidad directa de la directiva y consiste en la adecuada transposición de la misma en el ordenamiento interno de los Estados miembros. La obligación del Estado de transponer la directiva está sujeta a un plazo, dentro del cual se debe llevar a cabo la transposición, una vez vencido este plazo y comprobándose las condiciones de aplicabilidad señaladas anteriormente (el carácter inequívoco y el mandato incondicional impuesto a las autoridades públicas), la Directiva es susceptible de desplegar sus efectos. Además, no debe perderse de vista que puede ser que la invocabilidad de la Directiva se dé únicamente en relación con ciertos artículos de la misma que cumplan los requisitos de claridad e incondicionalidad señalados anteriormente y no en relación con la totalidad de la Directiva, por lo tanto, la Directiva puede seccionarse y generar efectos directos en relación con determinados artículos pero no por lo que hace al resto del articulado.

Pero conviene precisar que la producción de efectos en este caso no se debe a la Directiva *per se*, sino que los mismos se generan como consecuencia de la norma nacional de transposición de la Directiva comunitaria. Un asunto distinto es cuando el TJCE ha tenido que resolver la posibilidad de que una Directiva pueda por sí misma tener efecto directo.

²² *Vid supra* p. 18.

El efecto directo de las directivas comunitarias se desprende básicamente de las sentencias *Ratti*²³ y *Becker*.²⁴

En el asunto *Ratti* se planteaba la aplicabilidad de la Directiva 73/173 sobre clasificación, embalaje y etiquetado de disolventes, cuyo plazo de transposición había expirado sin que Italia la hubiera transpuesto en su ordenamiento interno, de haberlo hecho Italia habría debido abrogar una ley penal que exigía respetar requisitos de clasificación, embalaje y etiquetado distintos a los previstos por la Directiva. El señor *Ratti* se dedicaba al giro objeto de la Directiva y había ajustado su producción a lo señalado por la misma, sin embargo, las autoridades italianas lo procesaron penalmente por haber violado la ley penal que debería haber quedado abrogada en caso de que la Directiva hubiera sido transpuesta.

En este asunto, el TJCE estableció claramente que un Estado no puede aplicar su propia ley, así sea la penal, cuando la misma va en contra de la Directiva comunitaria y el plazo para su transposición ha expirado sin que la citada transposición se efectúe. Permitir lo contrario sería tanto como dejar a los Estados la elección de cuáles directivas cumplir y cuáles directivas violar, rompiéndose en consecuencia el principio de aplicación uniforme del derecho comunitario.

En la sentencia *Becker* se planteaba la invocación de un artículo en concreto de la Directiva 77/388 sobre armonización fiscal en la que se establecía que a partir de su vencimiento ciertas operaciones crediticias estarían exoneradas de un impuesto en concreto. Expirado el plazo de transposición Alemania no había transpuesto la Directiva y pretendía seguir cobrando el impuesto mencionado, el cual se negaban a cubrir los intermediarios financieros afectados.

En este asunto, el TJCE estableció claros parámetros para la invocabilidad directa de una Directiva: (1) El plazo de transposición debe haber expirado. (2) Es aplicable igualmente en caso de una transposición inadecuada o incompleta. (3) Deben cumplirse los requisitos genéricos de claridad e incondicionalidad del mandato impuesto a las autoridades.

Debemos señalar la lógica del razonamiento anterior del TJCE, pues una directiva despliega sus efectos a los particulares a través de su

²³ Sentencia *Ratti*, del TJCE, de fecha 5 de abril de 1979, asunto 148/78.

²⁴ Sentencia *Becker*, del TJCE, de fecha 19 de enero de 1982, asunto 8/81.

adecuada transposición en el ordenamiento interno que será la forma en la cual se les harán llegar los derechos respectivos. Únicamente cuando la transposición no existe o es deficiente se obstaculiza el pleno goce de sus derechos comunitarios a los particulares y se requiere la actuación del órgano jurisdiccional nacional dándole plenos efectos a la directiva a partir de los criterios establecidos al efecto por el TJCE.

Pero como el acto de la transposición es obligación del Estado y su incumplimiento es imputable únicamente al Estado debemos concluir que existe efecto directo de las directivas en cuanto hace a las relaciones verticales pues el Estado reporta la obligación de que la Directiva despliegue la totalidad de sus efectos a partir de la transposición, pero no existe efecto directo de las directivas en cuanto hace a las relaciones horizontales. En efecto, si el Estado no ha transpuesto la Directiva de que se trate o lo ha hecho incorrectamente no se puede obligar al particular contraparte en la controversia de que se trate a sufrir las consecuencias del incumplimiento del Estado por lo que hace a la transposición. Deberá el juez en esta situación fallar conforme al derecho nacional vigente y dejar a salvo los derechos del particular agraviado para que acuda en contra del Estado en la vía que resulte procedente por su incumplimiento y el perjuicio que lo anterior le haya parado.²⁵

En resumen, podemos sintetizar las ideas anteriores señalando que los Reglamentos tienen efecto directo tanto en relaciones verticales como en relaciones horizontales cuando se cumplen los requisitos de claridad e incondicionalidad señalados por la jurisprudencia, mientras que las Directivas tienen efecto directo en relaciones verticales (sujeto al cumplimiento de los requisitos señalados, debiéndose agregar el vencimiento del plazo de transposición o la inadecuada transposición de la misma) pero carecen del mismo en relaciones horizontales.

²⁵ Cabe mencionar que la Comisión lleva un control estricto de las directivas que son notificadas a los Estados miembros, del plazo de transposición de las mismas y de los Estados que cumplen (o incumplen) con su obligación de transponer la Directiva al ordenamiento interno. En los casos en los que la Comisión detecta un incumplimiento del Estado en esta materia tiene expedita la vía de acudir (al igual que cualquier otro Estado miembro) ante el TJCE para que declare el incumplimiento del Estado y se sancione al Estado infractor conforme al Tratado de la Comunidad Europea y en particular a lo dispuesto por los artículos 226, 227 y 228 del mismo.

V. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La construcción del principio de supremacía del derecho comunitario ha sido efectuada también por vía jurisprudencial por parte del TJCE. En concreto el tribunal ha recurrido a una interpretación sistemática, integradora y teleológica de los Tratados constitutivos que le ha llevado a concluir que sin la existencia del principio de supremacía sencillamente no existiría manera de garantizar la aplicación uniforme del derecho comunitario y su efecto útil y los propios Estados miembros haciendo uso de sus procedimientos formales de creación legislativa tendrían la facultad de inaplicar las normas de derecho comunitario que hubieran sido emitidas válidamente y a las que están obligados, en el entendido, además, de que sin darle supremacía al derecho comunitario existirían un sinnúmero de conflictos de aplicabilidad entre normas nacionales y comunitarias que regularan de forma distinta el mismo objeto y, asimismo, también se podría dejar a la voluntad unilateral de los Estados miembros el uso y disfrute de derechos concedidos a los particulares por el ordenamiento comunitario.

La elaboración del principio de supremacía del derecho comunitario se origina en la sentencia de *Costa vs. ENEL*,²⁶ citada anteriormente. El demandante, Flaminio Costa, consideraba que la ley italiana sobre nacionalización de la energía eléctrica de 1962 violaba diversas disposiciones del Tratado de la Comunidad Económica Europea (hoy de la Comunidad Europea) y, por vía de consecuencia, se vulneraba también el artículo 11 de la Constitución italiana que regulaba la autolimitación de competencias (como la que se había dado en el caso con la incorporación de Italia a las CCEE). El juez de Milán ante quien se llevaba a cabo la controversia remitió a la Corte Constitucional italiana la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Sr. Costa. La Corte Constitucional, en sentencia del 7 de marzo de 1964, confirmó la validez de la Ley de nacionalización eléctrica, ya que en opinión de la Corte, la ley que aprobó y ordenó la ejecución de los Tratados en el ámbito interno italiano era una ley ordinaria y por lo tanto podía ser modificada por una ley posterior de la misma

²⁶ ENEL significa Ente Nacional de Energía Eléctrica, en italiano.

jerarquía como la Ley de nacionalización eléctrica. La Corte resolvió pues aplicando el principio de *lex posterior derogat priori*.

El juez elevó, asimismo una cuestión prejudicial al TJCE que es de donde deriva la sentencia *Costa vs. ENEL* que es la que resulta interesante para nuestros fines. En esta sentencia el TJCE cimenta la aplicación del principio de supremacía del derecho comunitario sobre cuatro bases:

- La naturaleza y características específicas de las CCEE las cuales gozan de una serie de competencias que les han sido atribuidas por los Estados miembros y que ejerce tanto a nivel interno como exterior. Esta atribución de competencias entraña una limitación *definitiva* en los ámbitos cedidos de sus derechos soberanos en beneficio del ordenamiento comunitario. En consecuencia el TJCE concluye que una norma nacional posterior contraria al ordenamiento comunitario y que verse sobre materias definitivamente cedidas a las CCEE no puede prevalecer sobre el derecho de las CCEE.
- La primacía se basa también en el carácter obligatorio de las normas comunitarias tal y como lo señala el artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea al hablar de los reglamentos, las directivas y las decisiones y al haber querido los Estados concederles carácter obligatorio para sus destinatarios.
- El carácter obligatorio de los actos comunitarios ha sido reafirmado por el TJCE en una constante jurisprudencia cuya línea esencial mantiene que “*un Estado miembro no puede excusarse en disposiciones, prácticas o situaciones de su orden interno para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos resultantes de las directivas comunitarias*”.
- La tercera base se constituye por el principio de lealtad previsto por el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea.²⁷ En aplicación del *pacta sunt servanda*, los Estados deben cumplir

²⁷ “Artículo 10. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las Instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

“Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”.

las obligaciones que han sido válidamente contraídas y entre ellas sin duda entran las asumidas por su pertenencia a las CCEE y que se encuentran plasmadas en los Tratados o derivan de los actos de las Instituciones, de forma tal que adoptar actos legislativos posteriores contrarios a lo establecido por las normas comunitarias sería equivalente a violar el principio de lealtad citado y,

- Finalmente, como mencionamos anteriormente, los Estados han aceptado que las disposiciones del Tratado se apliquen sin discriminación por razón de la nacionalidad de los particulares y por lo tanto el derecho comunitario no podría existir si se admitiese que los Estados tienen la libertad de derogarlo o modificarlo unilateralmente en razón de su propio proceso legislativo. En este caso si las obligaciones de los particulares variasen de un Estado a otro se generaría discriminación entre los nacionales de diversos Estados miembros, pues debiendo ser iguales variarían los derechos (así como las obligaciones) a que estarían facultados los nacionales de cada Estado en razón de la actividad legislativa que en detrimento de los Tratados hubieran celebrado los propios Estados.

La supremacía es una característica esencial y absoluta del ordenamiento comunitario, en ella basa buena parte de su existencia y sin ella no sería concebible. No es aceptable que normas internas del Estado miembro vayan en contra del derecho comunitario, tengan el rango que tengan, meramente administrativas, reglamentarias, legislativas o aun constitucionales, todas ellas deben ceder a los compromisos adquiridos válidamente por los Estados en cuanto miembros de las CCEE.

La consecuencia inmediata del principio de supremacía es la exclusión e inaplicación de la norma nacional contraria al derecho comunitario. Los jueces y las autoridades públicas de los Estados miembros tienen la obligación de dejar de aplicar normas internas que vayan contra la norma comunitaria. Esto es así también para las sentencias judiciales pues el TJCE ha establecido en la sentencia *Ratti* ya citada que una "condena penal pronunciada en virtud de un acto legislativo nacional reconocido como contrario al derecho comunitario sería igualmente incompatible con ese derecho y por lo tanto inaplicable".

En la sentencia *Simmenthal*,²⁸ el TJCE desarrolló más a profundidad los postulados en los que se basa el principio de supremacía del derecho comunitario.

La sociedad de nacionalidad italiana *Simmenthal* compraba carne bovina en Francia y en la frontera italiana era sometida al pago de unos derechos de control sanitario en virtud de una ley italiana de 1970. En un primer proceso, en 1976, el TJCE estableció que dichas medidas eran contrarias al Tratado, pero la administración pública italiana no ejecutó la sentencia alegando que la ley que imponía los derechos por control sanitario era posterior a la ley que aprobó y autorizó la ejecución en territorio italiano de los Tratados constitutivos y que la misma aún no había sido derogada o declarada inconstitucional. Como consecuencia de este nuevo alegato el juez italiano de la causa planteó cuestión prejudicial al TJCE a fin de que resolviera si ante una ley nacional posterior y contraria a una norma comunitaria, el juez nacional debería considerarla inaplicable de pleno derecho sin esperar a su abrogación por el legislador o a que fuera declarada inconstitucional por el órgano competente para ello.

Del planteamiento prejudicial del juez italiano en *Simmenthal* el TJCE extrajo varias conclusiones:

1. Si la norma interna contraria a la norma comunitaria es anterior a ésta, la sola entrada en vigor de la norma comunitaria convierte en inaplicable *ipso iure* a la norma nacional contraria. Se concluye que la norma anterior queda excluida y prevalece en todo caso la norma comunitaria posterior.
2. En el caso contrario en el cual la norma nacional incompatible con la norma comunitaria es posterior a ésta, la sola existencia de la norma comunitaria "impide la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que fueran incompatibles con las normas comunitarias".
3. Sea la norma nacional incompatible anterior o posterior el juez de la causa no debe esperar a que la norma interna incompatible sea derogada ni debe plantear la cuestión de inconstitucionalidad, sencillamente debe inaplicar la norma interna en el mo-

²⁸ Sentencia *Simmenthal*, del TJCE, de fecha 9 de marzo de 1978, asunto 106/77

mento en que conoce de su oposición con la norma comunitaria y aplicar esta última.

Conviene señalar que el juez se debe limitar (de acuerdo con lo que disponga para el caso concreto la legislación nacional) a inaplicar la norma interna contraria a la norma comunitaria, esto es, no es su función derogar ni declarar inconstitucional la norma inaplicada sino sencillamente no aplicarla, constituyéndose así en una suerte de sanción mínima que surtirá sus efectos únicamente entre las partes en el proceso. La situación en la que se encuentra el juez nacional confrontado con una norma nacional contraria a la norma comunitaria es particularmente sensible pues se ve obligado a considerar como inexistente la norma nacional invocada e incluso, por vía de consecuencia, pudiera darse el caso en el cual deberá vulnerar otras normas nacionales que pudieran no encontrarse ajustadas a la realidad comunitaria, como aquellas que establezcan la extensión de las facultades del propio juez y entre las cuales podría no existir la mención derivada de la jurisprudencia comunitaria en análisis.

Por lo que hace a la Constitución y a los posibles conflictos de la misma con la norma comunitaria debe ponerse especial mención a la división de competencias entre el Estado y las CCEE. En aquellas materias en las cuales la competencia se ha cedido irremisiblemente a las CCEE el derecho comunitario priva aun por encima de las normas constitucionales contrarias al mismo y el estado no puede invocar la Constitución para evitar la aplicación de la norma comunitaria.²⁹ Por otra parte, en las materias de competencia compartida y en aquellas que son del exclusivo resorte del Estado las normas constitucionales despliegan la plenitud de sus efectos. En consecuencia no deben quedar dudas de que en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad el derecho comunitario priva sobre las normas nacionales, cualquiera que sea su jerarquía, incluidas las normas constitucionales.

²⁹ Cabe señalar que hasta el Tratado de Amsterdam (y parece que la situación sigue sin resolverse en el Tratado de Niza) el derecho comunitario no tiene establecida una jerarquía entre sus normas, por lo cual no es necesariamente correcto que el Reglamento prive sobre la Directiva y ésta sobre la Decisión con las consecuencias que esto acarree en el tema en análisis. Por lo tanto al hablar de norma comunitaria nos estamos refiriendo a cualquier norma comunitaria y a los efectos que la misma es susceptible de producir de acuerdo con sus ámbitos material, espacial y temporal de validez.

En apoyo a lo anterior, en el asunto *San Michele*³⁰ de 1965, cuando la empresa actora solicitó al TJCE que aplazase su resolución hasta en tanto el Tribunal Constitucional italiano dictase la suya con respecto a la validez de determinadas disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, el TJCE se negó tajantemente señalando que hacerlo supondría aceptar que el derecho comunitario se aplica con reserva de lo establecido en la Constitución de los Estados miembros y que las condiciones de pertenencia de cada Estado variarían en función de sus normas constitucionales lo que "equivaldría a vaciar a la Comunidad de toda sustancia, al permitir que se vea en el acto de ratificación, ya sea una aceptación parcial del Tratado, ya el instrumento para hacerle producir efectos jurídicos diferentes según los Estados miembros, ya la ocasión de permitir a algunos de sus súbditos que se sustraigan a sus reglas".

Finalmente, el TJCE ha declarado en dos asuntos *Comisión vs. Bélgica*,³¹ 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 y que el recurso a disposiciones, incluso constitucionales, del orden jurídico interno para limitar el alcance de las disposiciones del derecho comunitario no puede admitirse porque afectaría a la unidad y eficacia de este derecho.

³⁰ Citado por MANGAS MARTÍN, Araceli y Diego LIÑAN NOGUERAS, *op. cit.*, p. 221.

³¹ Sentencia *Comisión vs. Bélgica*, del TJCE, del 6 de mayo de 1980, asunto 102/79 y sentencia *Comisión vs. Bélgica*, del TJCE, del 17 de diciembre de 1980, asunto 149/79. Citados por MANGAS MARTÍN, Araceli y Diego LIÑAN NOGUERAS, *loc. cit.*