



Sentencias con nombre. El papel de los tribunales de justicia en la construcción de la Unión Europea.

Joaquín Huelin

Socio

joaquin.huelin@cuatrecasas.com

1. El Brexit parece ponerlo todo patas arriba y los agoreros se frotan las manos, anunciando para el Viejo Continente un negro futuro, lleno de nubarrones. Sin embargo, el proceso de negociación abierto con el Reino Unido tras su solicitud de desistimiento unilateral evidencia la fortaleza de la Unión Europea; a pesar de enfrentarse a uno de los Estados miembros con mayor peso específico, las instituciones comunitarias han mostrado una envidiable solidez en sus negociaciones con el socio claudicante.

Si ello es así es porque el sistema institucional de la Unión Europea cuenta con un sustrato jurídico en muy buena medida construido pretorianamente, a golpe de sentencias, como resultado del diálogo jurisdiccional entablado por los jueces nacionales con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El punto en el que hoy se encuentra, con sus luces y con sus sombras, el empeño común para construir un ordenamiento jurídico compartido en Europa ha sido, es y seguirá siéndolo, en muy buena medida, una tarea de jueces, de jueces comunitarios: unos, desde su sede luxemburguesa, actuando como un faro a través de los instrumentos procesales diseñados en los tratados; otros, ejerciendo su jurisdicción interna en sus respectivos países sin olvidar que en el sistema de fuentes que deben interpretar y aplicar para resolver las controversias que se les someten se integra el acervo jurídico procedente de la Unión.

2. El punto de arranque hay que situarlo no muy lejos, en términos históricos, pero quizás algo distante para sociedades con flaca memoria colectiva y, por ello, nada proclives a aprender las lecciones que nos enseña el pasado. Cuando el 9 de mayo de 1950 Robert Schuman, a la sazón ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso que Francia y Alemania compartieran sus producciones de carbón y de acero, para sentar bases comunes de desarrollo económico como punto de partida para la construcción de una Europa unida, eliminando las condiciones que contribuyeron al estallido de las dos guerras mundiales, tenía en el horizonte no sólo a los Estados,



sino también sus ciudadanos. Según Jean Monet, primer presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), “no coaligamos Estados, unimos hombres”.

Así pues, un entramado político e institucional regido por el Derecho, en el que la cohesión económica y social de los Estados signatarios pasaba por el reconocimiento a sus ciudadanos de derechos individuales y posiciones subjetivas de ventaja. Junto a ellos, unas instituciones comunitarias llamadas, directamente o con el concurso de los poderes públicos de los Estados miembros, a adoptar decisiones ejecutivas, susceptibles de incidir en la esfera jurídica de sus ciudadanos, a quienes había que garantizar las oportunas vías de recurso. Estas ideas, presentes en la Declaración Schuman, evocaban la figura de unas instancias jurisdiccionales, nacionales –los jueces y tribunales de cada Estado miembro- y transnacionales –el Tribunal de Justicia con sede en Luxemburgo-, árbitros llamados a dirimir las controversias jurídicas que surgieran en el camino que se iniciaba. Unos, los primeros, prestando la tutela judicial que les fuera reclamada por los titulares de derechos e intereses legítimos, otro, el segundo, dando respuesta a las dudas que, en la interpretación de las normas del Derecho de la Unión, le suscitaran los jueces nacionales. Y todo ello para garantizar, en su justa medida, el contenido de los derechos y de las obligaciones que, para todos, ciudadanos y poderes públicos, tienen su origen en las normas comunitarias.

Resolviendo litigios concretos, para tutelar los derechos de personas singulares, el Tribunal de Justicia, en respuesta a las cuestiones suscitadas por sus homónimos nacionales, ha ido creando jurisprudencialmente los principios sobre los que hoy se asienta el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Cada uno de esos principios es conocido por la sentencia que lo decantó, identificada por la persona, física o jurídica, impulsora del litigio en que aquélla se pronunció. Son sentencias con nombre.

Veámoslo con varios ejemplos.

3. La primera sentencia que conviene recordar fue la que puso en pie el efecto directo del Derecho comunitario, pronunciada por el Tribunal de Justicia el 5 de febrero de 1963 y que lleva por nombre el de Van Gend & Loos, empresa neerlandesa a la que la Administración tributaria de los Países Bajos requirió el pago de derechos de aduana por la importación desde la República Federal de Alemania de un producto químico destinado a la fabricación de pegamento. Al tiempo de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea el tipo impositivo era del 3 %, pero, en virtud del nuevo arancel neerlandés, aprobado el 1 de marzo de 1960, se elevó al 8 %. El importador reclamó ante los tribunales de su país la restitución del exceso, invocando el artículo 12 del referido Tratado, que prohibía el incremento.

Se planteó así al Tribunal de Justicia la cuestión de si el mencionado precepto del Tratado tenía fuerza interna, esto es, si, con su cobertura, los ciudadanos, también las empresas, podían invocar derechos individuales que el juez habría de proteger.



El Tribunal de Justicia resolvió en sentido positivo, afirmando que la Comunidad constituía –y constituye– un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del que los Estados miembros han limitado su soberanía, cuyos sujetos no son sólo estos últimos, sino también sus nacionales. De este modo, el Derecho comunitario, que asigna deberes a los particulares, es susceptible de generar derechos individuales que se incorporen a su patrimonio jurídico, tanto cuando el Tratado los concede de modo explícito, como cuando impone de manera perfectamente definida obligaciones a otros administrados, a los Estados miembros o a las Instituciones comunitarias (como, por ejemplo, no subir los aranceles aduaneros).

4. A partir de este pronunciamiento vendrían otros de igual relevancia, en los que el Tribunal de Justicia iría afirmando diferentes principios estructurales del Derecho comunitario. Su primacía sobre el Derecho interno de cada Estado miembro, implícita en el reconocimiento del efecto directo y decantada en la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa/E.N.E.L., en un litigio suscitado con ocasión de la nacionalización por Italia de su producción eléctrica.

El Sr. Costa, abogado milanés y usuario de energía eléctrica, no pagó la factura correspondiente a su consumo y, una vez que se le demandó su abono, se negó a hacerlo, aduciendo que la nueva compañía nacionalizada carecía de legitimidad para recibir el importe adeudado, y lo puso a disposición de la sociedad privada objeto de nacionalización, porque tal decisión era contraria al Tratado de Roma.

El juez de paz ante el que se dirimió el conflicto interrogó al Tribunal de Justicia, que, retomando los argumentos de la sentencia Van Gend and Loos acerca de la cesión de soberanía en favor de la Comunidad y la especificidad de su ordenamiento, explicó que la integración de este último en los Derechos nacionales tiene como corolario la imposibilidad de que los Estados miembros hagan prevalecer, contra un orden aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, añadiendo que la realización de los fines del Tratado quedaría en entredicho si la fuerza vinculante del Derecho comunitario variase de un lugar a otro, dependiendo de legislaciones internas posteriores. Los Estados miembros no pueden aprobar normas contrarias al Derecho de la Unión Europea y, si lo hacen, los jueces nacionales deben desplazarlas, aplicando la norma comunitaria, que prima sobre el Derecho interno.

5. Las anteriores sentencias y los principios que decantaron se produjeron en el ámbito de los propios Tratados o de los reglamentos aprobados en su aplicación, normas directamente aplicables en los Estados miembros y vinculantes para ellos. Surgía la duda de si esos principios convenían también a una fuente de Derecho peculiar y de gran importancia en el sistema de la Unión: la directiva, instrumento singular que marca a los Estados miembros los objetivos a alcanzar y el plazo en el que lo deben hacer, pero dejándoles libertad para determinar el modo de llevarlo a cabo. Esto es, no son, en principio, directamente aplicables, siendo necesaria su incorporación a los Derechos nacionales a través de la intermediación de quienes en el ordenamiento jurídico interno tienen atribuida la potestad de aprobar las correspondientes normas de transposición.



La oportunidad para pronunciarse sobre su efecto directo la brindó una ciudadana alemana, Úrsula Becker, mediadora independiente en la negociación de créditos. La Sra. Becker solicitó la exención del impuesto sobre el valor añadido para el periodo de marzo a junio de 1979, al amparo del artículo 13, parte B, letra d), párrafo primero, de la Sexta Directiva reguladora de dicho tributo, que obliga a los Estados miembros a dispensar de tributación a esa clase de operaciones. Sostenía la Sra. Becker que esta exclusión formaba parte del Derecho nacional desde el 1 de enero de 1979, fecha límite para que el mencionado país acondicionara su normativa a las exigencias comunitarias, mientras que la Administración tributaria alemana, de opinión distinta, se negó a otorgar el beneficio, girando unas liquidaciones contra las que la interesada recurrió. En estas circunstancias, el Finanzgericht (tribunal de lo contencioso-tributario) de Münster preguntó si la norma en cuestión era directamente aplicable en la República Federal Alemana desde la citada fecha.

La sentencia de 19 de enero de 1982, Becker, proporcionó una respuesta afirmativa, siguiendo un hilo argumental tan sencillo como irrefutable: las directivas carecen de efectos inmediatos, ya que su impacto llega a los particulares a través de las medidas adoptadas por cada Estado miembro. Ahora bien, cuando estos últimos no son diligentes y agotan el plazo señalado para trasponer sus normas o lo hacen incorrectamente, negarles toda efectividad sería incompatible con el carácter vinculante que los tratados les atribuyen. Por consiguientes, cuando un Estado miembro no transpone al Derecho interno las normas de una directiva o lo hacen defectuosamente, esa directiva, en cuanto reconoce incondicionalmente a los ciudadanos derechos, resulta directamente aplicable, de modo que pueden invocarla ante sus tribunales nacionales.

6. El Tribunal de Justicia construyó el efecto directo de las directivas como una "sanción" automática a la elusión de sus deberes por los Estados miembros, quienes, en ausencia de trasposición o cuando esta última resulta incorrecta, no pueden esgrimir frente a los particulares su propio incumplimiento para negarles los derechos que la norma comunitaria les confiere de forma incondicional y precisa.

Ahora bien, las directivas regulan todo tipo de relaciones jurídicas, tanto verticales, entre las instituciones públicas y los administrados, como horizontales, en las que los sujetos se conectan en pie de igualdad. Habida cuenta del argumento empleado para reconocer eficacia directa a este tipo de normas, cabría dudar de si tal cualidad puede predicarse también cuando disciplinan la segunda clase de vínculos. Es decir, había que interrogarse sobre el efecto directo horizontal de las directivas.

La incógnita fue despejada en otra sentencia protagonizada por una mujer. La sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall, abordó este problema (se trataba del despido en contra del Derecho comunitario de una especialista que trabajaba para una institución sanitaria pública británica), indicando que una directiva es siempre oponible frente al Estado, en cualquiera de las condiciones en las que actúe, como empresario o como entidad pública, pues debe evitarse que obtenga ventajas de haber ignorado el Derecho comunitario.



No obstante, la solución difiere si las obligaciones originadas por la norma comunitaria recaen sobre otro administrado. En esta tesitura, el Tribunal de Justicia señaló que una directiva no crea, por sí sola, deberes a cargo de un ciudadano y que, por consiguiente, sus disposiciones no pueden invocarse, en su calidad de tales, contra dicha persona, a la que no ha de imputarse responsabilidad alguna en la falta de adaptación del Derecho nacional.

Existía, pues, el riesgo de que ante una directiva que regulase relaciones entre particulares, el incumplimiento del Estado miembro de adaptar su orden interno a las exigencias de la misma, perjudicase a un ciudadano frente a otros, que salían indebidamente beneficiados.

7. Para paliar tales consecuencias, derivadas de la negación de efecto directo a una directiva en un litigio entre particulares, el Tribunal de Justicia formuló la doctrina denominada de la interpretación conforme, en cuya virtud, al aplicar el Derecho nacional, el juez debe hacer todo lo posible para que se ajuste a los objetivos señalados en la norma comunitaria. La sentencia de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing*, abrió este camino.

Marleasing, S.A., era una compañía española que instó la declaración de nulidad de un contrato de sociedad por falta de causa. La demandada se opuso, aduciendo que una directiva comunitaria, carente entonces de desarrollo en el derecho español, enumeraba taxativamente los supuestos de nulidad, entre los que no figura la ausencia de causa. El Tribunal de Justicia recordó al juez nacional su obligación de interpretar el Derecho interno a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva, con el propósito de impedir que se declarase la nulidad de una sociedad por un motivo distinto de los enumerados en la directiva.

Para satisfacer la sugerencia del Tribunal de Justicia se debían dejar inaplicados los artículos del Código Civil español que privan de toda eficacia jurídica a los contratos sin causa o con causa ilícita. Así lo hizo, precisamente, el juez que había planteado la cuestión al Tribunal de Justicia, desestimando la demanda porque se basaba en un supuesto de nulidad no previsto en la directiva. Para ello, forzó la interpretación del ordenamiento jurídico interno y soslayó las normas del Código Civil que prevén como motivo de nulidad la falta de causa.

8. El Tribunal de Justicia, siempre atento a la efectividad del Derecho comunitario, quiso cerrar el círculo para evitar que las dificultades de su articulación con los Derechos nacionales condujeran a un callejón sin salida en el que los derechos que reconoce a los ciudadanos europeos quedasen en una vía muerta. A tal fin, construyó el principio de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por el incumplimiento del Derecho comunitario. Y lo hizo reconociendo el derecho a ser indemnizados a varios trabajadores italianos, entre ellos los Sres. *Francovich* y *Bonifaci*.

La sentencia de 19 de noviembre de 1991, *Francovich* y *Bonifaci*, consagró el principio de que, cuando los objetivos de una directiva no se logren por vía interpretativa, el Estado miembro debe indemnizar a los particulares por los daños causados al no haber incorporado en plazo sus previsiones al Derecho interno.



Los Sres. Francovich, Bonifaci y otros trabajadores habían prestado servicios a empresas italianas insolventes que les adeudaban rentas salariales. Ante la imposibilidad de cobrar sus créditos, reclamaron al Estado italiano las correspondientes compensaciones por no haber incorporado al ordenamiento nacional, en el término marcado, una directiva que obligaba a los Estados miembros a establecer garantías específicas para el pago en casos como el de los demandantes. El juez italiano que conocía de las demandas presentadas por dichos trabajadores preguntó al Tribunal de Justicia si podían resarcirse por vía indemnizatoria, a pesar de que las previsiones de la directiva no reúnan los requisitos necesarios para tener efecto directo y ser invocadas directamente (recuérdese la falta de efecto directo de las directivas en las relaciones entre particulares). La respuesta, como he apuntado, fue positiva. El Tribunal de Justicia indicó que las especificaciones de la directiva carecían de efecto directo, pero añadió que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando los lesiona una violación imputable a su Estado miembro.

9. La historia no acaba aquí. Son muchas más las sentencias del Tribunal de Justicia que, en respuesta a cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales para resolver litigios instados por ciudadanos de sus países en garantía de los derechos que les reconoce el orden jurídico comunitario, han ido fijando los principios estructurales de dicho ordenamiento.

Gracias a esos pronunciamientos, a quienes los provocaron y a quienes los adoptaron, en la actualidad el Derecho de la Unión Europea constituye un marco de referencia que preside la pacífica convivencia de más de 400 millones de europeos. Por muchas que hayan sido y sean las dificultades, se trata de la historia de un éxito, de un modelo que permite vivir en paz a los herederos de quienes, hace ocho décadas y durante seis infaustos años, desencadenaron y padecieron el mayor de los horrores.