

DR 29 365

El Catedrático de Derecho Internacional Público, José Puente Agido, presenta a continuación a un invitado, experto en Derecho Comunitario. Tengo el gusto de presentarles esta tarde a don Agustín Fon, que es diplomático, ministro presidenciarario y asesor jurídico en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. Es un placer tenerle entre nosotros porque, como van a comprobar ustedes enseguida, es un gran especialista del Derecho Comunitario Europeo, que él no solamente estudia y conoce muy bien, sino que vive y practica todos los días.

Muchas gracias, pues, don Agustín Fon, por su presencia entre nosotros. Muchas gracias, profesor Puente. En primer lugar, deseo agradecerle a usted la oportunidad que me da de dirigirme a sus alumnos a través de estos micrófonos para hablar de un tema tan importante como es el del efecto directo, que, como saben todos ustedes, pues es uno de los pilares fundamentales del Derecho Comunitario.

Vamos a hablar muy brevemente del efecto directo, que es un concepto, como digo, absolutamente primordial y, por consiguiente, espero que esta introducción les motive a escuchar con bastante atención lo que vamos a comentar a continuación. El Derecho Comunitario no ha creado el concepto de efecto directo. No es un concepto original del Derecho Comunitario.

Su origen se remonta probablemente a la sentencia norteamericana *Foxter v. Nielsen* de 1829 que definió como *self-executing* a aquellas disposiciones de los tratados que, dirigiéndose directamente a los jueces, no requerían para su aplicación la intervención del legislador. Al igual que hiciera la jurisprudencia norteamericana, en este caso que acabo de citar y en otros sucesivos, la jurisprudencia de otros países tampoco vaciló en aplicar directamente a los individuos las disposiciones de los tratados, especialmente en materia de extradición. El concepto de efecto directo adquirió probablemente carta de naturaleza en el dictamen del Tribunal Permanente de Justicia Internacional de 3 de marzo de 1928, relativo a la competencia de los tribunales de Danzig, en el cual el tribunal, aunque admitiendo que, en principio, las obligaciones creadas por los tratados internacionales sólo obligaban a las partes contratantes, esto es, a los estados que en aquellos fueran parte, la intención de estos, es decir, de los estados parte, deducible del mismo texto del tratado, podía ser precisamente la de crear derechos y obligaciones directamente para los individuos.

Importada así del derecho internacional público, la noción de efecto directo ha adquirido, sin embargo, una posición capital en derecho comunitario. Artífice principal de tal importación ha sido el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. En su sentencia de 5 de febrero de 1963 sobre el asunto 26 barra 62, conocido como *Fangent and Laws*, es un caso capital, el tribunal hizo explícitos los criterios definitorios del efecto directo.

La cuestión planteada al tribunal por la vía del recurso prejudicial del artículo 177 del Tratado de Roma puede resumirse del modo siguiente. Como es sabido, el artículo 12 del Tratado de

Roma consagra una regla llamada del Standstill, porque tiene el objetivo de fijar la situación existente en el momento de la entrada en vigor del tratado. En efecto, según dicho artículo, los Estados miembros se abstienen de introducir entre ellos nuevos derechos de aduanas a la importación y a la exportación, o exacciones de efecto equivalente, así como de aumentar aquellos que apliquen en sus relaciones comerciales mutuas.

El artículo 12 toma pues como punto de referencia en el tiempo, el momento de la entrada en vigor del Tratado de Roma, y su objetivo consiste en fijar la situación jurídica existente en aquel momento, razón por la cual tiene la naturaleza de la que se ha dado en llamar regla del Standstill. Para formular su contestación, el tribunal de justicia partió de examinar la naturaleza del Tratado de Roma y del orden jurídico por él instituido. Así, el tribunal constató que el objetivo del tratado era la creación de un mercado común cuyo funcionamiento concierne de modo directo a los justiciables de la comunidad, e implica que el tratado no se limita a crear obligaciones entre los Estados que en él son partes.

El tribunal recordó el énfasis con el que el preámbulo del Tratado de Roma se refiere a los pueblos europeos, así como el hecho de que el tratado había creado órganos dotados de derechos soberanos, cuyo ejercicio no sólo afectaba a los Estados miembros, sino también a sus ciudadanos. Asimismo, los nacionales de estos Estados miembros estaban llamados a participar en el funcionamiento de la comunidad a través del Parlamento y del Comité Económico y Social. De todos estos datos así traídos a colación, el tribunal concluyó que la comunidad constituye un orden jurídico de derecho internacional de carácter genuino y que los Estados miembros le han transferido sus derechos soberanos, aunque sólo sea en áreas limitadas.

Finalmente, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales están sometidos al derecho comunitario. Tal concepción permitió al Tribunal de Justicia responder a la cuestión planteada por el Tribunal Fiscal de los Países Bajos. Habida cuenta que, según el Tribunal de Justicia, el artículo 12 citado contenía una prohibición clara e incondicional, y que tal obligación de no hacer no estaba acompañada de ninguna reserva, el hecho de que tal artículo señalara a los Estados miembros como sujetos a una obligación de abstenerse no implicaba que sus nacionales no pudieran beneficiarse de sus efectos.

Y esta última frase, como ustedes comprenderán, es capital. En otras sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia fue decantando los criterios del efecto directo que han sido resumidos por sus abogados generales. Así, para que una disposición del tratado posea efecto directo, puede decirse que necesita cumplir los requisitos siguientes.

Primero, y esto es importante, que se trate de una disposición clara e incondicional. Segundo, que los efectos o la ejecución de tal disposición no precisen de medidas de ejecución que habrían de adoptar la Comisión o los Estados miembros. Tercero, y principal, que la disposición en cuestión no deje facultad alguna de apreciación al Estado.

La noción de efecto directo, originariamente predicada respecto de las disposiciones del

tratado, ha sido extendida por el Tribunal a los reglamentos y a las directivas, decisiones y acuerdos internacionales celebrados por la comunidad. Esto es importante, como ustedes comprenderán, acabo de referirme a qué normas comunitarias pueden beneficiarse de la institución del efecto directo, no sólo el Tratado de Roma. Atención.

Ahora bien, contrariamente a los reglamentos que tienen efecto directo sólo vertical, esto es, en las relaciones entre los particulares y los Estados, a esto se llama efecto directo vertical, el que opera en la relación entre los particulares y el Estado. Como digo, los reglamentos tienen efecto directo no sólo vertical, sino también horizontal. Dirán ustedes, ¿qué es efecto directo horizontal? Aquel que puede ser invocado en las relaciones entre particulares.

Los reglamentos pueden tener el doble efecto directo, vertical y horizontal, mientras que, atención, las directivas sólo lo tienen vertical. Esta es, por lo menos, la situación a la que hemos llegado gracias a la progresiva jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Ahora bien, nos podremos preguntar, ¿cuáles son y valga la redundancia los efectos jurídicos del efecto directo? Vamos a tratar de responder a esta pregunta.

En cuanto a la suerte que haya de correr la disposición nacional contraria a una norma comunitaria dotada de efecto directo, el juez nacional estará obligado a dejarla inaplicada. Naturalmente, como ustedes saben, el juez nacional no puede derogar una norma nacional. Lo que sí puede hacer es no aplicarla.

Esto es lo que hará normalmente si una norma nacional es contraria a una norma comunitaria que disfruta de efecto directo. Se trata de un efecto mínimo, de tal manera que el juez nacional podría ir más allá de esta eficacia bloqueante de las disposiciones directamente aplicables y, por ejemplo, declarar la nulidad de la norma contraria si su derecho nacional le atribuye tal poder, cosa que normalmente no siempre, sobre todo sobre disposiciones legales. Cabe preguntarse por las disposiciones del tratado que hayan podido ser declaradas directamente aplicables por el Tribunal de Justicia.

Ustedes oirán hablar del efecto directo, pero en pocos sitios verán ustedes una lista de las disposiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, disfrutaban del efecto directo. A fin de ilustrar el concepto y sin que ello suponga la necesidad de proceder a su memorización, puede recordarse que el Tribunal concedió efecto directo a los artículos 7, 9, 12, 13 apartado 2, 16, 30, 31 y 32 apartado 1, 34, 37 apartados 1 y 2, 48 apartado 2, 52, 53, 59 apartado 1, 60 apartado 3, 85 y 86, tercera frase del apartado 3 del artículo 93, apartados 1 y 2 del artículo 95 y artículo 119. Una lectura de alguno de los artículos de referencia permitirá al alumno comprobar la presencia de los criterios que deben cumplir las disposiciones según el Tribunal a fin de que pueda considerárseles como estando dotadas de efecto directo.

Finalmente, procede a hacer una breve reflexión sobre cuál sea la ratio de esta institución comunitaria. ¿Por qué? La verdad es que la misma, esta institución del efecto directo, no es sino manifestación de una característica fundamental del derecho comunitario que está dominado por el principio de efectividad. En efecto, para hacerse cumplir, el citado derecho comunitario

cuenta en primer lugar con la intervención de la Comisión o de los Estados miembros que pueden actuar mediante el procedimiento de infracción previsto en los artículos 169 y 170 del tratado.

Es decir, como ustedes saben, tanto la Comisión como los Estados miembros pueden actuar como si dijéramos fiscales o gendarmes, si ustedes quieren, denunciando pretendidas violaciones del derecho comunitario. Pero no sólo, y esta es la particularidad del derecho comunitario, no, otra particularidad, no sólo la Comisión o los Estados miembros pueden efectuar esta función de gendarme vigilante, sino que, en segundo lugar, la institución precisamente del efecto directo que estamos examinando, al ofrecer a los particulares la posibilidad de hacer valer ante los tribunales internos la contradicción entre, por una parte, las disposiciones del derecho nacional y, por otra, una disposición del derecho comunitario dotada de efecto directo, convierte, como ustedes comprenderán, a los citados particulares en solícitos vigilantes del cumplimiento de las normas comunitarias. Muchas gracias.

Pues muchas gracias también, Agustín, y yo espero que no sea la última vez, ha sido la primera, pero ciertamente no la última, que le podremos invitar a este profesor a venir a colaborar con nosotros. Muchas gracias.