

3. Ordenamiento Jurídico Comunitario

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Sentencia TJCE del 15 de julio de 1964, asunto Costa / ENEL y Sentencia TJCE del 5 de febrero de 1963, asunto Van Gend & Loos

2. STJCE de 5.2.1963, asunto *Van Gend & Loos* (26/62)⁴ (Efecto directo de las disposiciones del Tratado)

Resumen de los hechos

Van Gend & Loos es una empresa que se dedica a la importación de Alemania a Holanda de un producto químico. La Administración de Hacienda holandesa decide reclasificar dicho producto, de forma que esté sometido a un arancel aduanero mayor que el que venía soportando desde antes de la entrada en vigor del Tratado CEE. Al ver aumentados los derechos de aduana que debe satisfacer, la empresa entiende que se ha cometido una violación de la obligación del artículo 12 del Tratado CEE (cláusula *standstill*)⁵ y decide impugnar la decisión de la Administración.

El asunto llega hasta la *Tariefcommissie*. Este tribunal plantea al TJCE por vía prejudicial dos cuestiones, de las que interesa destacar la siguiente:

«1.º si el artículo 12 del Tratado CEE tiene un efecto interno; en otros términos, si los justiciables pueden hacer valer, en base a este artículo, derechos individuales que el juez debe salvaguardar».

Extracto de la sentencia⁶

«I. (...)»

- b) En cuanto al fondo

Considerando que la *Tariefcommissie* planteó en primer lugar la cuestión de saber si el artículo 12⁷ del Tratado tiene un efecto inmediato en Derecho interno, en el sentido de que los nacionales de los Estados miembros podrían hacer valer, sobre la base de este artículo, derechos que el juez nacional debe salvaguardar;

Considerando que para saber si las disposiciones de un Tratado internacional tienen tal alcance, hay que examinar su espíritu, su economía y sus términos;

Considerando que el objetivo del Tratado CEE, que es el de instituir un mercado común cuyo funcionamiento concierne directamente a los sometidos a la jurisdicción de la Comunidad, implica que este Tratado constituye algo más que un acuerdo que se limita a crear obligaciones mutuas entre los Estados contratantes;

⁴ N. V. *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Administratie van de Nederlandse Aduana*. Cuestión prejudicial (art. 234 TCE - antiguo art. 177-). Rec. p. I.

⁵ El art. 12, referido al período transitorio, fue derogado por el Tratado de Ámsterdam. Su tenor era el siguiente: «Los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estén aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas: el nuevo art. 25 del TCE dispone, simplemente, la prohibición de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente entre los Estados miembros».

⁶ Según la traducción publicada en GJ, T-1, revisada, V. nota 5.

Que esta concepción se encuentra confirmada por el preámbulo del Tratado, que, más allá de los Gobiernos, contempla a los pueblos y, de manera más concreta, por la creación de órganos que institucionalizan derechos soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus nacionales;

Que, por otro lado, hay que señalar que los nacionales de los Estados reunidos en la Comunidad están llamados a colaborar por medio del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social al funcionamiento de esta Comunidad; que, además, el papel del Tribunal de Justicia en el marco del artículo 177 (*actual art. 234*), cuya finalidad es asegurar la unidad de interpretación del Tratado por los órganos jurisdiccionales nacionales, confirma que los Estados han reconocido al Derecho comunitario una autoridad susceptible de ser invocada por sus nacionales ante sus jurisdicciones;

Que de esta situación hay que concluir que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque sea en campos restringidos, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros sino también sus nacionales;

Que, en consecuencia, el Derecho comunitario, independientemente de la legislación de los Estados miembros, así como crea obligaciones para los particulares, está también destinado a engendrar derechos que entran en su patrimonio jurídico;

Que éstos nacen no solamente cuando el Tratado hace una atribución explícita en su favor, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera bien definida, tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias;

Considerando que dada la economía del Tratado en materia de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, conviene subrayar que el artículo 9 (*actual art. 23*), que funda la Comunidad sobre una unión aduanera, contiene como regla general esencial la prohibición de estos derechos y exacciones;

Que esta disposición figura a la cabeza de la parte del Tratado que define los 'fundamentos de la Comunidad' y se encuentra aplicada y explicitada por el artículo 12;

Considerando que el texto del artículo 12 enuncia una prohibición clara e incondicional que es una obligación no de hacer sino de no hacer;

Que esta obligación no está además sujeta a ninguna reserva de los Estados de subordinar su ejecución a un acto positivo de Derecho interno;

Que esta prohibición se presta perfectamente, por su misma naturaleza, a producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus administrados;

Considerando que la ejecución del artículo 12 no necesita una intervención legislativa de los Estados;

Que el hecho de que este artículo designe a los Estados miembros como sujetos de la obligación de abstenerse no implica que sus nacionales no puedan ser los beneficiarios de ella;

Considerando que, además, el argumento fundado en los artículos 169 y 170 (*actuales arts. 226 y 227*) del Tratado que han invocado los tres gobiernos que han presentado observaciones al Tribunal en sus memorias se revela erróneo;

Que, en efecto, la circunstancia de que el Tratado, en los artículos antes citados, permita a la Comisión y a los Estados miembros llevar ante el Tribunal a un Estado

que no ha ejecutado sus obligaciones, no implica para los particulares la imposibilidad de invocar, dado el caso, ante el juez nacional esas obligaciones, al igual que el hecho de que el Tratado ponga a disposición de la Comisión medios para asegurar el respeto de las obligaciones impuestas a los sometidos no excluye la posibilidad de invocar la violación de estas obligaciones ante el juez nacional en los litigios entre particulares:

Que una limitación a los solos procedimientos de los artículos 169 y 170 (actuales arts. 226 y 227) de las garantías contra la violación del artículo 12 por los Estados miembros suprimiría toda protección jurisdiccional directa de los derechos individuales de sus nacionales:

Que el recurso de esos artículos podría adolecer de ineficacia si debiera tener lugar después de la ejecución de una decisión nacional que desconoce las prescripciones del Tratado:

Que la vigilancia de los particulares interesados en la salvaguardia de sus derechos lleva consigo un control eficaz que se agrega al que los artículos 169 y 170 (actuales arts. 226 y 227) confían a la diligencia de la Comisión y de los Estados miembros:

Considerando que de las consideraciones que preceden resulta que según el espíritu, la economía y el texto del Tratado, el artículo 12 debe ser interpretado en el sentido de que produce efectos inmediatos y engendra derechos individuales que los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar: (...)

IV. Costas (...)

Por estos motivos, el Tribunal, pronunciándose sobre la cuestión que le ha sido planteada con carácter prejudicial por la *Tarifkommission (...)* falla:

1) El artículo 12 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea produce efectos inmediatos y engendra en la esfera de los justiciables derechos individuales que las jurisdicciones internas deben salvaguardar;

2) Para constatar si un derecho de aduana o una exacción de efectos equivalente han sido aumentados desconociendo la prohibición contenida en el artículo 12 del Tratado, hay que tomar en consideración los derechos y exacciones efectivamente aplicados por el Estado miembro de que se trata en el momento de la entrada en vigor del Tratado;

Tal aumento puede provenir tanto de una reestructuración del arancel que tenga por consecuencia la clasificación del producto en una posición gravada más fuertemente, como de un aumento del tipo arancelario aplicado».

3. STJCE de 15.7.1964, asunto *Costa c. ENEL* (61/64) (Primacia)

Resumen de los hechos

Costa se niega a pagar el recibo de la luz que le presenta el E.N.E.L. Considera que la ley italiana de 1962 por la que se nacionalizó la industria eléctrica y por la

⁹ *Flaminio Costa c. E.N.E.L. (sobre nacionalización energía eléctrica)* Cuestión prejudicial (an 234 TCE - antiguo art 177-). Rec. p. 1141.

que se creó el E.N.E.L. viola los artículos 37, 53, 93 y 102 del Tratado CEE⁹ y así lo hace valer ante el *Giudice conciliatore* de Milán. Éste decide suspender el procedimiento en curso y plantea, por un lado, una cuestión prejudicial de interpretación ante el Tribunal de Justicia y, por otro, una cuestión de constitucionalidad (de la ley) ante la *Corte costituzionale*.

Extracto de la sentencia¹⁰

«(...)

Motivo fundado en la obligación del juez de aplicar la ley interna

Considerando que el Gobierno italiano plantea 'la inadmisibilidad absoluta' de la cuestión del *Giudice conciliatore*, alegando que el órgano jurisdiccional nacional, obligado a aplicar una ley interna, no puede hacer uso del artículo 177 (actual art. 234);

Considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus órganos jurisdiccionales;

Que, en efecto, al constituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más particularmente de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y han creado así un cuerpo de Derecho aplicable a sus nacionales y a ellos mismos;

Considerando que esta integración, en el Derecho de cada país miembro de disposiciones que provienen de fuente comunitaria, y de forma más genérica los términos y el espíritu del Tratado, tienen por corolario la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que no puede, en consecuencia, serle opuesta;

Que la fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no puede, en efecto, variar de un Estado a otro al amparo de medidas legislativas internas ulteriores, sin poner en peligro la realización de los objetivos del Tratado contemplados en el artículo 5 (actual art. 10) (apdo. 2), ni provocar una discriminación prohibida por el artículo 7 (actual art. 12);

Que las obligaciones contraídas en el Tratado constitutivo de la Comunidad no serían incondicionales, sino solamente eventuales, si pudieran ser cuestionadas por los actos legislativos futuros de los signatarios;

⁹ Los arts. 37, 93 y 102 corresponden a los actuales arts. 31, 88 y 97 TCE. El art. 53, en cambio, fue derogado por el Tratado de Amsterdam; su texto era el siguiente: «Los Estados miembros no introducirán nuevas restricciones al establecimiento en su territorio de nacionales de otros Estados miembros, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el presente Tratado».

¹⁰ Según la traducción publicada en GJ. T-I, revisada.

Que cuando el derecho a actuar unilateralmente es reconocido a los Estados, lo es en virtud de una cláusula especial precisa (arts. 15, 93.3, 223 u 225 p. ej.)¹¹;

Que, por otra parte, las solicitudes de los Estados de dispensa están sometidas a procedimientos de autorización (arts. 8.4, 17.4, 25, 26, 73, 93.2 párr. 3.º y 226 p. ej.)¹² que no tendrían objeto si tuvieran la posibilidad de sustraerse a sus obligaciones por medio de una simple ley;

Considerando que la preeminencia del Derecho comunitario está confirmada por el artículo 189 (*actual art. 249*), según los términos del cual los reglamentos tienen valor 'obligatorio' y son 'directamente aplicables en cada Estado miembro';

Que esta disposición, que no se acompaña de ninguna reserva, no tendría ningún alcance si un Estado pudiera unilateralmente anular sus efectos por un acto legislativo oponible a los textos comunitarios;

Considerando que del conjunto de estos elementos resulta, que, surgido de una fuente autónoma, el Derecho nacido del Tratado no podría, pues, en razón de su naturaleza específica original, dejarse oponer judicialmente un texto interno, de cualquier clase que sea, sin perder su carácter comunitario y sin cuestionarse la base jurídica misma de la Comunidad;

Que la transferencia operada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, implica pues una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de la Comunidad;

Que, en consecuencia, el artículo 177 (*actual art. 234*) resulta de aplicación, a pesar de lo dispuesto en una ley nacional, en el caso de que se plantee una cuestión de interpretación del Tratado;

Considerando que las cuestiones planteadas por el *Giudice conciliatore* a propósito de los artículos 102, 93, 53 y 37¹³ tienden a saber, en primer lugar, si estas disposiciones producen efectos inmediatos y engendran en la esfera de los justiciables derechos que las jurisdicciones internas deben salvaguardar y, en la afirmativa, cuál es su sentido. (...)

Costas (...)

Por estos motivos, el Tribunal, resolviendo sobre la excepción de inadmisibilidad basada en el artículo 177 (*actual art. 234*), decide y sentencia:

Las cuestiones planteadas por el *Giudice Conciliatore* de Milán en virtud del artículo 177 (*actual art. 234*) son admisibles en tanto que se refieren, en este caso, a la interpretación de disposiciones del Tratado CEE, no siendo oponibles a las reglas comunitarias ningún acto unilateral posterior; falla:

¹¹ Los arts. 93, 223 y 225 corresponden a los actuales arts. 88, 296 y 298 TCE. El art. 15 (referido al período transitorio) fue, en cambio, derogado por el Tratado de Amsterdam.

¹² El art. 93 corresponde al actual art. 88. Los arts. 8 (renumerado como art. 7 por el TUE), 17, 25, 26 y 226 (referidos al período transitorio) fueron derogados por el Tratado de Amsterdam. El art. 73, en materia de capitales, fue, por su parte, derogado por el TUE.

¹³ V. nota 9.

Acción

1) El artículo 102 (*actual art. 97*) no contiene disposiciones susceptibles de engendrar en la esfera de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales internos deben salvaguardar;

2) Las prescripciones del artículo 93 (*actual art. 88*), que atañen a la cuestión planteada, no contienen tampoco tales disposiciones;

3) El artículo 53¹⁴ constituye una norma comunitaria susceptible de engendrar en la esfera de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales internos deben salvaguardar;

Estas disposiciones prohíben toda nueva medida que tenga por objeto someter el establecimiento de los nacionales de otros Estados miembros a una reglamentación más severa que la reservada a los propios nacionales cualquiera que fuere el régimen jurídico de las empresas.

El artículo 37 (*actual art. 31*) (apdo. 2) constituye en todas sus disposiciones una norma comunitaria susceptible de engendrar, en la esfera de los justiciables, derechos que los órganos jurisdiccionales internos deben salvaguardar.

En el marco de la cuestión planteada, estas disposiciones tienen por objeto prohibir toda nueva medida contraria a los principios del artículo 37 (*actual art. 31*) (apdo. 1), es decir, toda medida que tenga por objeto o como consecuencia, una nueva discriminación entre los nacionales de los Estados miembros en las condiciones de abastecimiento y de mercado, por medio de monopolios u organismos, que, por una parte, tengan por objeto transacciones sobre un producto comercial susceptible de competencia y de intercambios entre los Estados miembros y, por otra parte, desempeñen un papel efectivo en estos intercambios».

¹⁴ V., de nuevo, nota 9.

¹⁵ *Franz Grad c. Finanzamt Traunstein*. Cuestión prejudicial (art. 234 TCE -antiguo art. 177-). Rec. p. 825.