

BLANCA CID VILLAGRASA

Doctora en Derecho de la Unión Europea

Letrada de la Asamblea de Madrid

**¿DEBE ALGÚN TRIBUNAL
TENER LA ÚLTIMA PALABRA?
EL TRIBUNAL DE JUSTICIA
Y LOS TRIBUNALES DE LOS SEIS
ESTADOS FUNDADORES
Y DEL REINO UNIDO**

Prólogo de
Carlos Vidal Prado

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
ABREVIATURAS	13
PLANTEAMIENTO GENERAL	15

PRIMERA PARTE

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA COMO CREADOR DEL ACTUAL SISTEMA DE DERECHO EUROPEO

CAPÍTULO I. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA	25
1. INTRODUCCIÓN	25
2. EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA	26
2.1. Primacía y efecto directo como paradigmas de la integración. Años cincuenta y sesenta	26
2.2. Consolidación de los principios europeos y de los principios ge- nerales del Derecho en el ámbito de los derechos fundamentales. Años setenta	31
2.3. La cuestión prejudicial como fuerza del monismo. Años ochenta.	36
2.4. La responsabilidad de los Estados miembros como nueva forma de hacer efectivo el Derecho europeo. Años noventa	41
2.5. Introducción de elementos dualistas o multinivel consecuencia del Tratado de Niza. Primera década del siglo XXI	48
2.6. Posicionamiento en el ámbito nacional e internacional, conse- cuencia del Tratado de Lisboa. Segunda década del siglo XXI	53
CAPÍTULO II. LA JURISPRUDENCIA EUROPEA Y SU INTERFE- RENCIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN: PRIMACÍA, EFI- CACIA DIRECTA Y CUESTIÓN PREJUDICIAL	63
1. INTRODUCCIÓN	63
2. LA PRIMACÍA ORIGEN DE LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO	66

3.	MONISMO, DUALISMO O PLURALISMO EUROPEO	72
3.1.	Los paradigmas monistas del Derecho europeo.....	73
3.2.	Los postulados dualistas en el Derecho europeo	76
3.3.	Los enfoques pluralistas como explicación de las posturas adoptadas por el Tribunal de Justicia	79

SEGUNDA PARTE

LOS TRIBUNALES DE LOS SEIS ESTADOS FUNDADORES Y DEL REINO UNIDO

CAPÍTULO III.	EL REINO DE BÉLGICA.....	89
1.	INTRODUCCIÓN	89
2.	EL PROBLEMA DE LA FEDERALIZACIÓN CON EL DERECHO EUROPEO	92
3.	LAS GRANDES ETAPAS JUDICIALES EN TORNO A LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO	93
3.1.	Monismo matizado (años cincuenta y sesenta).....	94
3.2.	<i>Le Ski</i> como imposición del paradigma monista (años setenta)....	96
3.3.	Un giro dualista con la creación del Tribunal de Arbitraje (años ochenta y noventa)	99
3.4.	El difícil encaje en los paradigmas tradicionales (siglo XXI).....	104
3.4.1.	Primera década.....	104
3.4.2.	Segunda década.....	109
4.	LA CONSTITUCIÓN COMO CONTRALÍMITE	113
CAPÍTULO IV.	EL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS.....	115
1.	INTRODUCCIÓN	115
2.	LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LOS AÑOS CINCUENTA.....	117
3.	LA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTS. 93 Y 94 DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN	121
4.	EL ART. 91 DE LA CONSTITUCIÓN COMO CONTRALÍMITE.....	125
CAPÍTULO V.	EL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO	127
1.	INTRODUCCIÓN	127
2.	EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN	129
3.	LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE ADAPTACIÓN AL DERECHO CONVENCIONAL	132
4.	UNA REFORMA ESPECIAL. LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	135
5.	EL CONTRALÍMITE POLÍTICO.....	138

CAPÍTULO VI. LA REPÚBLICA FRANCESA	141
1. INTRODUCCIÓN	141
2. EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA.....	144
2.1. Mutismo constitucional (años sesenta y setenta)	144
2.2. El control de convencionalidad por los tribunales ordinarios (años ochenta).....	148
2.3. El reconocimiento constitucional del proceso de integración europea (años noventa)	150
2.4. La primacía del Derecho constitucional (primera década del siglo XXI)	156
2.4.1. El control de constitucionalidad compartido del Derecho europeo.....	156
2.4.2. La pugna entre tribunales: el control prioritario de constitucionalidad.....	161
2.5. Hacia una teoría multinivel (segunda década del siglo XXI)	164
3. LA ÚLTIMA PALABRA	167
3.1. El poder constituyente como contralímite	167
3.2. La cuestión prioritaria de constitucionalidad: cooperación o contralímite	170
CAPÍTULO VII. LA REPÚBLICA DE ITALIA	173
1. INTRODUCCIÓN	173
2. EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	177
2.1. Conflicto entre norma europea y norma interna (años cincuenta y sesenta).....	177
2.2. La elaboración de la teoría del contralímite (años setenta).....	181
2.3. La reflexión de la Corte Constitucional (años ochenta)	185
2.4. Un mayor acercamiento a Europa (años noventa)	188
2.5. La reforma constitucional y la primacía del Derecho europeo (primera década del siglo XXI).....	192
2.6. La doble prejudicialidad (segunda década del siglo XXI)	196
3. LOS CONTRALÍMITES	197
3.1. Del monismo inicial al dualismo	198
3.2. La doctrina <i>Granital</i> paradigma de un sistema multinivel	201
CAPÍTULO VIII. LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA	205
1. INTRODUCCIÓN	205
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	209
2.1. Reconocimiento de la primacía y la eficacia directa del Derecho europeo (años sesenta)	209
2.2. Cuestionamiento de los principios europeos (años setenta).....	210

2.3.	La nueva posición del Tribunal Constitucional respecto al Derecho europeo (años ochenta).....	214
2.4.	La legitimidad democrática como paradigma para ratificar el Tratado de Maastricht (años noventa)	217
2.5.	Los derechos fundamentales como derechos inalienables (primera década del siglo XXI)	221
2.6.	Las sentencias de la crisis económica (segunda década del siglo XXI)	229
3.	LA CLÁUSULA DE INTANGIBILIDAD	235
3.1.	La cláusula como contralímite	235
3.2.	La cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia	238
3.3.	Los derechos fundamentales	239
3.4.	La legitimidad democrática.....	242
3.5.	La concepción tradicional de la soberanía	245
CAPÍTULO IX. EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE		249
1.	INTRODUCCIÓN	249
2.	EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA.....	253
2.1.	Adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea, la ruptura con la tradición (años setenta)	253
2.2.	Primacía del Derecho europeo cuando lo permita el Parlamento (años ochenta)	256
2.3.	Suspender e inaplicar la legislación nacional contraria al Derecho europeo (años noventa)	261
2.4.	Debate sobre el secular principio de la supremacía del Parlamento (primera década del siglo XXI).....	264
2.5.	Supremacía absoluta del Derecho europeo o vuelta a sus orígenes (segunda década del siglo XXI)	268
3.	LA SOBERANÍA DEL PARLAMENTO COMO CONTRALÍMITE	271
3.1.	La soberanía del Parlamento	271
3.2.	La teoría de la ficción y la consecuente polémica entre los partidarios del <i>common law</i> o <i>ultra vires</i>	275
TERCERA PARTE		
OBSERVACIONES FINALES		
1.	INTRODUCCIÓN	285
2.	LA ÚLTIMA PALABRA SEGÚN LOS ALTOS TRIBUNALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS	288
3.	EL TRIBUNAL DE JUSTICIA COMO ÚLTIMO GARANTE DEL DERECHO EUROPEO	292
BIBLIOGRAFÍA.....		299

ÍNDICE	349
ANEXOS	321
ANEXO 1. RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA .	323
ANEXO 2. RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL REINO DE BÉLGICA	329
ANEXO 3. RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS	331
ANEXO 4. RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO	333
ANEXO 5. RELACIÓN DE SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA FRANCESA	335
ANEXO 6. RELACIÓN DE SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIO- NAL DE LA REPÚBLICA ITALIANA	339
ANEXO 7. RELACIÓN DE SENTENCIAS DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA	341
ANEXO 8. RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	343

PRÓLOGO

Desde los albores del siglo XXI, y ya desde algunos años antes, una de las cuestiones jurídicas sobre las que más se ha escrito y debatido en Europa es la que se refiere a las relaciones entre el Derecho de los Estados miembros de la Unión Europea y el propio Derecho de la UE. Y, sin duda, un elemento clave para abordar este debate es el del papel que juegan en la articulación de dichas relaciones los tribunales constitucionales de los Estados miembros de la UE y el Tribunal de Justicia de la Unión. La labor de estos tribunales y las relaciones entre ellos son una pieza fundamental en el desarrollo del proceso de integración europea, pues esta requiere del indispensable diálogo entre los tribunales encargados, unos, de defender la Constitución de cada Estado, y otro, el respeto y la vigencia plena de los Tratados constitutivos y del Derecho de la Unión Europea. El problema que afrontan, complejo y nada fácil de resolver, es el de determinar qué ordenamiento jurídico se impone en caso de conflicto.

Para resolver esos conflictos debería quizá prescindirse de las pretensiones de soberanía que mantienen simultáneamente, a través de los respectivos tribunales, tanto el ordenamiento europeo como los ordenamientos nacionales. Acaso la decisión no sea siempre la misma, y en el futuro dependerá bastante del camino que afrontemos como Unión Europea. Si caminamos decididamente hacia una Europa convertida en un Estado federal, desaparecerán las pretensiones de soberanía de los respectivos Derechos estatales, mientras que si la Unión Europea sigue siendo una organización internacional (una Staatenverbund, en términos alemanes), acabará siendo posiblemente el ordenamiento europeo el que ceda.

Los avances políticos no siempre van acompasados con los jurídicos. Y el Derecho avanza no solamente con la entrada en vigor de nuevas normas, sino a partir de la interpretación que de éstas dan los tribunales. Por eso es fundamental que exista un diálogo permanente entre los tribunales, diálogo que en nuestro caso debería articularse, fundamentalmente, a través del planteamiento de la cuestión prejudicial.

Este «diálogo» no siempre ha sido fluido y pacífico, especialmente con el Tribunal Constitucional federal alemán, que en sucesivas decisiones ha ido siempre subrayando y dejando claro que los Estados miembros son los «señores

de los tratados» (Herren der Verträge), y que, por tanto, conservarían la posibilidad de tener una última palabra, a través de sus respectivos tribunales constitucionales, en los conflictos jurídicos que pudiesen producirse entre el Derecho nacional interno y el Derecho de la Unión europea. Las últimas decisiones relevantes han sido la Sentencia sobre el Tratado de Lisboa, y la más reciente sobre el programa de compra de bonos de deuda pública por parte del Banco Central Europeo (que, además, supuso la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal constitucional federal alemán).

Sin embargo, no es esta la tesis, como es sobradamente conocido, del Tribunal de Justicia de la UE. Siempre suelo recordar, cuando hablo de este asunto, unas jornadas celebradas en Berlín del 24 al 29 de mayo de 2009, organizadas por el insigne iuspublicista alemán Klaus Stern, con motivo del sesenta aniversario de la Ley Fundamental de Bonn, a las que tuve el honor de asistir (las intervenciones están recogidas en el volumen coordinado por el propio K. STERN y publicado en 2010 por C. H. BECK VERLAG, titulado 60 Jahre Grundgesetz. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Verfassungsverbund). En aquel momento se esperaba con gran expectación la Sentencia del Tribunal alemán sobre el Tratado de Lisboa, y en las jornadas participaron tanto el presidente del Tribunal constitucional federal alemán como el del Tribunal de Justicia de la UE. Las intervenciones de ambos presidentes abordaron, como no podía ser de otra manera, el posible contenido de la Sentencia, y las discrepancias entre ellos se hicieron más que evidentes. Skouris, el Presidente del Tribunal de Luxemburgo, dio por hecho que el Tribunal que tiene la última palabra es el que él presidía, y advirtió de que cualquier otra salida que pudiese tomar el Tribunal alemán sería equivocada e iría en la mala dirección.

En realidad, los últimos decenios han reflejado siempre una historia que se ha repetido. Podría decirse que el Tribunal constitucional federal alemán, y algún otro tribunal constitucional europeo, han sido más que contundentes en sus obiter dicta, pero bastante comedidos en sus fallos. Han amagado en varias ocasiones con tomar decisiones drásticas, pero finalmente han admitido que, en los ámbitos competenciales de la Unión europea, la última palabra la tiene el Tribunal de Justicia. Pero hay muchos ámbitos fronterizos, hay muchos terrenos «grises», y ahí es donde pueden llegar los conflictos y donde se hace muy necesario el diálogo entre tribunales (a pesar de que, en algunos casos, más que diálogo parezca confrontación).

Sobre todas estas cuestiones arroja luz y aporta gran cantidad de ideas, datos y opiniones el trabajo que el lector tiene entre sus manos. Durante algunos años, desde que cursase su Máster Universitario en Unión Europea en la UNED, he tenido la fortuna de acompañar en su trayectoria investigadora a Blanca CID VILLAGRASA, que culminó brillantemente, primero con su Trabajo Fin de Máster, y después con su Doctorado. Precisamente su Tesis Doctoral, que obtuvo la unánime máxima calificación, por parte de la Comisión juzgadora de la misma, de sobresaliente cum laude, es el origen de esta monografía, que la editorial Marcial Pons ha tenido el acierto de publicar.

Mostrando un solvente manejo de las fuentes y de los conceptos jurídicos, la autora, Letrada de la Asamblea de Madrid desde hace unos cuantos años y que ha publicado ya numerosos trabajos jurídicos, concluye que la única for-

ma de llegar a un entendimiento entre los tribunales constitucionales nacionales y el TJUE, y en definitiva entre ordenamientos nacionales y ordenamiento de la UE, será acudiendo a nuevas concepciones o a la reformulación de las teorías clásicas que permitan replantearse el modelo de integración europea y de sus fuentes. Y aquí es donde la doctrina jurisprudencial es fundamental para lograr un cierto equilibrio de poderes en el conglomerado jurídico de la integración europea.

Del minucioso repaso que la autora hace de la jurisprudencia de los tribunales de los Estados fundadores de la UE, además del Reino Unido, y de la del propio TJUE, puede deducirse que, en la parte expositiva de las sentencias encontramos que tanto los Altos tribunales nacionales como el Tribunal de Luxemburgo reclaman para sí la última palabra. Sin embargo, la primacía del Derecho de la UE acaba siendo aceptada por todos, en el ámbito de competencias de la Unión, en lo que se refiere al fallo de cada caso concreto.

Estas decisiones judiciales se han convertido en el modo de dialogar que tienen los tribunales constitucionales nacionales con el TJUE, aunque también ha habido un diálogo más informal, más oculto, más discreto, a través de algunas vías un tanto heterodoxas de comunicación judicial (como los encuentros entre jueces, o en jornadas como la de Berlín mencionada líneas más arriba).

Dice con acierto la doctora CID VILLAGRASA que el TJUE ha permitido a los tribunales, a través la cuestión prejudicial y la autonomía procesal o el recurso a la identidad nacional, «reinar pero no gobernar». Por su parte, los tribunales constitucionales nacionales, han encontrado fórmulas que concilianen la protección de la Constitución nacional con la integración europea, para evitar un enfrentamiento con el TJUE. Al final, todos los tribunales nacionales, cuando plantean la cuestión prejudicial (y el último ha sido el Tribunal constitucional federal alemán) están contribuyendo a la integración europea, y aceptando la autoridad del Tribunal de Justicia para determinar la interpretación adecuada del Derecho de la UE.

Quizá una de las claves de toda esta cuestión está en que el Tribunal de Justicia desarrolle su labor con un respeto escrupuloso por la identidad constitucional de los Estados miembros, es decir, que en su labor interpretativa del Derecho de la Unión integre las consideraciones constitucionales de los Estados miembros y las emplee activamente en la construcción interpretativa del ordenamiento europeo. Muchos autores han sugerido esta vía de «internalizar las preocupaciones de los Estados miembros», como ha hecho ALONSO GARCÍA en nuestro país. Se trataría de que el Tribunal de Justicia evitase activamente la colisión entre el Derecho europeo y las constituciones estatales, adoptando la interpretación de aquel que resulte menos problemática constitucionalmente. Y la base para esta tarea la encontramos en el art. 4.2 TUE, puesto que podemos considerar que introduce en su contenido una remisión general a todas las normas constitucionales nacionales que en cada ordenamiento se consideren imprescindibles para la pervivencia del orden constitucional nacional.

El TJUE procurará, por tanto, respetar cualquier tipo de límite infranqueable que surja en los ordenamientos internos de los Estados miembros (los contralímites de los que se habla abundantemente a lo largo de este libro). Sin

embargo, este respeto deberá equilibrarse con el de la propia primacía del Derecho de la UE. Por eso ha advertido CRUZ VILLALÓN, que sería «una tarea poco menos que imposible la de preservar esta Unión, tal como hoy la tenemos, si se la pretende someter a una absoluta reserva, apenas especificada y prácticamente a la libre disposición de cada uno de los Estados, plasmada en una categoría llamada “identidad constitucional”, tanto más si se la proclama como diferente de la “identidad nacional” situada en el art. 4 TUE, apartado 2»¹.

Este equilibrio, y este debate, permanecerá mientras se mantenga la actual naturaleza de la UE, con su actual organización y estructura, pues es inherente a ellas. La UE ha alcanzado un grado tal de densificación normativa materialmente constitucional que muchos altos tribunales nacionales se ven compelidos a formular cuestiones prejudiciales². Esto no es en sí mismo malo, porque como decíamos antes favorece el diálogo entre tribunales, pero inevitablemente tenderá a buscar soluciones que no siempre se quedarán en el terreno estrictamente jurídico, sino también político.

En función de las decisiones políticas que se tomen, quizá en el futuro haya que abordar una reforma de las constituciones de los Estados miembros para asegurar una apertura total de los ordenamientos nacionales al Derecho supranacional y la consiguiente traslación de la soberanía jurídica al nivel superior. Eso supondría caminar hacia la vía federal. Pero no parece que los vientos políticos vayan hoy en esa dirección.

Mientras tanto, lo que se pone de relieve en esta monografía es que, tras el Tratado de Lisboa, el TJUE ha remarcado más, si cabe, la primacía del Derecho de la UE, y que es él quien tiene la última palabra en la interpretación y aplicación de ese Derecho. Y ha procurado interpretar la cláusula de la identidad nacional, como bien nos dice la autora de este libro, conforme al principio de proporcionalidad. El TJ ha entendido que la identidad constitucional de un Estado miembro no se puede equiparar a todo su Derecho constitucional, pues este derecho debe soportar la primacía del Derecho europeo en aquello que no es inherente a su verdadera identidad constitucional.

La autora concluye en su trabajo que el art. 19 TUE deja en manos del TJUE la decisión de que los actos jurídicos procedentes de las instituciones y órganos de la UE se mantengan dentro de los límites de los Tratados. Y de aquí se deriva la imposibilidad de que un tribunal constitucional «se reserve el derecho a decidir en última instancia, pues si todos los Altos tribunales llegasen a la misma conclusión, no cabría hablar de un único derecho europeo, sino de 28».

No obstante, como decía hace un momento, tanto el TJUE como los Tribunales constitucionales deben tener siempre en cuenta las consecuencias políticas de sus decisiones. Y ello ha de llevar a una exquisita prudencia a la hora de interpretar las normas en su aplicación concreta. En concreto, concluye acertadamente la doctora CID VILLAGRASA, el TJUE debe aplicar el Derecho de la UE no solamente con los criterios interpretativos tradicionales, sino también con «un enfoque político sistemático o teleológico, pues su deber es apreciar al de-

¹ Conclusiones del Abogado General CRUZ VILLALÓN de 14 de enero de 2015, *Gauweiler y otros* (asunto C-62/14), apartado 59, énfasis en el original. *Vid.* también apartado 60.

² *Ibid.*, apartado 40.

recho europeo como un sistema normativo creado para la consecución de un fin: la integración europea».

Como puede verse, el interés de la obra que tengo la satisfacción de introducir con estas breves líneas, es de máxima actualidad, y además aporta una visión comparada que contribuirá a enriquecer y actualizar la ya abundante literatura sobre la materia. Animo, por tanto, al lector, a que acoja esta importante contribución de Blanca CID con la atención que merece, pues le aseguro que no verá defraudadas sus expectativas.

Carlos VIDAL PRADO

Catedrático (acreditado) de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

PLANTEAMIENTO GENERAL

El proceso de construcción de una entidad política europea por los Tratados constitutivos de 1957 apareció desde un primer momento ligado a una transformación del concepto político de soberanía manejado desde comienzos del siglo XVII hasta la segunda mitad de este siglo¹. Aunque inicialmente este cambio no se muestra con toda su fuerza y alguna de sus manifestaciones, como la crisis de la silla vacía², intentasen atajarlo de forma radical, hoy, tras la creación de la Unión Europea, ya no cabe duda alguna de que la soberanía de los Estados miembros se ve determinantemente afectada por el proceso de integración europea hasta cotas inimaginables. De ahí que este proceso de integración haga necesaria una reflexión sobre la naturaleza del Derecho europeo y las consecuencias que tiene respecto de la soberanía estatal y, en concreto, respecto de la soberanía constitucional.

En este sentido, el debate jurídico, tanto en la jurisprudencia constitucional de los países miembros de la Unión como en la jurisprudencia europea, se centra, principalmente, en el intento de resolver el problema de las relaciones entre el Derecho europeo y el Derecho constitucional nacional. En intentar superar el viejo concepto positivo de soberanía constitucional³ y sustituirlo por otro que permita integrar o entremezclar el Derecho constitucional nacional con el nuevo Derecho supranacional. Ello implica averiguar la juridicidad de las normas

¹ B. ALÁEZ CORRAL, «Soberanía constitucional e integración europea», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, núm. 1 (1998), pp. 503-555.

² Durante los años sesenta-setenta se asiste a un auténtico replanteamiento de los principios fundamentales de la construcción europea. La resistencia de las soberanías y los partidarios de las patrias rechazan la concepción supranacional de las Comunidades. En concreto, Francia dejó de participar en las reuniones del Consejo a partir de julio de 1965, exigiendo para volver a ocupar su puesto en el Consejo un acuerdo político sobre el papel de la Comisión y el voto mayoritario. Este episodio de la historia europea se conoce con el nombre de «crisis de la silla vacía» y se resolvió gracias al compromiso de Luxemburgo (enero de 1966), según el cual, cuando estuvieran en juego intereses fundamentales de uno o varios países, los miembros del Consejo se esforzarían por encontrar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos en el respeto de sus intereses respectivos. *Vid. europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_introduction_es.htm*.

³ B. ALÁEZ CORRAL, «Soberanía constitucional e integración europea», *op. cit.*, p. 503. El autor, siguiendo a JELLINEK, define la soberanía como «capacidad exclusiva de autodeterminación y autovinculación jurídica», en el sentido de que la soberanía del Estado es la soberanía del ordenamiento jurídico, cuya norma suprema es la Constitución.

europas, cómo se las hace pertenecer al sistema jurídico interno y qué posición ocupan en la jerarquía de las normas nacionales; lo que supone averiguar las relaciones entre el Derecho europeo y el Derecho constitucional nacional y la posición que ocupan en el sistema de fuentes del Derecho. Y es que la existencia de estos dos órdenes legales (el nacional y el europeo) destinados a convivir juntos, sin que exista una cláusula de supremacía unívoca que regule ambos niveles, que especifique cuál es la ley de leyes o la autoridad máxima, hace fundamental la función de los tribunales.

A partir de estas consideraciones, el objetivo de este libro se centrará en el diálogo o en las conversaciones judiciales que tanto el Tribunal de Justicia como los tribunales nacionales están obligados a seguir, pues están obligados a entenderse. Diálogo que ha tenido fruto⁴, pues en la actualidad ya nadie discute que el proceso de integración europeo está conformado por un marco constitucional compuesto o entremezclado, en el que el TJ y los tribunales nacionales están llamados a desempeñar un papel fundamental desde la deferencia recíproca, asumiendo los deberes que se desprenden de los principios de cooperación leal y de tolerancia constitucional que consagra el art. 4 del Tratado de la Unión Europea. El llegar al menos a esta pequeña conclusión ha supuesto que durante el siglo xx y lo que llevamos del xxi tanto el TJ como los tribunales nacionales se hayan visto obligados a debatir, a acercar sus posturas y a discrepar, pues partiendo de una misma concepción, la primacía, la aplican a distintos ordenamientos, uno al europeo y los otros al constitucional. Ello hace necesario abordar la consecuencia principal que se deriva del principio de primacía y averiguar quién tiene la autoridad formal para determinar los ámbitos de competencia, quién tiene la última palabra, la competencia de las competencias o, en terminología alemana, quiénes son los verdaderos Señores de los Tratados.

El TJ prácticamente desde sus comienzos y a través de un proceso evolutivo jurisprudencial, pues nunca ha estado consagrado en los Tratados, ha elaborado la doctrina de la primacía del Derecho europeo, creando un sistema por el cual la norma europea tiene prioridad sobre la norma en conflicto de los Estados miembros, obligando con ello a los órganos jurisdiccionales nacionales a asegurar la eficacia práctica y la supremacía del Derecho europeo. Hasta el punto de afirmar que «la condición misma de su existencia es el reconocimiento del carácter vinculante de las normas del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, las instituciones y los particulares [...] es el guardián de la legalidad de los actos y de la aplicación uniforme de las normas comunes [...] y ejerce funciones que en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros incumben, según los casos, a los tribunales constitucionales, ordinarios y administrativos»⁵.

Los tribunales nacionales, por su parte, al no estar obligados por ley o norma suprema a la aplicación prioritaria del Derecho europeo, dado que la doctrina de la supremacía del Derecho europeo es resultado de la labor jurisprudencial

⁴ J. Díez-Hochleitner, «El Derecho a la última palabra: ¿tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?», *WP IDEIR*, núm. 17 (2013), pp. 1-38.

⁵ Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, *Actividades del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, núm. 15/95.

européa y no el producto de negociaciones intergubernamentales, han tenido que hacer frente a este principio también por vía jurisprudencial. Naturalmente la recepción de esta doctrina se ha hecho de forma muy variada y no exenta de problemas, pues para los tribunales nacionales la supremacía del Derecho europeo no es absoluta *per se*, sino hasta donde lleguen las competencias que los Estados miembros le han atribuido a través de los Tratados.

Para determinar estas cuestiones es necesario examinar las dos caras de la moneda. Por un lado, la jurisprudencia del TJ en torno a la doctrina de la supremacía del Derecho europeo y, por otro, la recepción de esta doctrina por los tribunales de los Estados miembros. Esto supone un estudio de cómo y cuánto han apoyado los tribunales nacionales el punto de vista sostenido por el Tribunal de Justicia y, en concreto, cómo se ha producido la adaptación del Derecho constitucional nacional a la primacía del Derecho europeo y con ello el de sus máximos garantes. Pues solo averiguando cómo se ha producido esta interacción se consigue descifrar, o al menos acercarse a saber, qué posición ocupa el Derecho europeo en la jerarquía de las fuentes normativas de un Estado y, en concreto, con relación a su Constitución.

Por ello, el presente trabajo se divide en tres partes. La primera, en la evolución jurisprudencial del Tribunal de Justicia en torno a la doctrina de la primacía y eficacia directa del Derecho europeo. La segunda, en la recepción jurisprudencial de estos principios por los tribunales superiores de los Estados miembros. Y la tercera, las conclusiones que se derivan de toda esta jurisprudencia.

Es sencillamente imposible dar cuenta del punto de vista de los tribunales nacionales de los veintiocho Estados miembros, pues no es algo que se haya solventado en una sola sentencia, ni siquiera en una sola década, sino fruto de una paulatina evolución que ha dependido de muchos factores (como el de su sistema constitucional, las circunstancias económicas y sociales, el régimen político, etc.) por los que a lo largo de estas décadas han pasado los países miembros. Por esta razón he elegido los seis Estados fundadores, ya que en todos ellos se da una característica común: la adhesión a los Tratados fundacionales sin estar reconocido el principio de primacía del Derecho europeo. Me he permitido añadir a los anteriores países el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte fundamentalmente por tres razones: por ser el siguiente país que se adhiere a la UE, porque cuando se sumó a los Tratados el principio de primacía ya estaba asentado en la jurisprudencia de Luxemburgo y por las características tan distintas que tiene su estructura constitucional. Cuestiones todas ellas que me han parecido muy enriquecedoras a la hora de hacer las observaciones finales.

La utilización del enfoque comparativo tiene como objetivo averiguar cómo el TJ ha conseguido imponerse a los tribunales nacionales de los Estados miembros y cómo los altos tribunales (de estos países) han ido elaborando (cada uno) una línea jurisprudencial propia en la que se puede observar una continua toma de postura ante las nuevas competencias de la UE y su estructura constitucional interna. Se verá, pues, cómo esta variopinta jurisprudencia ha llevado a la doctrina a buscar nuevas teorías que den entrada a la realidad jurídica actual. Es decir, a explicar la extraordinaria complejidad de los ordenamientos jurídicos actuales, en donde las normas nacionales se entremezclan con las europeas y donde el Derecho europeo ha pasado a ordenar conductas inmediatamente exi-

gibles a los individuos y que antes correspondían de forma exclusiva a la jurisdicción interna de los Estados miembros. Lo que a su vez hace necesaria la reformulación de términos tales como soberanía o Constitución.

Al estudio comparativo le he unido el método empírico, de ahí que el punto central de todos y cada uno de los capítulos haya sido la evolución de la jurisprudencia a lo largo de estas seis décadas de funcionamiento de la UE. Pues, como decía Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, no se puede comprender el presente sino desde el pasado⁶; el que no conoce su pasado y no aprende de él caerá en los mismos errores en el futuro, pues lo deslizará del presente. Solo conociendo el origen de los problemas y su solución se puede explicar cómo los tribunales nacionales y europeos han logrado la integración europea. Los países elegidos, al tener esta trayectoria de décadas, permiten ver con claridad este cambio y su porqué.

Las sentencias analizadas, tanto del Tribunal de Luxemburgo como de los tribunales nacionales⁷, intentan ser un resumen objetivo de las mismas, pues en su elaboración he utilizado la resolución tal y como el tribunal la dictó. He considerado que el lector debería tener un primer conocimiento objetivo de las mismas, con los mínimos comentarios por parte de la doctrina, para así poder llegar a sus propias conclusiones como yo he llegado a las mías.

A pesar de que la trascendencia y la importancia político-constitucional sean los criterios utilizados para la selección de las sentencias, no todas las resoluciones elegidas han tenido por sí mismas la atención social que merecerían ni la importancia dogmática que desde el extranjero se les ha querido atribuir desde una perspectiva jurídico-constitucional. Sin embargo, la selección pretende esclarecer las condiciones materiales que tanto el TJ como los tribunales nacionales establecen en torno al Derecho europeo, y más concretamente, como decía Konrad HESSE, aclarar la relación entre los altos tribunales y el TJ no solo desde el punto de vista institucional, sino especialmente a partir de las condiciones materiales que estos tribunales superiores han impuesto para permitir que el Derecho constitucional y el europeo sean considerados desde las exigencias de una recíproca interpretación o de una recíproca aceptación⁸.

Finalmente es necesario recordar a aquel sector doctrinal que también ha desarrollado sus teorías en atención a la realidad, dando lugar a nuevas conclusiones que no se pueden menospreciar, pues han sido de gran ayuda para aclarar e interpretar la actuación de los tribunales y su participación en la integración europea. Por esta razón, el capítulo II del libro hace un breve resumen de esta dogmática jurídica en un intento de acercar al lector a los razonamientos hechos por la doctrina para explicar el cómo y el porqué el TJ ha conseguido integrar el Derecho europeo en el Derecho interno de los Estados miembros. Lo que per-

⁶ G. W. F. HEGEL, *Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal* [edición abreviada que contiene: introducción (general y especial), mundo griego y mundo romano], trad. de José Gaos, Estudio Preliminar de S. RUS RUFINO, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 93-96.

⁷ Las sentencias de los tribunales superiores de los seis Estados pueden encontrarse en su página web en el idioma o idiomas oficiales del país y en inglés, sin perjuicio de que algunas de ellas han sido traducidas al español.

⁸ K. HESSE, «Estadios en la historia de la jurisdicción constitucional alemana», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1 (1998), pp. 99-122.

mite recordar que el Derecho, como instrumento que es, siempre necesita de la ciencia jurídica para su explicación. Concretamente, el Derecho europeo no es más que el instrumento de un plan muy superior, en última instancia revolucionario, como es la UE⁹.

⁹ A. VON BOGDANDY, «Notas sobre la ciencia del Derecho europeo (contexto, debates y perspectivas de desarrollo de la teoría general del Derecho de la Unión Europea desde el punto de vista alemán)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 5 (2000), pp. 203-225.

PRIMERA PARTE

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA
COMO CREADOR DEL ACTUAL
SISTEMA DE DERECHO EUROPEO**

Tras la Segunda Guerra Mundial, en una Europa profundamente dividida en dos bandos, atrapada entre dos bloques enfrentados e inmersa en una grave crisis económica, surge una Comunidad Europea (primero la CECA, después la CEE y, finalmente, el EURATOM) de ámbito supraestatal que encuentra su germen en la adopción de la Declaración de Schuman de 9 de mayo de 1950, auspiciada por Jean Monnet y Robert Schuman, basada en una unidad cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.

Se crean tres Comunidades Europeas a las que seis países europeos transfieren un conjunto de competencias de carácter casi exclusivamente económico que pasan a ser ejercidas por unas instituciones comunes. Con el paso del tiempo, las Comunidades Europeas se han convertido en la Unión Europea, el número de miembros se ha expandido a veintiocho y las competencias transferidas se han ampliado hasta desbordar con mucho los meros ámbitos de la economía y el comercio. Pero quizá lo más importante de este proceso de construcción europeo se da desde un primer momento en la creación e imposición a los Estados miembros de un ordenamiento jurídico europeo, pues los autores de los Tratados fueron conscientes de que una organización como la que se estaba creando necesitaba de la existencia de un orden jurídico complejo que se tradujese en verdaderas obligaciones para los Estados participantes¹.

A tal efecto se dotaron de un sistema institucional compuesto², acompañado de instrumentos particularmente poderosos³ y de cláusulas⁴ que hicieron de esta empresa una comunidad siempre abierta a nuevas tareas comunes, en donde lo

¹ R. GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ Y J. M. CARPI BADÍA, «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 3 (2004), pp. 13-48.

² Tres de estas instituciones constituyen el triángulo político básico en el que se concentra el poder político en el sistema. No en vano las tres comparten, en un equilibrio no siempre sencillo, el poder legislativo. Nos referimos al Parlamento, el Consejo y la Comisión. *Vid. ibid.*, p. 21.

³ Derecho originario y la posibilidad de Derecho derivado.

⁴ Artículo 1 TUE: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una

normal fuera la producción sistemática y cotidiana de Derecho, de manera que el ordenamiento europeo se convirtió en el medio principal de realización de los fines de esta organización hasta el punto de poder decir que la actual Unión Europea es, ante todo, una entidad reguladora.

Los Tratados constitutivos crearon la base para la construcción de un sistema jurídico revolucionario, donde parte de la soberanía de los Estados miembros se agrupaba más allá del Estado-Nación, «en la UE». En concreto, los Tratados previeron la creación de un poder judicial único para las tres Comunidades que ha permitido la consolidación de este sistema y su integración en los Estados miembros. En efecto, al dotar al TJ con funciones suficientes para dar pleno efecto a los términos y objetivos de las bases constitucionales prescritas en los Tratados, este órgano, a través de su jurisprudencia, ha ido imponiendo la obligatoriedad del Derecho europeo en los ordenamientos de los Estados miembros con primacía y eficacia directa. Para entender este fenómeno será necesario hacer un estudio cronológico de la jurisprudencia del TJ, pues a través de sus resoluciones se ve con claridad cómo el Tribunal de Luxemburgo ha convertido al Derecho europeo en un ordenamiento autónomo y distinto del Derecho internacional, donde su aplicación uniforme en todos los Estados miembros es más que una mera condición para el funcionamiento de la Unión. Incluso es una condición de garantía de la igualdad ante la norma europea, tal como se establece en los arts. 9 TFUE y 20 de la Carta de Derechos Fundamentales⁵.

Jurisprudencia que ha demostrado la necesidad de una reformulación de las teorías de la integración. La doctrina se ha visto obligada a dejar definitivamente de lado la división tan tajante entre análisis exclusivamente político o jurídico, reconociendo la necesidad de no minusvalorar el papel tan importante que ostenta la ciencia jurídica en la construcción europea, y, salvo raras excepciones, la ciencia política ha tenido que aceptar el papel que tanto el TJ como los tribunales nacionales han tenido en la integración europea.

Pero la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo no solo ha revolucionado el panorama jurídico desde el punto de vista de la integración, sino también desde la tradicional óptica de la concepción de la soberanía estatal, del Derecho internacional y de los principios constitucionales propios de cada Estado miembro, pues la coexistencia y vigencia simultánea en cada Estado miembro de su propio ordenamiento y de otro externo plantea, además de la duda de ante qué tipo de norma nos encontramos (nacional, internacional o supranacional), la posibilidad de conflicto entre la norma interna y la externa, y, por tanto, el interrogante sobre cuál de las dos debe considerarse prevalente⁶. El Tribunal de Justicia a través de sus resoluciones ha revolucionado toda la dogmática jurídica, pues ha proporcionado, como solución a este problema, el principio de primacía del Derecho europeo respecto del Derecho interno de los Estados miembros y ha recalcado que el Derecho europeo es un Derecho distinto del Derecho tanto internacional como nacional, que algunos llaman supranacional.

unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

⁵ I. PERNICE, «The Autonomy of the EU Legal Order-Fifty Years after Van Gend», Walter Hallstein-Institut, Paper núm. 08/2013, pp. 55-81.

⁶ M. Á. ALEGRE MARTÍNEZ, «La primacía del Derecho comunitario sobre el ordenamiento jurídico estatal: aspectos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, núm. 38 (1993), pp. 93-173.