

Juan Manuel Faramiñán Gilbert\*

## El “doble estereotipo comunitario” y la situación jurídica de los particulares

*SUMARIO:* A) Introducción. B) Superioridad del ordenamiento y aplicabilidad directa: el “doble estereotipo” del orden jurídico comunitario. 1.—La superioridad del orden jurídico comunitario. 2.—La aplicabilidad directa. C) El “status” jurídico individual en el ámbito comunitario. 1.—La situación de los particulares ante la supremacía del Derecho comunitario. 2.—La situación de los particulares ante las disposiciones indirectamente aplicables. 3.—La situación de los particulares ante las disposiciones directamente aplicables. D) Consideraciones finales.

### A) Introducción

La especial naturaleza del Derecho comunitario, fundamentada en su superioridad sobre los ordenamientos nacionales, y la posibilidad de penetrar directamente en los mismos, pudiendo aplicarse sin la necesidad de una específica adaptación por parte de los Estados miembros, resulta de singular importancia para el análisis que vamos a realizar sobre la situación jurídica de los particulares en el ordenamiento europeo.

La supremacía del Derecho comunitario trae como consecuencia un dominio jurídico de este ordenamiento sobre los Estados miembros, y éstos nutren tal superioridad, a través de una transferencia de competencias soberanas, rasgo fundamental de lo que conforma la naturaleza jurídica de las Comunidades europeas. Además hay que tener en cuenta que se trata de un ordenamiento jurídico espe-

---

\* Profesor Adjunto Interino de Derecho internacional público.

cialmente dinámico, enriquecido por unas fuentes de carácter primario —como los tratados constitutivos y textos anejos— y otras fuentes de carácter secundario, determinadas por los actos comunitarios previstos en los mismos tratados. Ante un Derecho de rango superior al de sus propios Estados, los particulares se encuentran vinculados a aquél de manera directa, y sus vínculos resaltan un fenómeno nuevo dentro del Derecho internacional.

Un derecho como el comunitario, en constante creación, plantea un amplio abanico de normas, que por sus diferentes características presupone un diverso alcance jurídico de acuerdo con la inmediatez de su aplicación. Existirán por tanto, disposiciones comunitarias indirecta y directamente aplicables. Suponiendo las primeras una pervivencia del Derecho internacional tradicional, y las segundas, el carácter propio del Derecho comunitario. En el caso de las normas de aplicación indirecta, los particulares no verán afectados sus derechos más que a través del mecanismo de adaptación legislativa adoptado por el Estado miembro que transforma las normas en Derecho interno, y da lugar a una aplicabilidad como si fueran nacionales. En cambio en la categoría de las normas directamente aplicables, los particulares se presentan como sujetos del Derecho comunitario, sin que sea necesaria la intervención de los órganos estatales para que el propio ordenamiento nacional se encuentre vinculado directamente por normas comunitarias como si fueran normas de carácter interno.

## B) Superioridad del ordenamiento y aplicabilidad directa: El "doble estereotipo" del orden jurídico comunitario

### 1.—La superioridad del orden jurídico comunitario

Como observa CATALANO (1), hay que considerar que a pesar de su evidente origen contractual, los tratados constitutivos de las Comunidades europeas superan el ámbito del orden jurídico internacional. Pero con ello no debemos entender que el fenómeno escape por completo al análisis del Derecho internacional, sino que por el contrario su estudio debe incluirse dentro de esta disciplina, con especial interés en las diferencias sustanciales con relación a otros instrumentos internacionales, ante "la naissance d'un droit nouveau, se distinguent du droit international classique, qu'il convient d'examiner et d'approfondir d'une manière autonome".

(1) CATALANO, N., *Manuel de droit des Communautés européennes*, Ed. Dalloz. París, 1964, p. 628; y dentro de esta característica, *vid.* entre otros, GARRON, R., "Reflexions sur la primauté du droit communautaire", *Revue Trimestrielle du droit Européen*, 1969, pp. 28-48; VAN DER MEERSCH, G., "Suprématie du droit communautaire sur le droit national", *Revue Trimestrielle de droit européen*, 1971, pp. 423-456; RAWORTH, Ph., "Article 177 of the Treaty of Rome and the Evolution of the Doctrine of the Supremacy of Community Law", *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. XV, 1977, pp. 276-286; EHLERMANN, C. D., "Primauté du droit communautaire mise en danger par la Cour Constitutionnelle fédérale allemande", *Revue du Marché commun*, 1975, pp. 10-19.

Desde sus comienzos se ha reconocido al Derecho comunitario una cierta especificidad por parte de la doctrina (2) y ello se destaca especialmente en el análisis de la naturaleza jurídica que surge de sus características. Podríamos decir que el Derecho comunitario posee unas notas propias, como lo son la pluralidad de sus fuentes, la jerarquía de las mismas, la importancia de sus tratados constitutivos dentro del marco de aquéllas, la autonomía jurídica de las fuentes llamadas secundarias con relación a las fuentes jurídicas nacionales, y la diversidad de los actos jurídicos que nacen de ellas; pero cabe también hablar de unas características que surgen de la misma naturaleza comunitaria de este derecho, y aunque esta afirmación pueda parecer una tautología dirá CONSTANTINESCO:

"Les caractéristiques les plus importantes du droit communautaire, a savoir, le fait que son interpretation constitue le monopole exclusif de la Cour de Justice, le fait qu'après la ratification des Traités, les droits communautaire primaire et secondaire doivent être soustraits à tout contrôle constitutionnel de la part des Etats membres et le fait que des lois nationales (ou révisions constitutionnelles) ne doivent, ni le modifier ni l'abroger, s'expliquent d'abord et surtout par la nature communautaire de ce droit" (3).

Admitir que un Estado pueda modificar el Derecho comunitario, ya sea con enmiendas constitucionales o leyes ulteriores, sería aceptar que ese derecho no es ni unitario ni comunitario. Y dejaría de ser obligatorio en vista de que cada Estado miembro podría unilateralmente eludir tal obligación. La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario constituye el primer argumento en favor de la primacía del mismo, y éste se afianza a través del carácter unitario y comunitario en la permanencia de sus normas.

El Tribunal de Justicia ha considerado por su parte las consecuencias de la primacía de la regla comunitaria sobre disposiciones de Derecho nacional incompatibles con esa regla. Son significativas al respecto las sentencias correspondientes a los asuntos de la firma MOLKEREIZENTRALE (4) y de la firma GEBRÜDER LUCK (5) de dicho tribunal.

En la sentencia (6) relativa a una demanda perjudicial presentada al Tribunal de Justicia por la Finanzgericht de Düsseldorf sobre la interpretación de los artículos 95 y 97 del TCEE, con relación al caso de la firma Gebrüder Lück contra la Oficina Principal de Aduanas de Colonia, vemos que el tribunal al analizar la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional, considera, que toda regla nacional que sea incompatible con las normas del tratado, debe considerarse nula. De todos modos la exclusión de toda medida de orden interno que sea incompatible

(2) *Vid.* en este sentido, CONSTANTINESCO, L., "La spécificité du droit communautaire", *Revue Trimestrielle du droit européen*, 1966, pp. 1-30; KRAUS, "Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl", *Recueil en honneur de R. Smend*, 1952, p. 207 ss.; cit. por CONSTANTINESCO, L., *Op. cit.*; BARMANN, J., "Catégories et autonomie du droit communautaire", *Revue internationale de droit comparé*, 1974, pp. 32-60; entre otros.

(3) CONSTANTINESCO, L., *Op. cit.*, p. 14.

(4) *RECUEIL TJCE*, aff. 28/67, vol. XIV, 1968, pp. 212 ss.

(5) *RECUEIL TJCE*, aff. 34/67, vol. XIV, 1968, pp. 360 ss.

(6) *RECUEIL TJCE*, aff. 34/67, cit. pp. 367 ss.

con el texto del tratado no limita las facultades de las jurisdicciones nacionales ya que en los procedimientos del orden jurídico interno, pueden aplicar aquellos que resulten más apropiados para salvaguardar los derechos individuales que nacen del Derecho comunitario.

Si nos detenemos a analizar el fenómeno de la primacía del Derecho comunitario, podemos observar que en cada Estado miembro, este Derecho común coexiste con el Derecho nacional. Así, cuando un Estado miembro elabora unas normas que son incompatibles con alguna disposición comunitaria, surge la necesidad de determinar la preeminencia de uno de los órdenes jurídicos en conflicto, en donde ya no interesa delimitar los ámbitos respectivos (7).

No resulta admisible la posibilidad de aplicación simultánea de normas incompatibles. Pero la iniciativa en resolver tales contradicciones no es una prerrogativa exclusiva del poder legislativo de los Estados miembros elaborando normas contrarias a los tratados comunitarios, sino que las instituciones comunitarias pueden elaborar reglas que resulten susceptibles de entrar en conflicto con las leyes nacionales ya existentes. Como es sabido, existe una transferencia de competencias por parte de los Estados miembros a las instituciones comunitarias, por cuya razón éstas pueden elaborar reglamentos y tomar decisiones, o formular recomendaciones o dictámenes, como se determina en el artículo 189 del TCEE; y en los artículos 161 del TCEEA, y el 14 del TCECA con algunas variantes.

Como indica GARRON (8) de estas circunstancias surge un derecho, "derecho derivado", que nace del poder normativo de los órganos comunitarios en base a las competencias transferidas por los Estados miembros.

La alternativa que se presenta como resultante de conflictos en Derecho interno, ante la necesidad de determinar si leyes anteriores promulgadas por un Estado miembro pueden ser modificadas por reglamentos europeos, cuando la coexistencia de las mismas resulta inviable dada su incompatibilidad; debe encontrar la solución en la preeminencia de uno de los dos órdenes jurídicos en presencia y en el valor relativo de sus disposiciones.

Precisamente el principio de superioridad del ordenamiento comunitario, es el que otorga a la Comunidad la eficacia jurídica para su funcionamiento. En este sentido apunta el mencionado autor, si no se asegura la primacía del Derecho

(7) El Tribunal de Justicia de las comunidades, ha mantenido una posición muy clara al considerar que si una decisión comunitaria violara una regla de la constitución de un Estado miembro, tal hecho no puede ser invocado frente a la alta jurisdicción con el fin de plantear un recurso de anulación de la mencionada decisión. Como se deduce de la sentencia del 4 de febrero de 1959, *RECUEIL TJCE*, aff. 1/58, vol. V, pp. 63 ss.; o como más claramente ha confirmado en una sentencia posterior... "l'invocation d'atteintes portées (...) aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat", *RECUEIL TJCE*, aff. 11/70, vol. XVI, 1970, pp. 1.125 ss.

En este sentido también resultan muy interesantes los análisis doctrinales realizados en el VII Congreso de la FIDE, de los que destacamos, PESCATORE, P., *La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire*, Bruxelles 2-4 octobre 1975, Doc. mult. 42 pp.; COLLIARD, C. A., *La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire*, Bruxelles, 2-4 octobre 1975, Doc. mult., 28 pp.

(8) GARRON, Robert, "Réflexions sur la primauté du droit communautaire", *Revue Trimestrielle de droit européen*, 1969, pp. 28 ss.

Europeo con relación a los derechos nacionales, es evidente que aquel Derecho corre peligro en su posibilidad de existir, lo que no deja de ser un riesgo de que la Comunidad desaparezca (9).

En relación con la prioridad del Derecho comunitario encontramos que la rigidez que poseen los tratados constitutivos, ante cualquier tipo de modificación, al tener un proceso de revisión básicamente rígido, si bien otorga cierta seguridad al tráfico jurídico comunitario por otra parte anquilosa la mecánica de la puesta a punto de la primacía de este Derecho. La comunidad carece de los medios necesarios para adaptar las disposiciones jurídicas a la constante evolución de la coyuntura económica; y tal como se plantea en los artículos 96 del TCECA, 236 del TCEE y 204 del TCEEA la revisión supone una ratificación en conformidad con las reglas constitucionales de cada Estado, lo que no deja de conferir al ordenamiento comunitario un carácter estático.

Por otra parte, los poderes de las instituciones comunitarias que se encuentran específicamente delimitados por los tratados, aunque no hay que dejar de tener en cuenta la disposición del artículo 235 del TCEE, que confiere cierta independencia al Consejo al permitirle readaptar el funcionamiento de las Comunidades buscando las disposiciones apropiadas para el mismo; pero la necesidad de que lo proponga la Comisión después de haber consultado a la Asamblea, presenta el riesgo de darle demasiada lentitud al mecanismo, de todos modos el principio de primacía no puede llegar a ser válidamente rechazado (10).

## 2.-La aplicabilidad directa

Otro de los aspectos fundamentales del Derecho comunitario, es el alcance que posee al penetrar directamente ("self executing") en los ordenamientos de los Estados miembros, pudiendo ser aplicado sin necesidad de mediación de los poderes públicos nacionales y puesto en práctica efectivamente ante las jurisdicciones internas (11).

(9) BARRON, Robert., *Op. cit.*, p. 32.

(10) El Tribunal de Justicia ha mantenido un principio de autonomía y superioridad del ordenamiento comunitario, salvaguardando en consecuencia la uniformidad de la interpretación y aplicación del mismo, en un sistema de igualdad de los Estados miembros frente al Derecho comunitario tal como expresa en una reciente sentencia del 7 de febrero de 1979, "...attendu qu'en permettant aux Etats membres de profiter des avantages de la Communauté, la traité leur fait, comme il était indiqué dans l'arrêt cité, aussi l'obligation d'en respecter les règles; selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges déroulant de son appartenance à la Communauté met en cause l'égalité des Etats membres devant le droit communautaire et crée des discriminations à charge de leurs ressortissants"; *RECUEIL TJCE*, aff. 128/78, vol. 1979, p. 429.

(11) *Vid* en este sentido, WAELBROECK, M., *Traité internationaux et juridictions internes dans le pays du marché commun*, Ed. Pedone, París, 1969, en especial el cap. "Le problème de l'applicabilité directe", pp. 161 ss.; GREMENTIERI, V., *Il proceso comunitario (principio e garanzie fondamentali)*, ed. Giuffrè, Milano, 1973; en especial pp. 20 ss.; CAPO-TORTI, F., "Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. XIII, 1977, en especial pp. 516 ss.; KOVAK, R., "L'applicabilité directe du Droit communautaire", *Journal de Droit international*, 1973, pp. 279-295.

Aunque la aplicabilidad directa no vincula a todos los elementos del Derecho comunitario, la importancia de aquéllos donde sí es efectiva —tratados constitutivos, reglamentos, etc.—.

Puede considerarse que una disposición es directamente aplicable cuando contiene todos los elementos necesarios para ser efectiva, sin necesidad de la intervención de medidas legislativas o administrativas que la revaliden en un ordenamiento determinado, y su perspectiva jurídica tendrá especialmente en cuenta el choque de ordenamientos, cuando disposiciones elaboradas fuera de un orden jurídico determinado, se apliquen en éste con la misma rapidez y eficacia que surgidas de sus órganos legislativos.

En el Derecho internacional clásico, las disposiciones "self executing" pueden analizarse orgánicamente desde un plano formal o desde un plano material. En este sentido y desde una perspectiva formal, el considerar que una disposición de Derecho internacional es directamente aplicable al no necesitar ninguna fórmula de recepción para hacerse efectiva en el orden interno, resulta inadmisibles ante una concepción dualista de las relaciones entre el Derecho internacional y los derechos nacionales (12), pues destacarían la necesidad de nacionalizar la norma a través de la fórmula de recepción al orden jurídico interno. En estas circunstancias, entre el Derecho internacional y los individuos, aparecerá un intrincado conglomerado de medidas nacionales, que bajo una concepción monista de las relaciones de Derecho internacional-Derecho interno (13) no serían necesarias. Así desde una perspectiva formal un tratado internacional será directamente aplicable en el ordenamiento de un Estado firmante si su constitución es de inspiración monista, a la inversa de lo que ocurriría si se tratara de una constitución de inspiración dualista (14).

En el plano material en cambio, observamos que una disposición de Derecho internacional es directamente aplicable en la medida en que ella crea derechos o impone obligaciones a los individuos; lo que no deja de ser algo totalmente inadmisibles desde una visión dualista del tema. Dado que esta rigidez resulta incompatible con la evolución del Derecho internacional, han surgido dentro de la disciplina tendencias conciliadoras que han inclinado a la doctrina así como a la jurisprudencia internacional (15), hacia criterios materiales para determinar

(12) En este sentido *vid.* TRIEPEL, C. H., "Les rapports entre le droit interne et le droit international", *Recueil de Cours de la Academie de Droit International*, vol. I, 1923, pp. 77 ss.

(13) KELSEN, Hans., "Le rapport de système entre le droit interne et le droit international public", *Recueil de Cours de la Academie de Droit International*, pp. 231 ss.; SCELLE, George, *Précis de Droit des Gens*, Ed. Sirey, París, 1932.

(14) En este sentido *vid.* MARTINEZ RUIZ, L. F., "La fuerza obligatoria de los tratados internacionales en el orden jurídico interno", *Revista Española de Derecho Internacional*, 22, 1969, pp. 79 ss.; MARIN LOPEZ, A., "El problema de las relaciones entre el Derecho interno y el Derecho internacional en las constituciones", *Revista Española de Derecho Internacional*, V, 1952, pp. 529 ss.; FREYMOND, P., *La ratification des traités et le probleme des rapports entre le droit international et le droit interne*, Ed. Pichón, 1974, París.

(15) Ver en este aspecto el análisis que realiza CONSTANTINIDES-MEGRET, Colette, *Le droit de la Communauté économique européenne et l'ordre juridique des Etats membres*, Ed. Pichon, París, 1967, pp. 44.45, sobre la opinión consultiva del TPII del 3 de marzo de 1928.

la calidad de "self-executing" de una norma internacional, más que a los criterios formales que antes señalamos. Y tal como apunta CONSTANTINIDES-MEGRET.

"Cela est d'ailleurs assez normal, puisque c'est le seul moyen de faire progresser la protection des individus en écartant les querelles doctrinales sur le monisme et le dualisme des ordres juridiques" (16).

En el Derecho comunitario la noción de aplicabilidad directa ha sido entendida con mayor amplitud ya que los tratados constitutivos de las Comunidades a diferencia con los tratados internacionales de tipo clásico, han creado nuevo orden jurídico donde los sujetos no son solamente los Estados miembros sino también sus nacionales.

La uniformidad del Derecho comunitario podría encontrar serios peligros si cada Estado juzgara según sus propios criterios cuáles deban ser las reglas previstas para asegurar el efecto "self-executing". Pero al no ser éste un simple problema de Derecho interno, sino el fundamento mismo de la uniformidad indispensable de aplicación y efectos del Derecho comunitario en el ordenamiento interno de los Estados miembros, no son los tribunales nacionales quienes frente a un conflicto deciden de acuerdo con las reglas de su propio Derecho constitucional sobre la cualidad directamente aplicable de las normas comunitarias, sino que se trata de una jurisdicción específica del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Para CONSTANTINESCO es precisamente en este campo donde el Tribunal de Justicia.

"N'a cessé de faire preuve d'esprit novateur, á la fois pour donner une meilleure assise á une partie du droit communautaire et pour offrir une protection juridictionnelle aux particulieres" (17).

Ha sido el Tribunal quien se ha inclinado en su jurisprudencia de un modo claro en favor de que las disposiciones directamente aplicables confieran de manera inmediata los derechos y obligaciones propios de los particulares, aunque los destinatarios de las normas sean los Estados miembros.

Lo que se entiende por carácter revolucionario del efecto "self-executing", es que el Tribunal ha considerado como directamente aplicables las disposiciones del apartado número 3 correspondiente al artículo 95 del TCEE, en las que el Derecho comunitario impone a los Estados miembros una obligación positiva ya que éstos deben realizar ciertas medidas especiales internas en la ejecución de la obligación. Teniendo en cuenta que cuando una disposición se dirige a los Estados miembros y les deja un margen de libertad en cuanto a su puesta a punto en el Derecho interno se le clasifica como una disposición de efecto indirecto.

El problema puede plantearse cuando el Tribunal, al intentar ampliar el panorama de las disposiciones directamente aplicables, penetra en terrenos jurídicos poco seguros con el riesgo de perder precisión.

(16) CONSTANTINIDES-MEGRET, Colette, *Ibid.*, p. 44.

(17) CONSTANTINESCO, Leontin-Jean, *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, Ed. Pichón, París, 1970.

Existe una diferencia importante entre el sistema de protección jurisdiccional de los particulares entre el tratado de París (CECA) y los tratados de Roma (CEE-CEEA). Y en lo que respecta a la teoría del efecto directo, la aportación más importante se deriva de la jurisprudencia del Tribunal, probablemente por las lagunas que el tratado de la Comunidad Económica presenta con relación al de la Comunidad del Carbón y del Acero. La laguna concerniente a la protección de los particulares frente a las violaciones de sus obligaciones comunitarias por parte de los Estados, fue cubierta por el aporte jurisprudencial del Tribunal de Justicia, cuando las mismas facilidades parecen no darse en el marco del TCEE.

El criterio lógico que ha mantenido el Tribunal para considerar que en el ordenamiento comunitario, las relaciones entre los particulares y la Comunidad, pueden realizarse en función de relaciones directas, que no necesitan pasar a través de las discrecionalidad de los Estados, podemos entender que se ha fundamentado en dos argumentos. Ya sea el considerar por un lado que los Tratados constitutivos vinculan tanto a los Estados como a los propios nacionales y generan un ordenamiento jurídico propio que se dirige no sólo a los gobiernos sino también a los pueblos; y por otro lado —lo que representa la ruptura más firme con el sistema tradicional— el tribunal se esfuerza por no hacer del destinatario de la obligación comunitaria el criterio determinante de los efectos en Derecho interno, sino que se inclina en apreciar que el carácter directamente aplicable de una disposición deviene en función de la naturaleza de la obligación y no de la intención o la voluntad de las partes.

Como se especifica por el Tribunal en su sentencia del 7 de febrero de 1973 (18), son contrarias al tratado todas las modalidades de ejecución, por parte de los Estados miembros, que puedan ser obstáculo al efecto directo de los reglamentos comunitarios, comprometiendo así su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto de la comunidad. Actitud que mantiene en sentencias posteriores, como en el asunto de GABRIELLE DEFRENNE (19) o el de las firmas alemanas REWE-ZENTRALFINANZ y REWEZENTRAL (20) o el de la FEDERACION DE EMPRESAS HOLANDESAS (VERBOND VAN NEDERLANDSE ONDER NEMINGEN) (21) donde el Tribunal considera, que... "particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient par voie de directive, obligé les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire" (22).

En definitiva, toda la estructura jurídica comunitaria en su conjunto se une a los ordenamientos jurídicos internos para complementarlos o modificarlos, en cuya dinámica funcional, el efecto de la posibilidad directa se manifiesta como un elemento característico de la superioridad e integridad del sistema jurídico comunitario.

(18) *RECUEIL TJCE*, aff. 39/72, vol. 1973, pp. 113-114.

(19) *RECUEIL TJCE*, aff. 43/75, vol. 1976, pp. 455 ss.

(20) *RECUEIL TJCE*, aff. 33/76, vol. 1976, pp. 1.989 ss.

(21) *RECUEIL TJCE*, aff. 51/76, vol. 1977, pp. 113 ss.

(22) *RECUEIL TJCE*, aff. 51/76, cit., p. 127; *vid.* también en este sentido, aff. 33/70, vol. 1970, pp. 1.213 ss.; aff. 2/74, vol. 1974, pp. 631 ss.; aff. 91/78, vol. 1979, pp. 935 ss.

### C) El "Status" jurídico individual en el ámbito comunitario

#### 1.—La situación de los particulares ante la supremacía del Derecho comunitario

La efectividad del Derecho comunitario se encuentra profundamente condicionada por las vías de Derecho abiertas a los particulares y por los poderes reconocidos a las jurisdicciones nacionales. Estas resultan ser los garantes de la primacía del Derecho comunitario, pero si se exceptúa la figura del reenvío prejudicial, no se encuentra en los tratados comunitarios un desarrollo concreto de la facultad otorgada a las jurisdicciones nacionales en la puesta a punto del Derecho comunitario, con relación a todas las normas del Derecho nacional, sea cual fuere su rango, comprendidas incluso las normas constitucionales. Como dijera el Tribunal en el asunto 48/71, de la Comisión de las Comunidades europeas contra la República italiana (23).

"... La réalisation des buts de la Communauté exige que les règles du droit communautaire, établies par le traité lui-même ou en vertu des procédures qu'il a instituées, s'appliquent de plein droit au même moment et avec des effets identiques sur toute l'étendue du territoire de la Communauté sans que les Etats membres puissent y opposer des obstacles quels qu'ils soient."

Hay que tener en cuenta como dice KOVAR (24) que la naturaleza del Derecho comunitario supone una adaptación a las vías de Derecho nacionales a fin de que se pueda asegurar a los particulares una protección judicial eficaz.

Los propios tratados constitutivos, en base a la figura que presentan de la "transferencia de competencias" en ciertos campos de la actividad estatal hacia los órganos de las Comunidades, plantean una problemática mucho más amplia que la que pudieran presentar los tratados internacionales de tipo clásico.

Los actos llevados a cabo por las instituciones comunitarias en virtud de los tratados, en conformidad con los mismos y bajo el control del Tribunal, constituyen una fuente derivada del Derecho comunitario, que dentro de las condiciones impuestas serán directamente vinculantes con los particulares, ya que por la supremacía del Derecho comunitario los actos surgidos de sus instituciones tienen fuerza obligatoria directa (25).

En otro orden de cosas, los tratados concluidos en el marco de las comunidades, ya sea por los propios Estados miembros o por las mismas comunidades en su función de sujeto de Derecho internacional con otros terceros Estados no miembros de las comunidades o con organizaciones internacionales, vuelven a ser fuentes del Derecho comunitario. Para resolver la cuestión de la aplicabilidad directa y la relación de las normas de carácter internacional con los particulares, los países que sigan la teoría dualista encuentran una solución a través de la fi-

(23) *RECUEIL TJCE*, aff. 48/71, vol. XVIII, 1972, pp. 534-535.

(24) KOVAR, R., *Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire*. Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen, Ed. Lancier, 1978, p. 283.

(25) *Vid. Tratados constitutivos. CECA, CEE y CEEA*. Arts. 14, 189 y 161, respectivamente.

gura jurídica de "recepción anticipada" donde el Derecho comunitario es objeto de la misma, a través de la ley de ratificación del tratado que introduce de esta manera su normativa en la ley interna, así como también introduce indirectamente el Derecho derivado que se desprende de la actividad de las instituciones comunitarias. Esto indica que aún los Estados que se mantengan dentro de esta tradicional concepción del Derecho internacional pueden, por medio de esta figura jurídica, otorgar vigencia interna a los actos comunitarios.

En ciertas disposiciones se observa con mayor claridad la situación intermedia y novedosa que presenta el Derecho comunitario situándose a medio camino entre el Derecho internacional y el Derecho interno de los Estados miembros, pues en el análisis de sus fuentes encontramos unos recursos al Derecho internacional y al Derecho interno expresamente previstos en los tratados. (Así por ejemplo, en el tratado constitutivo de la CECA se regula en su artículo 71 párrafo 2 (26), una remisión al Derecho internacional para determinar el alcance de las obligaciones contraídas por los Estados miembros, en su relación con terceros países, o en el artículo 74 párrafo 1 (27) donde realiza una referencia a la Carta de La Habana en relación con cierto tipo de prácticas prohibidas por el tratado. Así también en el artículo 234 del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (28) se regula que el tratado no afectará las disposiciones de los convenios concluidos con anterioridad a la constitución de la Comunidad entre los Estados miembros y terceros Estados.)

Por otra parte y en contraposición con lo antedicho, existen presupuestos en los que los tratados comunitarios realizan una remisión al Derecho interno de los Estados miembros. Por ejemplo, cuando considera que en sus relaciones internacionales la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y el logro de sus fines y que en cada uno de los Estados miembros gozará de la capacidad jurídica más amplia que se reconozca a las personas jurídicas nacionales (29). Esta norma vuelve a repetirse en los tratados de Roma, bajo los mismos términos en la expresa referencia como decíamos, a la normativa vigente en el interior de los Estados en relación con la actividad de una persona jurídica. Especialmente en lo que se relaciona con la adquisición o enajenación de bienes muebles o inmuebles, así como la comparecencia ante los tribunales (30). Además existen numerosos supuestos en los que los tratados remiten al Derecho interno de los Estados miembros, por ejemplo en el artículo 58 del

(26) Artículo 71, párrafo segundo del TCECA, "Los poderes atribuidos a la Comunidad por el presente tratado en materia de política comercial respecto de terceros países no excederán de los reconocidos a los Estados miembros por los acuerdos internacionales de los que son parte..."

(27) Artículo 74, párrafo primero, del TCECA; "...Si se comprobaran procedimientos de dumping u otras prácticas condenadas por la Carta de La Habana por parte de países no miembros de la Comunidad o de empresas situadas en esos países."

(28) Artículo 234, párrafo primero, del TCEE; "Los derechos y obligaciones derivados de los convenios concluidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente tratado entre uno o varios Estados miembros de una parte y uno o varios Estados miembros de otra, no se verán afectados por las disposiciones del presente tratado."

(29) Vid. Artículo 6 del TCECA.

(30) Vid. Artículos 211 y 185 de los Tratados CEE y CEEA, respectivamente.

Tratado de la CEE, efectúa una referencia al Derecho de sociedades regulado por los propios estados, o incluso en el caso de responsabilidad contractual previsto en el artículo 215 del mismo tratado citado establece que la Comunidad debe reparar los daños causados por sus instituciones o por sus agentes en el servicio de sus funciones, de acuerdo con "los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros".

Dentro del fenómeno de penetración del Derecho europeo en el orden interno de los Estados miembros y de la directa vinculación de aquél a los particulares, aparece la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, sobre la que los tratados constitutivos de las mismas no hacen ninguna alusión a su sentido hermenéutico. Pero no es óbice para que la incidencia de sus sentencias haya tenido y tenga una marcada influencia en el ordenamiento interno de los Estados miembros.

Tanto cuando el Tribunal anula una disposición comunitaria por ser contraria al sentido impuesto por los tratados constitutivos, como cuando vigila la correcta interpretación de su aplicación, esta alta jurisdicción contribuye claramente a la elaboración del Derecho comunitario, y lo que es más importante aún, custodia su unidad. Ello orienta a la doctrina hacia la admisión de la jurisprudencia de tal tribunal como una fuente del Derecho europeo.

Considera una parte de la doctrina (31), que es posible afirmar que el Tribunal posee en este campo una facultad de interpretación "auténtica" que no puede confundirse con la interpretación "judicial", por lo que el valor *erga omnes* de sus sentencias no puede ser puesto en duda. Puede considerarse que estas decisiones que elabora el Tribunal solamente vinculan al juez interno que solicitó el previo pronunciamiento sino también a todas las jurisdicciones superiores si el litigio se recurre ulteriormente ante ellos. Además de estos especiales casos que acabamos de citar existen también una serie de sentencias del Tribunal europeo que sólo tienen efecto entre las partes interesadas. Se trata de las sentencias dictadas por el Tribunal en el control de la correcta ejecución del tratado o de los actos jurídicos comunitarios, es decir sobre el respeto a las obligaciones comunitarias por parte de los Estados miembros, las instituciones comunes o los particulares interesados.

No resulta un inconveniente como para que aunque se encuentre aplicando el Derecho comunitario a un caso particular, el Tribunal pueda llegar a interpretar cubriendo ciertas lagunas dentro de los límites del litigio, y como diría CONSTANTINIDES-MEGRET (32).

"La jurisprudence de la Cour est ainsi conduit à donner une image du droit communautaire que s'impose, à la fois par l'autorité morale qui s'attache à ses jugements et par l'influence particulière qui exercent sur l'activité des administrations et des particuliers, les 'précédents.'"

En el estudio de la posición de los particulares frente a la supremacía del Derecho comunitario, es importante determinar con claridad las soluciones al-

(31) Entre otros ZUCCALA "Di una forma d'interpretazione giurisprudenziale autentica delle leggi", *Giornale italiano*, 1959, Parte IV, pp. 139 ss.

(32) CONSTANTINIDES-MEGRET, C., *Op. cit.*, p. 38.

canzadas cuando se plantea un conflicto entre el ordenamiento europeo y el Derecho de los Estados miembros.

Como bien es sabido, no existe ninguna referencia expresa a la supremacía del Derecho comunitario, sino que la misma puede deducirse implícitamente, ya sea en algunas disposiciones indirectas de los tratados, o de la propia lógica de las Comunidades europeas. Naturalmente, esta necesidad ha dado lugar a que la doctrina haya buscado soluciones teóricas y las propias instituciones comunitarias las hayan encontrado en la práctica ejecución de sus poderes.

Pues cabe preguntarse hasta qué punto puede un particular, plantear la validez de una norma interna en conflicto con una norma comunitaria por vía del recurso prejudicial, cuando ésta no se considera automáticamente superior. Y en este sentido desempeña una importante función el concepto de "efecto útil" en relación con lo dispuesto en los artículos citados más arriba que determinan las líneas correspondientes al Derecho comunitario derivado, por la necesaria uniformidad de aplicación de los mismos, y la incapacidad por parte de los Estados de modificarlos unilateralmente. Ya que sería contrario a la naturaleza del sistema comunitario admitir que los Estados miembros puedan tomar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el "efecto útil" de los tratados.

Otra cuestión importante es el conflicto que puede producirse entre el Derecho comunitario y las constituciones de los Estados miembros, poniéndose en duda la constitucionalidad de los tratados. Pero en realidad es una cuestión fundamentalmente teórica pues éstos han podido ser ratificados a través de una ley nacional, e incluso se cuestionaría el carácter de constitucionalidad que posee la transferencia de competencias por parte de los Estados miembros a las Comunidades, lo que efectivamente es el carácter específico de los propios tratados comunitarios.

Los Estados comunitarios deben readaptar sus circunstancias internas a la nueva dinámica, y aunque con ciertos tropiezos por parte de aquellos países en los que existe un control de la constitucionalidad de las leyes, las jurisprudencias nacionales se deben ir alejando de ciertos precedentes conflictivamente clásicos en la historia de las Comunidades europeas y cuyo estudio escaparía a la línea de nuestro presente estudio. (Como fueron los casos de la apelación por parte del Tribunal de finanzas de la Renania-Palatinado, al Tribunal Constitucional de Karlsruhe de Alemania Federal en noviembre de 1963 ante el problema de la constitucionalidad del tratado de la CEE o los casos de los tribunales italianos de Milán, Nápoles y supremo de Roma sobre la inconstitucionalidad de una ley de 1952 que autorizaba la ratificación del tratado constitutivo de la CECA.)

En relación a los conflictos de constitucionalidad que puedan presentarse por parte del Derecho comunitario derivado, cuya efectividad analizábamos en párrafos anteriores, surge el carácter excepcional del problema, pues el conflicto se resuelve más bien a través de la ilegalidad de un acto comunitario que resulta contrario a los principios generales del propio Derecho comunitario, que a la constitucionalidad de los mismos. Por lo que respecta a los conflictos entre el Derecho comunitario y los actos legislativos y administrativos de carácter nacional, ya vemos que la solución propuesta es considerar que el acto comunitario prima sobre la ley nacional incluso si ésta es posterior. Con esto se quiebra el esquema tradicional de vigencia de la ley posterior, y se reafirma la supremacía del ordenamiento comunitario en todos sus ámbitos, con especial firmeza en el de los derechos de

los particulares, que encuentra su fundamento en el aporte jurisprudencial del TJCE.

Las constituciones nacionales deben regir los poderes públicos nacionales y no las autoridades instituidas en las organizaciones internacionales, pues como señala TEITGEN (33); ninguna organización internacional sería posible si su estructura institucional debiera adaptarse al mismo tiempo a la estructura institucional de los Estados miembros.

Ante los particulares se presentan dos situaciones diferentes, según los casos en los que un Estado miembro utilice una ley posterior para anular otra ley anterior en la que se reconocía vigencia a una disposición comunitaria de carácter indirecto, o en los que una ley nacional ulterior derogue implícitamente una disposición comunitaria directamente aplicable, afectando en ambos casos a derechos o intereses individuales.

Dentro del primer aspecto, el procedimiento efectivo para restablecer una prioridad del Derecho comunitario es el que se determina en el artículo 169 del TCEE más que el habilitar solamente a la Comisión, por lo que el particular no podrá poner en movimiento el procedimiento por su propia iniciativa.

En el segundo caso, la situación es similar, pues al particular lesionado, no puede reparársele más que en la medida que el juez nacional sea habilitado para rechazar la aplicación de la ley nacional posterior. El problema mayor lo han planteado las categorías que en el Derecho interno se otorgan a los tratados inclusive a los constitutivos de las comunidades europeas, por parte de las constituciones de los Estados miembros.

Por estas razones al faltar una norma de solución que asegure la unidad de criterio de superioridad, dentro de un rango claro en todo el territorio de las comunidades, los particulares pueden alcanzar una satisfacción de los daños ocasionados por los supuestos arriba mencionados.

Dentro de este segundo aspecto, el Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 15 de julio de 1964 (34), consideró que la acción prejudicial del artículo 177 del TCEE, no puede constituirse en una norma de solución que asegure la prioridad del Derecho comunitario, o autorice al juez nacional a declarar la inaplicabilidad de la ley interna posterior, ya que dentro del marco de tal artículo el Tribunal europeo no puede estatuir sobre la validez de una medida de Derecho interno en relación con el Derecho comunitario, tal como le es posible hacerlo dentro del ámbito del artículo 169 del TCEE. Podemos observar que la solución planteada en este último artículo del tratado-marco de la Comunidad, lleva al individuo a una situación de dependencia respecto de la voluntad de la Comisión o de otro Estado miembro que quiera ocuparse de la protección del Derecho lesionado a un particular por un Estado miembro que haya incumplido con las obligaciones que le determinan las normas comunitarias. Por ello tal regulación resulta enormemente nociva e incompleta para la protección jurisdiccional de los particulares, además de ser inapropiada, pues el artículo 169 citado, no constituye una norma eficaz que solucione la contradicción, determinando la norma aplicable en tal caso. In-

(33) TEITGEN, P. H., *Droit institutionnel communautaire*, Ed. Les Cours de droit, París, 1978, p. 273.

(34) *RECUEIL TJCE*, núm. 6/64, Rec. X, p. 1.158.

cluso la regulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno necesita de un procedimiento específico que no se confunda con el previsto en el artículo mencionado, que no vaya más allá de la constatación de violación de un Estado miembro de sus obligaciones, pero como decíamos, no constituye un claro resguardo jurisdiccional para el individuo.

El Tribunal de Justicia debe determinar una "superlegalidad comunitaria" realizada en base a principios de carácter constitucional, extraídos de las constituciones, y de las reglas que a partir de ellas se formulan con el fin de definir derechos y libertades que se pretenden garantizar, considerándolas comunes para los países miembros, pudiendo asegurar el respeto de los actos comunitarios a tales principios, anulándolos de acuerdo con la vía del recurso de anulación o declarándolos de acuerdo con la vía del recurso prejudicial, cuando tales actos se opongan a tales principios.

En el asunto de la sociedad NOLD contra la Comisión (35), el Tribunal entendió que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho de los que la alta jurisdicción se ocupa de vigilar su respeto y para asegurar su salvaguardia se ha tenido que inspirar, en las tradiciones comunes de los Estados miembros y no admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones nacionales. E incluso deben tenerse en cuenta los instrumentos internacionales que conciernen a la protección de los derechos del hombre y a los cuales los Estados se hayan adherido, para que puedan servir como pautas indicativas en el Derecho comunitario.

Más adelante el Tribunal agrega que los derechos garantizados, lejos de aparecer como prerrogativas absolutas deben ser considerados en vista de la función de los bienes y actividades protegidas. Y por esta razón los derechos de este orden no son garantizados regularmente más que bajo reserva de las limitaciones previstas en función del interés público y que, "... dans l'ordre juridique communautaire il apparaît de même légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certains limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits".

Este último argumento ha dejado bien sentado, por parte de la alta jurisdicción que dentro del orden jurídico-comunitario —al igual que en el Derecho interno de los Estados miembros, los derechos y libertades garantizados por la constitución pueden ser limitados por una ley por motivos de interés público—, existen límites justificados por los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad siempre que no atente a la esencia de los derechos (36).

## 2.—Situación de los particulares ante las disposiciones indirectamente aplicables

Lo que en su día llamara CONSTANTINESCO (37) la "summa divisio" va a convertirse en una determinante jurídica de real importancia por lo que se refiere

(35) *RECUEIL TJCE*, aff. 4/73, vol. 1974, p. 508.

(36) Conviene tener en cuenta que el argumento jurisprudencial del Tribunal planteó ciertas inquietudes por parte de algunos tribunales constitucionales de los Estados miembros. Vid. el análisis de la sentencia del Tribunal constitucional alemán de 29 de mayo de 1974, realizado por TEITGEN, P. H., *Cours. Op. cit.*, pp. 285 y ss.

(37) CONSTANTINESCO, L.-J., *Op. cit.*, pp. 5 ss.

al problema que plantea el Derecho comunitario en su relación con los derechos nacionales, y especialmente a la inmediatidad de las normas comunitarias.

Dentro de un orden jurídico no homogéneo, como el del Derecho comunitario, las normas del mismo se diferencian en base a sus distintas características. Ya sea por su naturaleza jurídica, en cuanto a su alcance jurídico o en cuanto a los efectos que produce en el Derecho interno de los Estados miembros. Es aquí donde el citado autor encuentra la determinación más importante del Derecho comunitario, en el efecto directo de las disposiciones comunitarias directamente aplicables y en el de las disposiciones comunitarias de efecto indirecto.

Dentro de la normativa de los tratados constitutivos encontramos reguladas las disposiciones comunitarias de efecto indirecto (38). Se observa que las recomendaciones del tratado de París y las directrices de los tratados de Roma no están dirigidas directamente a los particulares sino a los Estados. Quienes están obligados a obtener el resultado perseguido por los actos comunitarios citados, con absoluta discrecionalidad por parte de los órganos nacionales competentes para obtener tales fines, utilizando los medios y la forma que consideren convenientes. Entonces los particulares serán alcanzados por los derechos y obligaciones que emanen en un segundo estadio del proceso de adaptación de tales actos comunitarios que por parte del Estado interesado serán transformados en Derecho interno del mismo. Lo que significa que en el primer estadio de formación, estos precisos actos de aplicación indirecta sólo tienen el poder de obligar a los Estados miembros. Es a partir de su adaptación cuando aparecerán los efectos en el Derecho interno capaces de alcanzar a los individuos.

En estos casos se repite el mismo esquema que rige a las normas de Derecho internacional en relación con el ordenamiento interno de los Estados. En él, las mismas no penetran en éste más que de forma mediata pasando por la voluntad del ordenamiento estatal. Puede entenderse que la norma estatal que "ambienta" el acto comunitario es una medida de ejecución del mismo en Derecho interno, pues aunque tal adaptación se realiza discrecionalmente por el Estado en lo que se refiere a la norma o medios que emplee para asegurar sus efectos en el ordenamiento interno, no se exime la obligación de los Estados miembros de llevar a cabo la ejecución del Derecho comunitario, incluso, en casos como éstos en los que se trata de reglas comunitarias de carácter secundario.

MONACO (39), al analizar la consideración dualista de las relaciones comunitarias, apunta que,

"L'esperienza concreta relativa al funzionamento delle Comunità mostra che l'ordenamento comunitario e unitario, àncorche complesso. Posto che si deve ornai ammettere la possibilità che norme poste con accordi internazionali abbiano come destinatari degli individui, non sembra necessario salvaguardare sul piano dogmatico l'esigenza di distinguere, nella sfera del l'ordinamento comunitario, i rapporti fra Stati ed i rapporti rilevanti anche

(38) En los artículos 14, 189 y 161 de los tratados CECA, CEE y CEEA, respectivamente.

(39) MONACO, R., *Diritto delle Comunità Europee e diritto interno*, Ed. Giuffrè, Milano, 1967.

per gli individui. In altri termini, non sembra separabile, nel sistema comunitario, l'unione degli Stati membri di quella che è la Comunità intesa per dè stessa" (40).

Pero si dejamos de lado las disposiciones que definen la estructura institucional de la Comunidad, y en cambio observamos las disposiciones primarias y secundarias del ordenamiento comunitario, las mismas pueden clasificarse según se trate de disposiciones directa o indirectamente aplicables en el ordenamiento interno de los Estados miembros. Naturalmente, la situación de los particulares estará determinada por cada uno de estos dos campos de normas, y las garantías de su protección jurisdiccional variará según se trate de disposiciones comunitarias directa o indirectamente aplicables. Donde no hay que perder de vista las características de esta comunidad regional en la que coexisten una comunidad de Estados y una comunidad de pueblos. De ahí que la norma comunitaria, ya sea directa o indirectamente aplicable se encuentra frente a la dinámica de los intereses de los Estados y de los individuos, y si en los casos de efecto directo los particulares parecen cobrar especial importancia, por encima de la discrecionalidad y el propio protagonismo de los Estados, pues tal relación bilateral no se da en el caso del efecto indirecto. Ya que en el caso de aplicabilidad indirecta, los efectos en el ordenamiento interno de los Estados miembros dependen del sistema de cooperación —de ahí su vinculación a las normas del Derecho internacional— que se establezcan entre éstos y los órganos de la Comunidad.

Esto les hace manifestarse dentro de dos ámbitos; por un lado su naturaleza de norma comunitaria elaborada por los órganos de la comunidad y por otro lado su característica nacional ya que será el Estado quien le dé forma, y la adapte para que posea eficacia en el Derecho interno.

Lo que quiere decir que tales normas comunitarias de tipo indirecto no alcanzan a los particulares más que a través del filtro de medidas estatales, que son las destinadas a otorgar eficacia jurídica a aquellas reglas en el ordenamiento interno. Lo que significa que los individuos a la hora de invocar una norma para defender sus derechos sólo pueden hacerlo por medio de las medidas de carácter nacional ante los tribunales internos, ya que incluso estos propios tribunales nacionales, aún ante la existencia de una norma comunitaria aplicable no pueden hacerse eco de ella más que a partir de su readaptación al medio, a través de disposiciones legales nacionales.

De ello se deducen dos grados de efectividad de la norma comunitaria de carácter indirecto frente a sus destinatarios. Por una parte, como ya veíamos en párrafos anteriores, los órganos de la comunidad se dirigen al Estado miembro para imponerle un determinado tipo de obligaciones, y por otra parte en el segundo grado de efectividad es en el que se observa la mediaticidad de los efectos, pues los particulares no se hacen partícipes de los efectos jurídicos de la norma comunitaria más que por medio de otra norma formalmente distinta surgida de la legislación interna de los Estados miembros que recoge en sí la materialidad jurídica de la norma comunitaria y dirige sus efectos a los individuos, la conclusión es que es una norma comunitaria en estado puro, cuando es indirectamente aplicable, carece por completo de efectos internos sobre los particulares.

(40) MONACO, R., *Ibid.*, p. 25.

Incluso una vez que se haya realizado la adaptación de la norma comunitaria al Derecho interno, los particulares carecen de recurso directo para obligar y controlar al Estado en la aplicación de la norma y el respeto de sus efectos en el ámbito nacional. Será la comisión quien a través del recurso de plena jurisdicción pueda controlar directamente la real aplicabilidad en el Derecho interno de las normas comunitarias. Ello significa que los particulares pueden actuar en contra del acto nacional en cuestión adaptándose para ello a los requisitos que se determinan en relación con la protección jurisdiccional de los individuos en el derecho interno del Estado que se trate (41). Pero tal como señalarán SOHIER-MEGRET (42), es uno de los problemas más grandes que presenta la protección que cada Estado comunitario posee, y por lo cual el individuo no alcanzará un sistema de protección uniforme en el ámbito de las Comunidades. Es decir, que a pesar de que los particulares son alcanzados en el ejercicio de su protección jurisdiccional por una norma de carácter nacional —que en él goce de su capacidad legislativa interna veíamos que tenía el Estado para adaptar un presupuesto jurídico comunitario a su Derecho interno—, tal situación de desigualdad jurídica supone una alteración indirecta a la obligatoriedad de aplicación uniforme del Derecho comunitario.

Sin lugar a dudas el sistema de protección jurídica de los particulares presenta importantes deficiencias. Como apuntábamos anteriormente, una de las dificultades más serias es la carencia de un recurso directo de carácter individual a través del cual pueden los nacionales de un Estado forzar a éste para que cumpla con sus obligaciones comunitarias o para que ponga en funcionamiento los efectos internos de una norma comunitaria indirecta, o incluso para que cumpla obligaciones que ha ejecutado de una manera incompleta. Y en este sentido los tratados constitutivos de las Comunidades han excluido por omisión a los particulares del procedimiento de plena jurisdicción ("pleine juridiction") (43), reconociendo la legitimación para él mismo a la Comisión y a los Estados miembros. E incluso otra dificultad más es la carencia de un procedimiento que obligue a los Estados que han incumplido una obligación comunitaria o han realizado la misma de un modo incompleto o deficiente, ya que en los tratados se alude a un recurso de constatación del incumplimiento de las mismas. Aunque, de todas maneras en favor de una solución, hay que tener presente la regulación de los artículos 44, 171, y 149 de los TCECA, CEE y CEEA respectivamente que confieren fuerza ejecutoria a las sentencias del Tribunal de Justicia comunitario en el territorio de los Estados miembros.

A través de una jurisprudencia "abierta", el Tribunal comunitario señaló a los particulares la posibilidad de desviar los términos del artículo 88 del TCECA

(41) Sin que por esta razón se excluya la posibilidad que existe por parte de los Tribunales nacionales de acogerse al recurso prejudicial recogido en los tres tratados comunitarios con el fin de controlar la validez o la interpretación de los mismos.

(42) SOHIER-MEGRET, *Le rôle de l'exécutif national et du législateur national dans la mise en oeuvre du droit communautaire*. Droit Communautaire et droit national. Bruges, 1965.

(43) *Vid. artículos 36 y 37(2) del TCECA; 169 y 170 del TCEE y 141 y 142 del TCEEA.*

por la vía del recurso por tácita desestimación. En cambio, en el TCEE la situación de los particulares resulta aún más difícil pues a la falta de recurso directo debemos agregar el hecho de que los individuos no pueden poner en funcionamiento el procedimiento del artículo 169 del TCEE, con la ayuda del recurso por tácita desestimación.

Otro aspecto importante, en contra de la uniformidad del Derecho comunitario lo constituye la naturaleza del acto por medio del cual un Estado miembro dé paso al efecto jurídico de su Derecho interno, de una norma comunitaria. En este sentido, el alcance de la protección jurisdiccional variará según se trate de una ley o de un acto de carácter reglamentario. De este modo en el interior de cada Estado miembro la adaptación de la norma comunitaria se hará de acuerdo con sus necesidades internas, lo que arrastrará la lógica consecuencia de la desigualdad en el tratamiento de la misma norma con los consiguientes efectos perturbadores del orden comunitario a nivel de la protección jurisdiccional. En este sentido si la materia de la que se ocupa la norma comunitaria de efecto indirecto se relaciona dentro del Estado miembro con el ámbito de las leyes, esa norma comunitaria debe ser adaptada al ordenamiento interno por medio de una disposición jurídica interna. De ahí que, como observan varios autores (44), la protección jurisdiccional de las personas privadas depende y se ve afectada por la solución particular que en este sentido otorgue el Derecho interno de cada Estado en relación con la posibilidad que tengan los particulares de plantear recurso contra las leyes. En algunos de los Estados comunitarios las leyes, una vez promulgadas, se convierten en constitucionalmente no controlables, e incluso en este sentido no se puede recurrir sobre ellas, en cambio en otros de los países miembros se puede seguir el control constitucional de las leyes; lo que por otra parte no significa exactamente que se revise con él la conformidad de la ley con la norma comunitaria que le sirve de base, sino que se trata de un control meramente constitucional. De todo ello se deduce un factor más de desigualdad en el campo de la protección jurisdiccional de los particulares; factor que se hace aún más agudo cuando la adaptación de la norma comunitaria de efecto indirecto al medio jurídico interno se hace a través de un acto reglamentario.

El principal problema se plantea en relación con que la diferenciación entre la ley y el reglamento se ha convertido en un acto cada vez menos claro, e incluso en ciertos casos los particulares podrán plantear un recurso según la naturaleza del acto cuestionado en el momento en que se interpone el recurso (45).

(44) Vid. entre otros, SALMON, A., "L'application en France des Directives de la CEE", *Revue du Marché Commun*, 1965, pp. 23-33; SCHWARTZ, I., "Voies d'uniformisation du droit dans la Communauté européenne: règlements de la Communauté ou conventions entre les Etats membres", *Journal du Droit international*, 1978, pp. 751-804; FOIS, P., "Aspetti giuridici dell'unione economica e monetaria nel sistema della CEE", *Rivista di diritto internazionale*, 1976, pp. 12-37; CONFORTI, B., "Sulle direttive della Comunità Economica europea", *Rivista di diritto internazionale e processuale*, núm. VIII, 1972, pp. 225-237; SBOICI, L., "L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano", *Rivista di diritto internazionale*, 1977, pp. 17-46; BASSON, A. J., "The direct effect of EEC directives", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 28, 1979, pp. 319-353.

(45) En Francia, por ejemplo, las ordenanzas dictadas en el marco del artículo 38 de la Constitución, poseen un carácter reglamentario temporal hasta que se produce el depósito

Otro aspecto que acrecienta aún más las disparidades entre los sistemas de aplicación de la norma comunitaria de acuerdo a los diferentes Estados miembros es en relación con el recurso de anulación de una decisión administrativa individual por vía de acción, ya que sus condiciones de admisibilidad varían enormemente entre los Estados. En el Derecho alemán, por ejemplo, se exige al demandante que la prueba de su interés de actuar sea lo suficientemente estricta como para que coincida con un derecho subjetivo, en cambio en el Derecho francés se exige que el interés de actuar se encuentre simplemente caracterizado. De este modo los particulares en Francia podrán impugnar un acto administrativo que no coincida con una norma comunitaria de efecto indirecto que se dirija a producir efectos mediatos en el interior del Estado, siempre que se pruebe la lesión de un interés. Para los nacionales alemanes la misma situación tendrá una solución distinta, ya que éstos se ven obligados a probar que pueden extraer de la norma en cuestión verdaderos derechos subjetivos; lo que trae aparejada una inquietante desigualdad en el tratamiento de la protección jurisdiccional de los particulares en función del foro ante el que actúan (46).

También dentro de las grandes categorías que CONSTANTINESCO llama la "summa divisio", encontraremos que la distinción entre las reglas comunitarias directamente aplicables y las indirectamente aplicables, presenta a veces cierta indefinición que las hace difícilmente diferenciables, ya que en las segundas se plantea la dificultad en base a la naturaleza de la obligación comunitaria, específicamente en relación al margen de singularidad y acción que concede al Estado en la adaptación de la norma comunitaria dentro de su competencia legislativa o ejecutiva. Y aunque la competencia legislativa se entiende bajo unos criterios amplios dentro de la normativa vigente en el interior de los Estados miembros, en algunos casos se reservan con especial puntualización ciertos sectores a la competencia legislativa, lo que provoca el conflicto —aunque éste no sea tema específico de nuestro trabajo— de validez en los casos en los que el legislativo delega su competencia en el ejecutivo cuando se trate de esos sectores.

En cierta medida la complejidad del tema podrá resolverse si lograra simplificarse la separación caracterológica de las normas comunitarias en relación con el destinatario de las mismas; entendiendo que las directamente aplicables son aquellas que se dirigen directamente a los individuos de manera clara y formal, y las indirectamente aplicables aquellas que lo hacen con los Estados miembros.

Pero esta distinción que en principio pudiera parecer sugestiva, es peligrosamente simplista, y terminará poniendo en situaciones vidriosas ciertas normas de carácter indirecto en las que la relación a nivel de Derecho interno de las mismas varía significativamente según la naturaleza más o menos perfecta de su obliga-

de la ley de ratificación que transforma automáticamente las ordenanzas en leyes. De esta manera cuando se trata de una ordenanza que se haya ocupado de adaptar una norma comunitaria de aplicación indirecta al régimen jurídico interno, será susceptible de anulación por el nacional francés siempre que logre probar frente al Consejo de Estado que existe un vicio de forma. En cambio dejará de ser anulable una vez que la ordenanza se haya convertido en ley a través de la ratificación.

(46) En este sentido vid. el completo estudio de CONSTANTINIDES-MEGRET, en "Sanction dans l'ordre interne du défaut d'exécution du droit communautaire non directement applicable", en *Op. cit.*, pp. 56 ss.

toriedad comunitaria. Y en cuanto a las disposiciones directamente aplicables —que analizaremos en el apartado siguiente— algunas de ellas presentan una doble característica, ya que por un lado se dirigen a los Estados como lo pudiera hacer una norma de carácter indirecto y por otro lado generan efectos directos en el orden interno ya que se dirigen a los particulares. Se trata de actos de naturaleza compleja a los que el Tribunal de Justicia ha llamado “actos mixtos” en varias de sus sentencias (47) en los que a través de una misma norma comunitaria surgen derechos y obligaciones para el Estado en cuanto a tal, además de tener efecto directo dentro de su ordenamiento interno.

### 3.—La situación de los particulares ante las disposiciones directamente aplicables

Esta segunda categoría de normas directamente aplicables, presenta una naturaleza próxima a la de las normas de Derecho interno, a diferencia como vimos en el caso de las indirectamente aplicables. Su efecto directo les relaciona directamente con los particulares a los cuales se dirige en calidad de sujetos comunitarios, sin necesidad de la intervención de los órganos del Estado para vincularla jurídicamente dentro del ámbito jurídico interno.

Esto significa que ambas categorías presentan diferencias que conviene destacar con el fin de desentrañar la posición de la protección de los individuos y el alcance de su legitimidad como sujetos de derecho comunitario. CONSTANTINESCO (48), realiza una clara distinción de ambos caracteres de la “summa divisio” acentuando los planos de la diferenciación en cuanto a la consideración de subjetividad jurídica y a los destinatarios de las normas comunitarias, a su procedimiento de realización, a sus efectos en el Derecho interno, así como a la prioridad de las normas comunitarias en el ordenamiento interno, a la oposición de intereses y en definitiva a la protección jurídica de los particulares.

Uno de los aspectos más destacados de esta clasificación resulta el de los efectos internos de la norma comunitaria. Cuando es de carácter indirecto, como ya estudiamos en el apartado anterior, no llega a los particulares, más que a través del tamiz jurídico del Estado, determinando en conclusión un efecto de carácter indirecto. En cambio, en las disposiciones directamente aplicables, el efecto sobre los individuos es de carácter directo, lo que les permite acceder por sí mismos a las instancias internacionales en la defensa de los derechos violados, que les concediera una norma comunitaria. Podría decirse que la solución que presenta el Derecho comunitario debería alcanzarse a través de la combinación de dos soluciones diferentes. Por un lado la solución planteada por el Derecho internacional cuyos efectos en los ordenamientos internos son en principio de carácter indirecto y la solución del Derecho interno cuyos efectos son por regla general directos. Y por otra parte como surge de la propia naturaleza del Derecho comunitario la distinción entre los sujetos de derecho y los destinatarios de la norma

(47) *RECUEIL TJCE*, aff. jointes 16-17/62, vol. VIII, 1962, pp. 901 ss. aff. jointes 19-22/62, vol. VIII, 1962 pp. 943 ss.; entre otros.

(48) CONSTANTINESCO, L. J., *Op. cit.*, pp. 15 ss.

comunitaria. Los sujetos varían según se trata de una de las dos categorías analizadas, donde encontramos que los destinatarios de las normas directamente aplicables son los nacionales de todos los Estados miembros (49). La situación resulta diametralmente opuesta en el caso de la aplicabilidad indirecta en donde como ya vimos el único destinatario y sujeto lo eran los Estados, y en donde los nacionales no son alcanzados por las normas internacionales más que a través de la intervención del Estado. En cambio la competencia del mismo se verá completamente superada en el caso del Derecho comunitario directamente aplicable pues el procedimiento de adaptación a las reglas internas de un Estado se realiza automáticamente a partir de la ratificación de los tratados constitutivos, en el caso del derecho de carácter primario y por la publicación en el Boletín Oficial de las CEE en el caso del Derecho secundario directamente aplicable, lo que sin lugar a dudas constituye un adelanto en el sistema de protección jurisdiccional del individuo. El Tribunal de Justicia servirá en todo momento como custodio del respeto del Derecho comunitario en la interpretación y aplicación del mismo, determinando en caso de duda la aplicabilidad directa de decisiones y reglamentos en los marcos de los tratados de París y de Roma.

Existe un aspecto en relación con las disposiciones directamente aplicables, de carácter terminológico, que conviene aclarar, con el fin de simplificar posibles interpretaciones erróneas. Sería la diferencia entre las normas “self-sufficient” y las “self-executing”, es decir, entre aquellas normas autosuficientes y que por lo tanto son susceptibles de una aplicación inmediata y aquellas normas que tiene un efecto directo en el Derecho interno. Lo que indica que hay disposiciones en el Derecho comunitario que poseen un valor programático y que por lo tanto necesitan ser concretadas antes de ser aplicadas y otras en cambio por su propia naturaleza contienen reglas que las hacen aplicables de inmediato. Ello no quiere decir que una disposición inmediatamente aplicable (“self-sufficient”) deba ser por necesidad directamente aplicable (“self-executing”), pues si se trata de una norma comunitaria de carácter indirecto, aunque jurídicamente contenga las reglas necesarias para su aplicación, dada su naturaleza de efecto indirecto deberá pasar por el tamiz legislativo de los Estados miembros antes de surtir efectos en los particulares en el ámbito interno de los mismos.

El propio Tribunal de Justicia en sus primeras sentencias se deslizó a través del mismo error, considerando como disposiciones comunitarias directamente aplicables a disposiciones autosuficientes, confundiendo normas de “self-executing” con normas de “self-sufficient” (50).

La diferencia exacta estriba entonces en que una norma de carácter inmediatamente aplicable es una norma jurídicamente perfecta y que para su efecti-

(49) “Los ciudadanos de la Comunidad” como los ha dado en llamar OPHULS, C. P., “Les règlements et les directives dans les traités en Rome”, *Cahiers de Droit européen*, 1966, pp. 3-20; cuando habla de “ciudadanos comunitarios”, al referirse a los nacionales de los países miembros de las Comunidades europeas.

(50) En este sentido *vid.* por ejemplo, *RECUEIL TJCE*, aff. jointes 3 a 18/58, 25 y 26/58, vol. VI, 1960, pp. 367 ss.; y también RIGAU, F., “Rapport de l'Association belge pour le droit européen”, *Deuxième colloque international de droit européen*, FIDE, para una orientación sobre el tema.

va aplicación no necesita de ninguna medida previa de desarrollo; en cambio el carácter directamente aplicable de una norma se determina por una cualificación de la norma que se relaciona por el tipo de efectos que produce en los ordenamientos internos de los Estados.

Tal como decíamos en párrafos anteriores, las disposiciones comunitarias directamente aplicables representan el prototipo mismo de la esencia del Derecho comunitario, e incluso tal como observamos en el capítulo primero la actitud del Tribunal se ha ido ampliando en este sentido, otorgando un campo de acción más extenso a las disposiciones "self-executing", pues las normas comunitarias de este tipo intervienen con pleno derecho en el interior de los Estados miembros sin la clásica intervención de los mismos y produciendo efectos directos sobre los nacionales, de tal modo que los convierte en sujetos de Derecho comunitario, surgiendo una gama de derechos y obligaciones directamente contraídos con las propias comunidades.

Entonces entre la Comunidad y los particulares, aparecen una serie de vinculaciones jurídicas que ya no pasan por el tamiz de los Estados e incluso puede decirse que cuando se encuentre en juego la protección jurisdiccional de los individuos ya no coincidirán necesariamente sus intereses con los del Estado en cuestión. Se ha producido de esta manera un enfrentamiento de intereses entre los sujetos del orden comunitario, en los que a medida que se desarrolla más el proceso de integración se acentúa el índice de su diferenciación.

Puede decirse incluso que los intereses que corresponden a la protección estatal y los que lo son de la protección jurisdiccional de los particulares, ya no son de la misma naturaleza, ya que éstos son de carácter individual y aquellos lo son de carácter general. Esta distinción da lugar al sistema de protección destinado a cada uno de los sujetos comunitarios. Incluso observamos que los individuos tienen capacidad para dirigirse solamente en contra de las decisiones de carácter individual.

El Derecho comunitario plantea la posibilidad de que los particulares se defiendan directamente, sin necesidad de solicitar la protección de su propio Estado. Pero hay que tener en cuenta como ya indicara CATALANO (51) el sistema de protección jurisdiccional correspondiente a los particulares es básicamente insuficiente y precario, ya que el mismo no está a la altura de lo que correspondería a un verdadero sujeto caracterizado por un completo acceso a una reglamentación activa y pasiva, situación que no puede deducirse de los escasos recursos individuales que los tratados constitutivos ponen a su disposición.

Una de las causas de la complejidad del sistema de protección jurisdiccional se debe justamente a lo que observamos en el párrafo anterior, dentro de la línea de que el juego de los intereses se da ahora entre tres sujetos, por lo que se ha roto la bilateralidad de las relaciones dentro de los sujetos clásicos a nivel internacional, complicándose así su sistema de protección de intereses.

Observa LAGRANGE (52) que dentro de los sistemas de protección euro-

(51) CATALANO, N., "Les voies de recours ouvertes aux personnes physiques ou morales contre les actes non réglementaires de la Commission CEE." *Social Economische Watgeving*, 1965, p. 525.

(52) LAGRANGE, M., "Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Kölner Schriften zum Europarecht I* (co-rapport), p. 608.

peos se ha planteado una débil diferenciación entre la defensa de un "interés" directo y personal que ha sido violentado y la violación de unos "derechos" subjetivos, pues en algunos sistemas, para que surja la posibilidad de protección jurisdiccional debe haberse producido la violación de un derecho, lo que restringe la posibilidad de una defensa más amplia que se da en el caso de la lesión de un interés. Lamentablemente, lo que en un principio pudo haber sido un paso positivo hacia la legitimación del individuo en la defensa de sus intereses, ya que los tratados constitutivos se inclinaron por la concepción más amplia del "interés legítimo", se ha visto cercenado por la infeliz redacción del artículo 173(2) del TCEE que exige a los particulares estrechas condiciones de admisibilidad en detrimento del recurso individual.

Si por un lado la protección jurisdiccional de los particulares en contra de los actos individuales se ha visto disminuida por la redacción restrictiva del citado artículo, por otro los individuos son excluidos completamente de la posibilidad de interponer un recurso contra un reglamento comunitario, incluso habiendo sido directamente afectados por él. Pues el procedimiento comunitario sobre la legalidad excluye a los particulares de toda posibilidad de dirigirse directamente en contra de los actos comunitarios normativos. Estos podrán defender sus intereses afectados a través de métodos indirectos utilizando las vías jurisdiccionales de los artículos 184 y 177 del TCEE y sus equivalentes en los demás tratados comunitarios.

En este sentido cabría preguntarse cuál es el alcance de la protección jurisdiccional de los particulares frente a las disposiciones directamente aplicables. Tal como ya hemos analizado, las normas comunitarias, ya sean de carácter primario como son los tratados y anejos o las de carácter secundario derivadas de los órganos comunitarios de acuerdo con las disposiciones de los tratados en el marco de las normas directamente aplicables, penetran en los ordenamientos internos sin la intervención del Estado. Pero como ya observábamos en párrafos anteriores, los particulares como destinatarios de una norma comunitaria, pueden ver lesionados sus intereses, pues ocurre que ciertas disposiciones poseen una naturaleza que llamamos "mixta", ya que generan con igual efectividad obligaciones en los Estados y derechos en sus nacionales. Ante ellas puede ocurrir que los Estados miembros de las comunidades reconozcan sólo una parte de sus efectos, obviando así la directa vinculación de los particulares. Ante tal situación, la búsqueda de una solución equitativa que defienda los derechos e intereses de los individuos dañados, a través de un recurso directamente ejecutado por ellos resulta absolutamente infructuosa.

Sólo cabe al particular la vía del recurso indirecto del artículo 177, y será entonces el Tribunal de Justicia quien requerido a través del recurso prejudicial por un tribunal nacional, decidirá sobre el efecto directo o indirecto de una norma.

Y si aún así el Estado reincidiera en desconocer los efectos directos de la norma sólo queda abierta la posibilidad del recurso de plena jurisdicción del artículo 169 del TCEE, que no otorga la legitimación más que a los "sujetos privilegiados" entre los que se encuentra excluido el individuo, lo que resulta una nota más de que la protección jurisdiccional de los particulares, no sólo se encuentra limitada por la propia redacción de los tratados de Roma, sino que está fuertemente restringida por la limitación de los recursos que dispone.

También puede darse la otra posibilidad de que los individuos deban defenderse contra actos de la comunidad cuya aplicación lesione sus intereses. Aquí volvemos a enfrentarnos con otra dificultad, ya que en la redacción del artículo 173(2) del TCEE, no se recoge la posibilidad de que los particulares puedan hacer uso del recurso sobre la legalidad contra reglamentos lesivos de sus derechos y de sus intereses. El Estado que es uno de esos sujetos "privilegiados" en poseer la legitimación necesaria para presentar la demanda sobre legalidad, en la mayor parte de las ocasiones renuncia a este derecho dejando a sus propios súbditos a expensas de un acto comunitario perjudicial.

Frente a la actitud negligente de su propio Estado, el individuo se encuentra desvalido al carecer de acceso a un recurso directo que obligue al Estado a ejercer el recurso sobre legalidad en contra del reglamento en cuestión. Otra vez más volvemos a encontrar la solución para la defensa de los intereses privados a través de la vía indirecta del recurso prejudicial, como vía precaria de solución al conflicto que plantea la carencia de un recurso por vía directa a cargo de los particulares.

Curiosamente por una suerte de adaptación al medio y a las necesidades, el recurso prejudicial cuya función fundamental era la de encontrar la interpretación uniforme del Derecho comunitario, se ha transformado en un recurso para la protección de intereses y derechos de los particulares en relación con una norma comunitaria directamente aplicable (aunque como ya hemos indicado los individuos carecen por completo de legitimación dentro de este recurso, ante el Tribunal de Justicia), lo que no deja de ser una solución insuficiente y precaria.

#### D) Consideraciones finales

Podemos abrir estas consideraciones, con palabras de Iglesias Buhigues: "el grado máximo de efectividad alcanzado es, sin duda, el instituido por los Tratados de París y Roma constitutivos de la Europa comunitaria (...). La limitación de las competencias de los Estados miembros es de tanto alcance, que el Derecho comunitario se impone incluso frente a la actividad internacional de los Estados" (53).

La especificidad del Derecho comunitario, y su posición ante los ordenamientos internos de los Estados miembros, acarrea ciertas consecuencias en la situación jurídica de los particulares. Lo que he llamado "el doble estereotipo" refleja su especial significación.

Las características de superioridad y aplicabilidad directa de algunas normas comunitarias provocan una serie de efectos sobre los nacionales de los Estados miembros. La supremacía del Derecho comunitario trae como consecuencia un orden jurídico no limitado por la discrecionalidad de los Estados, y aunque no se refleja en ninguna normativa expresa, esta superioridad se ha ido afirmando a través de la práctica jurídica.

(53) IGLESIAS BUHIGUES, J. L., "Algunas reflexiones en torno a las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno", *Anuario de Derecho internacional*, núm. 1, 1974, Navarra, pp. 399-400.

En un ordenamiento jurídico en transformación como es el comunitario, la legitimación de los particulares para acceder a su alta jurisdicción, es un modo de afirmar la correcta aplicación del Derecho comunitario en el interior de los Estados miembros.

En este trabajo se ha pretendido apuntar la situación en que se encuentran las personas físicas y jurídicas, que en su posibilidad de acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, tienen la capacidad de reclamar cuando la violación del Derecho comunitario dañe sus intereses. La específica naturaleza de este derecho puede afectar a los particulares de manera directa, y por esa razón se ha desarrollado el análisis de su situación ante las disposiciones comunitarias indirectamente aplicables y directamente aplicables. Ya que, como apuntó la doctrina en su día, dentro de las notas más características de las Comunidades europeas, está el establecimiento de relaciones directas entre los órganos de aquéllas y los particulares (54).

La vía jurisdiccional abierta a los particulares ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, es la garantía fundamental del control de la legalidad y constituye el órgano básico en la solución de los conflictos. Como apunta Muñoz Machado, la singularidad del ordenamiento comunitario europeo no concluye en la creación de un sistema normativo propio, capaz de imponerse a las disposiciones internas de cada Estado miembro, sino que presenta, además, otra característica en extremo relevante, se trata de que cuenta con un sistema jurisdiccional propio que es el único ante el que se pueden residenciar las cuestiones contenciosas que puedan suscitar las normas comunitarias (55).

He pretendido seleccionar algunas de las cuestiones más singulares ante las que pueden encontrarse las personas físicas y jurídicas según el "doble estereotipo comunitario", y apuntar la posibilidad de garantizar sus derechos por la legitimación que le conceden los Tratados constitutivos ante su Tribunal de Justicia.

No cabía en el tema de este trabajo la posibilidad de analizar la amplia gama de recursos de la jurisdicción comunitaria, que abren a los particulares vías de garantía. Pero no quiero cerrar el mismo sin apuntar que, si bien el Derecho de las comunidades europeas supone un cambio radical y favorable a la situación jurídica de los individuos, aún queda mucho por ajustar en beneficio de su *status* jurídico individual.

En los tratados constitutivos se presentan aún lagunas importantes que deben revisarse y superarse, aunque es cierto que a través de recursos indirectos como el procedimiento prejudicial o de la excepción de ilegalidad, los particulares han podido cubrir esas lagunas —teniendo en cuenta el inmejorable apoyo que ha brindado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia—, la subjetividad internacional de los particulares aún no se ha terminado de definir, y queda mucho por hacer en su beneficio, en la doctrina y la jurisprudencia internacional.

(54) *Vid.* el excelente estudio MUÑOZ MACHADO, S., *El ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la Constitución española*, Ed. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1980. Especialmente en el estudio sobre la singularidad de las Comunidades europeas en las pp. 21-22.

(55) MUÑOZ MACHADO, S., *Ibid.*, p. 67.