

# «APLICABILIDAD DIRECTA» Y «EFECTO DIRECTO» EN DERECHO COMUNITARIO SEGUN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

por Lucía MILLAN MORO (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. NOCIONES DE «APLICABILIDAD DIRECTA» Y «EFECTO DIRECTO». 1. Aplicabilidad directa: — Noción; — Efectos. 2. Efecto directo: — Noción; — Efectos; — Límites; — Razones que han motivado esta jurisprudencia del Tribunal comunitario. 3. Criterios seguidos en la diferenciación de las dos nociones. 4. Diferencias y analogías entre ambas nociones.—III. CONSECUENCIAS DE LA APLICACION EN LA PRACTICA DE ESTAS NOCIONES. 1. Su aplicación a las distintas disposiciones de Derecho comunitario: — Los Tratados fundacionales y los Tratados que los han modificado; — Los reglamentos; — Las directivas; — Las decisiones; — Los Tratados internacionales concluidos por la Comunidad.—IV. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCION

La cuestión que vamos a examinar se centra en el análisis y diferenciación de las nociones de aplicabilidad directa y efecto directo por la importancia que estos conceptos tienen para el derecho comunitario y porque han sido confundidos con una cierta frecuencia.

El efecto directo es junto con la primacía (1) del ordenamiento jurídico comunitario sobre los nacionales, en expresión de Louis (2), uno de los dos pilares del derecho comunitario.

Para su análisis y diferenciación de la aplicabilidad directa, vamos a prescindir de nociones apriorísticas y vamos a limitarnos a intentar conocer su significado real en derecho comunitario. Para ello vamos a partir, fundamentalmente, de los

(\*) Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Sevilla.

(1) MIAJA DE LA MUELA, A.: «La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario Europeo», *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 1, núm. 3 (Madrid, 1974), p. 1021.

(2) LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario* (Bruselas, 1980), p. 71.

Tratados comunitarios, especialmente del Tratado CEE, y de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas. Sobre la base de estos elementos vamos a intentar delimitar su alcance y contenido en el derecho comunitario, prescindiendo del significado que estos mismos términos pudieran tener en otros ordenamientos jurídicos.

Concretamente, no vamos a entrar en la comparación del significado de estos términos en derecho comunitario con el significado que esos mismos términos pueden tener en derecho internacional, pues para ello sería necesario realizar un estudio detallado de su alcance y contenido en derecho internacional, lo que excedería con mucho el objetivo que se pretende en este trabajo.

Sí queremos, sin embargo, señalar que dada la especificidad del derecho comunitario (3), el significado de los mismos términos no siempre es el mismo en derecho comunitario y en derecho internacional, y una de las causas que han originado la confusión entre «aplicabilidad directa» y «efecto directo» ha sido la de pretender aplicar al derecho comunitario el contenido de esos términos en derecho internacional, que no coincidían con la realidad normativa comunitaria.

Igualmente queremos subrayar que excluiríamos de este trabajo la noción de disposición «self-executing» (4), ya que al no figurar ni en los Tratados ni en la jurisprudencia del Tribunal comunitario (5) y al no coincidir con exactitud (ni en los matices de la doctrina americana sobre la misma que se inicia con la decisión del Juez Marshall en 1829 en el caso Foster and Elam/Neilson; ni en los de la europea, que se inicia con el dictamen en 1928 del Tribunal Permanente de Justicia Internacional a propósito de un Tratado en Danzig y Polonia) con las nociones de «aplicabilidad directa» o de «efecto directo», como la doctrina no ha dejado de señalar (6), en vez de ayudar a clarificar dichos términos, más bien serviría de confusión.

## II. NOCIONES DE «APLICABILIDAD DIRECTA» Y «EFECTO DIRECTO»

Antes de comenzar el estudio de estas nociones haremos unas precisiones previas indispensables, como señalar que al intentar dar un significado concreto y determinado a estas expresiones hay que tener en cuenta los diferentes tipos de actos jurídicos del derecho comunitario y su jerarquía normativa. Una dispo-

---

(3) CONSTANTINESCO, L. J.: «La spécificité du droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen* (París, 1966), pp. 1 y ss.

(4) Para ampliar sobre la misma en relación con el derecho comunitario, vid. CONSTANTINESCO, L. J.: *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE* (París, 1970), pp. 52 y 53; y WINTER, J. A.: «Direct Applicability and Direct Effect Two Distinct and Different Concepts in Community Law», *Common Market Law Review* (Leyden, 1972), pp. 428 a 430.

(5) WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 425.

(6) BEBR, G.: «Les dispositions de droit communautaire directement applicables», *Cahiers de Droit européen* (Bruselas, 1970), núm. 1, pp. 7 a 10; WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 425; KOVAR, R.: «L'applicabilité directe de Droit communautaire», *Journal du Droit International* (París, 1973), p. 281; MIAJA DE LA MUELA, A.: «La primacía...», cit., pp. 1016 y 1017.

sición de derecho comunitario puede estar contenida en un artículo del Tratado, en un reglamento, en una directiva, en una decisión, etc. Pero las nociones de «aplicabilidad directa» y «efecto directo» que demos deberán ser siempre las mismas y deberán aplicarse siempre con el mismo significado a las disposiciones de derecho comunitario, sea cual sea el tipo y el rango del acto comunitario en el que están contenidas, esto es, si queremos contribuir a una clarificación de estas nociones.

En este sentido nos parece significativo el caso Winter (7), que en su artículo termina dando unas claras nociones de lo que son «aplicabilidad directa» y «efecto directo», pero a lo largo del mismo no siempre le da el mismo significado a la expresión «aplicabilidad directa», pues lo emplea, primero para el Tratado con el sentido de «efecto directo» y condicionado por la acepción de «aplicabilidad directa» en derecho internacional, y luego al estudiar el reglamento corrige el significado y le da el que le atribuye el artículo 189 CEE, con lo que parece que dichas nociones cambian de significado según la naturaleza y categoría del acto en que esté contenida la disposición de derecho comunitario a la que se aplica.

Además de intentar darle a estas nociones un significado unívoco, señalaremos que en nuestro estudio partiremos principalmente del Tratado y de la jurisprudencia del Tribunal comunitario, sin olvidar la contribución de la doctrina. Y si el Tratado le da un significado determinado a una de estas expresiones, aunque no sea la habitual en Derecho internacional, habrá que respetarlo y partir como base de ello, y ver después cómo se desarrolla esa noción en la jurisprudencia del Tribunal comunitario.

En este sentido destacaremos que la expresión que figura en el Tratado CEE, en el artículo 189 y referida al reglamento es «aplicabilidad directa». El Tratado no la define, la menciona como una de las características del reglamento, pero no explica en qué consiste, aunque, como veremos, su contenido se puede deducir de una de las versiones del Tratado. No menciona en cambio, en el capítulo relativo a las disposiciones comunes a varias Instituciones (arts. 189 a 192) el «efecto directo». Partimos, por lo tanto, de la base de que sólo una de esas expresiones tiene ya un significado determinado, que le viene dado por el propio Tratado.

El Tribunal, por su parte, se ha ocupado de ambas nociones. Ha precisado el alcance, contenido y efectos de la noción «aplicabilidad directa», como veremos, y ha elaborado la noción «efecto directo» que es una creación jurisprudencial, y precisamente una de las mayores aportaciones, si no la mayor, del Tribunal a la eficacia, solidez y la existencia misma del derecho comunitario. Por consiguiente, el significado de la expresión «efecto directo» habrá que extraerlo de la jurisprudencia comunitaria.

---

(7) WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit.

## 1. Aplicabilidad directa.

### — Noción.

Como hemos observado, esta expresión la encontramos en el artículo 189, par. 2 CEE, cuando se afirma que el reglamento es directamente aplicable en todo Estado miembro.

Las versiones inglesa, francesa e italiana del Tratado no nos son de gran ayuda a la hora de determinar qué significado se ha querido dar a esa expresión, a diferencia, en este caso, de la versión alemana (8) que dice que el reglamento «gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat». En vez de haber empleado la expresión «unmittelbare Anwendbarkeit» que hubiera sido la equivalente a las empleadas en las otras versiones del Tratado, la versión alemana utiliza «gilt» («Gültigkeit») referida al reglamento. Lo que quiere decir que el reglamento será válido, o estará vigente, directamente en todos los Estados miembros.

Esta acepción se confirma además si procedemos a una interpretación sistemática del artículo 189 CEE. Así vemos que en el párrafo dedicado a los reglamentos habla primero de su naturaleza, es una norma de alcance general, luego de su carácter obligatorio, y, por último, de la «aplicabilidad directa» que, en nuestra opinión, se trata de la forma en que el reglamento se convierte en parte del ordenamiento aplicable en cada Estado miembro, es decir, de su vigencia.

Pues bien, en el párrafo siguiente, dedicado a las directivas, siguiendo un esquema paralelo habla también de su naturaleza, a diferencia del reglamento es un acto cuyos destinatarios son los Estados miembros, luego señala que es obligatoria en cuanto al resultado a obtener y, por último, señala que deja a las instancias nacionales la competencia o la elección de la forma y los medios para su aplicación. Lo que claramente alude a la manera en que la directiva se va a convertir en derecho vigente en cada Estado miembro, que en su caso sería bajo la forma de derecho nacional, a diferencia del reglamento que no necesitará de esas medidas nacionales para convertirse en derecho vigente en los Estados miembros.

Ahora sí empezamos a ver el significado que le da el Tratado a esta expresión. El reglamento es un acto adoptado por las instituciones comunitarias, y una vez adoptado, se convierte en derecho vigente en los Estados miembros «directamente», sin necesidad de que el Estado tome ninguna medida de recepción del mismo. Dichas medidas no son sólo innecesarias, es que además el propio artículo 189 CEE en virtud de esa aplicabilidad directa las prohíbe, como reconoció el Tribunal en su decisión de 10 de octubre de 1973 en el asunto Variola (9), cuando estableció que la aplicabilidad directa de un reglamento exige que su entrada en vigor y su aplicación a favor o a cargo de los sujetos de derecho se realice sin ninguna medida de recepción en el derecho nacional.

Esta afirmación del Tribunal comunitario respecto a la vigencia directa del reglamento en todos los Estados miembros podría parecer innecesaria para los

(8) Ibidem, p. 436.

(9) Sent. de 10-10-1973, as. 34/73, Variola, Rec. 1973-7, cdo. 10, p. 990.

Estados miembros con un sistema jurídico de inspiración monista, pero alcanza su pleno significado para los Estados miembros con un sistema dualista.

No hay que olvidar, sin embargo, que el Tratado emplea esta expresión para referirse a uno de los actos que pueden adoptar las instituciones comunitarias, y no para sus propias disposiciones. Cuando esas disposiciones constituyan derecho vigente en los Estados miembros será en aplicación de ellas que las instituciones comunitarias adoptaran reglamentos. Pero como ya adelantamos, los Tratados comunitarios para entrar en vigor debieron superar en cada Estado miembro los trámites de firma y ratificación correspondiente a cada Estado miembro.

Y si el Estado miembro en cuestión tenía un sistema de inspiración dualista el Tratado debió ser recogido en una medida nacional de recepción (10). Por lo tanto, sus disposiciones, en ese caso, y según su propia acepción, no serían «directamente aplicables» (11).

Parece entonces lógico limitar la expresión «aplicabilidad directa» para medidas normativas comunitarias posteriores, adoptadas ya por las instituciones comunitarias y que no necesitan medidas nacionales de recepción, como hace el Tratado CEE al vincularla al reglamento. Y como comienza ya a ser distinguido también por el Tribunal comunitario, cuando en su decisión de 9 de marzo de 1978 en el asunto Simmenthal (12), al hablar de la primacía del derecho comunitario, señala que en virtud de ese principio, «las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables» tienen por efecto no sólo hacer inaplicables de pleno derecho toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino también impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida que fueran incompatibles con las normas comunitarias.

Una cuestión diferente, en relación con el significado que le atribuye el Tratado CEE a la expresión «aplicabilidad directa» es la de si hubiera sido mejor elegir otra expresión para referirse a dicho fenómeno jurídico, y reservar «aplicabilidad directa» para lo que en derecho comunitario se va a conocer como «efecto directo». De haber sido así, probablemente se hubiera podido evitar toda la ambigüedad y la confusión en torno al empleo de estos términos, tanto en derecho comunitario como en relación con el derecho internacional. Pero no ha sido así, y hay que aceptar la acepción del Tratado CEE, y partir de esa realidad a la hora de delimitar el contenido de dichas expresiones en derecho comunitario.

Una vez aclarado su significado en el Tratado, vamos a ver ahora cómo la jurisprudencia comunitaria ha precisado el alcance y contenido de la noción, así como también ha señalado algunos de sus efectos. El Tribunal comunitario, en

---

(10) Para ampliar, vid. PESCATORE, P.: «L'application directe des traités européennes par les juridictions nationales: la jurisprudence nationale», *Revue trimestrielle de Droit européen* (París, 1969), pp. 697-723; WÄELBROECK, M.: *Traités Internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché Commun* (Bruselas/París, 1969), para el derecho de los Estados miembros originarios, y más recientemente, para todos los Estados miembros a excepción de Grecia, vid.: CEREXHE, E.: *Le droit européen I- Les Institutions* (Louvain, 1979), pp. 290-327.

(11) En este sentido CONSTANTINIDES-MEGRET, C.: *Le droit de la Communauté Economique Européenne et l'ordre juridique des Etats membres* (París, 1967), cit., p. 44.

(12) Senten. 9-3-1978, as. 106/77, Simmenthal, Rec. 1978-3, cdo. 17, p. 643.

realidad, ha partido de la noción de aplicabilidad directa que daba el Tratado y ha tenido claro ese concepto, como vamos a exponer a continuación, sobre la base de una serie de decisiones del Tribunal, referidas todas ellas a problemas de aplicación e interpretación de reglamentos comunitarios. De estas decisiones del Tribunal se pueden deducir una serie de características de la aplicabilidad directa:

1. La «aplicabilidad directa», referida a los reglamentos, significa que éstos deben imponerse con igual fuerza a todos los nacionales de los Estados miembros (13), es decir, que las reglas de derecho comunitario deben desarrollar la plenitud de sus efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y mientras sigan siendo válidos (14). La «aplicabilidad directa», en otras palabras, supone una aplicación simultánea y uniforme (15) en todo el ámbito de la Comunidad de las normas de derecho comunitario que gozan de esa característica.

2. Para poder recibir esa aplicación simultánea y uniforme en todo el ámbito de la Comunidad, el reglamento se integra en el sistema jurídico aplicable en el territorio de cada Estado miembro, como precisó el Tribunal en el asunto Leonasio (16).

3. Esa integración en el sistema jurídico aplicable en el territorio de los Estados miembros debe realizarse sin necesidad de medida alguna por parte de los legislativos nacionales. En efecto, en el asunto Variola, en 1973 (17), el Tribunal afirmó que la aplicabilidad del reglamento exige que su entrada en vigor y aplicación a los sujetos de derecho se realice sin medida alguna de recepción en el derecho nacional, y subrayó que los Estados miembros están obligados a no obstaculizar los efectos del reglamento, ya que esto es una condición indispensable de su aplicación simultánea y uniforme en toda la Comunidad. Ya anteriormente, en ese mismo año, en su sentencia de 7 de febrero de 1973 (18), el Tribunal había afirmado que el reglamento, en virtud de los artículos 189 y 191 CEE, es directamente aplicable en todo Estado miembro y entra en vigor en virtud únicamente de su publicación en el *Journal Officiel des Communautés Européennes*, en la fecha que fijen, o a falta de ésta, en el momento que establece el Tratado. El Tribunal añadía que son contrarias al Tratado todas las modalidades de ejecución que puedan obstaculizar los efectos de los reglamentos comunitarios y comprometer su aplicación simultánea y uniforme en toda la Comunidad.

Estas observaciones son especialmente reveladoras si tenemos en cuenta que se trataba de un recurso de la Comisión contra Italia, en el que la Comisión impugnaba la ejecución por Italia de un reglamento comunitario, alegando que Italia, por una parte, no había respetado el contenido de las disposiciones comunitarias, y además no había cumplido los plazos en ellas fijados, y, por otra, había repro-

(13) Senten. 17-6-1972, as. 93/71, Leonasio, Rec. 1972-3, cdo. 22, p. 297.

(14) Sent. 9-3-1978, as. 106/77, Simmenthal, cit. nota (12), cdo. 14, p. 643.

(15) Sent. 7-2-1973, as. 39/72, Comisión/Italia, Rec. 1973-2, pp. 101-124, cdo. 17, p. 113; sent. 10-10-1973, as. 34/73, Variola, cit. nota (9), cdo. 10, p. 990; sent. 9-3-1978, as. 106/77, Simmenthal, cit. nota (12), cdo. 14, p. 643.

(16) Sent. 17-5-1972, as. 93/71, Leonasio, cit. nota (13), cdo. 22, p. 297.

(17) Sent. 10-10-1973, as. 34/73, Variola, cit. nota (9), cdo. 10, p. 990.

(18) Sent. 7-2-1973, as. 39/72, Comisión/Italia, cit. nota (15), cdos. 16 y 17, p. 113.

ducido en un decreto las disposiciones del reglamento comunitario, cosa que además de ser innecesaria por la aplicabilidad directa del reglamento, creaba un equívoco en lo concerniente a la naturaleza jurídica de las disposiciones aplicables al caso concreto, así como en lo que respecta a su entrada en vigor.

4. Pero si la aplicabilidad directa hace innecesarias las medidas nacionales para convertir al reglamento en derecho vigente en los Estados miembros, eso no quiere decir que los reglamentos comunitarios no vayan a necesitar nunca medidas de aplicación, sea por parte de la Comunidad o por parte de los Estados miembros.

Hay, sin embargo, que distinguir claramente la cuestión cuando las medidas de aplicación deben ser adoptadas por los Estados miembros. En ese caso, esas medidas no van a ser un requisito de validez del reglamento comunitario, éste ya es derecho vigente, pero al igual que ocurre en derecho interno con determinadas leyes que requieren un desarrollo posterior legislativo o reglamentario, y no por eso dejan de estar vigentes en el ordenamiento jurídico de que se trate, los reglamentos comunitarios pueden dejar para su aplicación un cierto margen discrecional a los Estados miembros (o a las instituciones comunitarias). Las medidas nacionales, entonces, concretarían y completarían el reglamento comunitario, y harían posible su aplicación a los particulares, pero éstas sólo se adoptarán en la medida en que el propio reglamento las exija.

En efecto, el Tribunal comunitario subrayó en su decisión de 27 de septiembre de 1979, en el asunto Eridania (19) en respuesta al tribunal nacional que preguntaba si la aplicabilidad directa de los reglamentos era compatible con las disposiciones que las autoridades nacionales daban para reglamentar la aplicación de dicho reglamento, que la aplicabilidad directa de un reglamento no obstaculizaba que el texto mismo del reglamento habilitase a una institución comunitaria o a un Estado miembro a tomar medidas de aplicación, y que, por consiguiente, no había incompatibilidad entre la aplicabilidad directa de un reglamento comunitario y el ejercicio de la competencia reconocida a un Estado miembro para adoptar medidas de aplicación sobre la base de ese reglamento.

Sin embargo, en este mismo sentido, el Tribunal ya había precisado en 1972 en el asunto Leonasio (20) que no se podía subordinar, en el plano nacional, el ejercicio de los derechos que confiere un reglamento, más que únicamente a las disposiciones de aplicación que el propio reglamento exige.

5. En virtud de las características que acabamos de mencionar, y por su integración automática en los ordenamientos aplicables en los Estados miembros, el reglamento comunitario es apto para producir efectos inmediatos y conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar. Es decir, al ser directamente aplicable es apto para producir efecto directo. Esto lo encontramos ya a principios de los años setenta en la jurisprudencia del Tribunal (21) cuando señala que el reglamento, por su naturaleza y su función en el

(19) Sent. 27-9-1979, as. 230/78, Eridania, Rec. 1979-8, cdos. 33 a 35 y parte dispositiva, págs. 2771 y 2773.

(20) Sent. 17-5-1972, as. 93/71, Leonasio, cit. nota (13), cdo. 6, p. 294.

(21) *Ibidem* y sent. 10-10-1973, Variola, cit. nota (9), cdo. 8, p. 990.

sistema de fuentes de derecho comunitario, produce efectos inmediatos y, como tal, es apto para conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger.

Unos años más tarde, en el asunto *Simmenthal* (22), el Tribunal matizará esa afirmación, señalando que el reglamento es una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos los que se ven por él afectados, se trate de Estados miembros o de particulares. Es decir, el Tribunal en este caso destaca que el reglamento no sólo puede producir efecto directo, sino que además puede contener disposiciones que se dirijan a los Estados miembros, para ser completadas por éstos, y que hasta ese momento, no sean susceptibles de producir efecto directo.

Analizado el concepto jurisprudencial de aplicabilidad directa, recordaremos que ha habido un sector de la doctrina (23) que ha entendido siempre en este sentido la noción de aplicabilidad directa, llegando incluso algunos a precisar (24) que cuando los Estados miembros adoptan medidas en el plano nacional para aplicación de un reglamento comunitario, medidas cuya adopción por dicho Estado ha sido ya prevista por el reglamento comunitario, se produce en ese caso un desdoblamiento funcional, en el que el Estado no actúa en cuanto tal sino como órgano ejecutivo, como instrumento al servicio de la Comunidad, completando y desarrollando la normativa comunitaria. En ese caso, y como el Tribunal ha señalado en el asunto *Eridania* (25), las modalidades del ejercicio del poder que se delega al Estado miembro, se regulan por el derecho público del Estado miembro afectado (26).

#### — Efectos.

Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal examinada, destacaremos algunos de los efectos más importantes de la aplicabilidad directa.

1. El primero que veremos, que surge unido al principio de la primacía del derecho comunitario sobre el nacional, lo encontramos en dos importantes decisiones del Tribunal, según éste mantuvo en el asunto *Costa/ENEL* (27), y consiste en que el Estado miembro no puede unilateralmente suprimir los efectos de un

(22) Sent. 9-3-1978, as. 106/77, *Simmenthal*, cit. nota [12], cdo. 15, p. 643.

(23) CONSTANTINDES-MEGRET, C.: *Le droit...*, cit., pp. 41 y 42; IGLESIAS BUIGUES, J. L.: «La nature juridique du droit communautaire», *Cahiers de Droit européen* (Bruselas, 1968), núm. 5, p. 521; CRETIEN, Y.: «L'application...», cit., p. 234; KOVAR, R.: «L'applicabilité...», cit., pp. 290 y 291; WAGENBAUR, R.: *Observaciones de la Comisión en los asuntos Grad*, Rec. 1970, pp. 832-833, *Lesage*, Rec. 1970, pp. 869-870, *Haselhorst*, Rec. 1970, p. 887; MIAJA DE LA MUELA, A.: «La primacía...», cit., pp. 1015 a 1017.

(24) WOHLFARTH-EVERLING-GLAESNER-SPRUNG: *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft-Kommentar zum Vertrag* (Berlín y Frankfurt, 1960), pp. 516 y 517.

(25) Sent. 27-9-1979, as. 230/78, *Eridania*, cit. nota [19], cdo. 34, p. 2771.

(26) Como opinión contraria destacaremos la de CONSTANTINESCO, L. J.: «L'applicabilité...», cit., p. 10 que, al identificar aplicabilidad directa-efecto directo niega que toda disposición que necesite actuación por parte del Estado miembro (porque éste sea el destinatario) sea directamente aplicable. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este autor daba esta opinión en 1970, pero que difícilmente se puede mantener esta postura desde la decisión del Tribunal en 1979 en el tan citado as. *Eridania*.

(27) Sent. 20-2-1964, as. 6/64, *Costa-ENEL*, Rec. 1964, vol. X-5, pp. 1141-1193, especialmente, pp. 1159-1180.

acto directamente aplicable mediante un acto legislativo nacional que se oponga al comunitario. Por lo tanto, precisó años más tarde el Tribunal en su decisión *Simmenthal* (28), las disposiciones directamente aplicables, en sus relaciones con el derecho interno de los Estados miembros tienen por efecto no sólo hacer inaplicables de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino que además —en tanto que actos que forman parte integrante, con rango superior, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros— impiden la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas de derecho comunitario. Por consiguiente, en opinión del Tribunal comunitario, el juez nacional encargado de aplicar el derecho comunitario, tiene la obligación de asegurar la plenitud de los efectos de estas normas, dejando, si es necesario, sin aplicación toda disposición legislativa nacional contraria, incluso posterior, sin que tenga que pedir o esperar la eliminación previa de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.

2. Otro efecto importante de la aplicabilidad directa lo encontramos puesto de relieve por el Tribunal en el asunto *Variola* (29), en el que se cuestionaba la práctica italiana de recoger innecesariamente el contenido de los reglamentos comunitarios en medidas nacionales de diferente rango. A este respecto el Tribunal hizo notar que los Estados miembros estaban obligados a no adoptar medida alguna que pudiera afectar las competencias del Tribunal comunitario para pronunciarse sobre cuestiones de interpretación del derecho comunitario o de validez de los actos adoptados por la Comunidad. Para el Tribunal no es admisible ningún procedimiento nacional por el que la naturaleza comunitaria de una regla jurídica (de un reglamento, acto directamente aplicable) se viera disimulada para los justiciables.

La competencia del Tribunal, en virtud del artículo 177, permanece inalterada a pesar de las medidas nacionales que pretenden transformar en derecho nacional una regla de derecho comunitario. Y, en consecuencia, en la parte dispositiva de la decisión, el Tribunal afirma que una medida legislativa de derecho nacional que reproduce el contenido de una regla de derecho comunitario directamente aplicable no puede ni afectar esta aplicabilidad directa, ni afectar tampoco las competencias del Tribunal comunitario recibidas en virtud del Tratado CEE.

3. Acabamos de ver los efectos de la aplicabilidad directa en el caso que el Estado reproduzca innecesariamente el reglamento en una medida nacional. Pero puede ser que sea el propio reglamento comunitario el que establezca que sea el Estado miembro el que adopte las medidas necesarias de aplicación. Ese fue el caso planteado ante el Tribunal en el asunto *Eridania* (30), y en ese caso la aplicabilidad directa del reglamento, según el Tribunal, tiene por efecto permitir que las jurisdicciones nacionales controlen la conformidad de dichas medidas nacionales con el contenido del reglamento comunitario.

---

(28) Sent. 9-3-1978, as. 106/77, *Simmenthal*, cit. nota (12), cdo. 17 y parte disp., pp. 643-646.

(29) Sent. 10-10-1973, as. 34/73, *Variola*, cit. nota (9), cdo. 11 y parte disp., pp. 990 a 994.

(30) Sent. 27-9-1979, as. 230/78, *Eridania*, cit. nota (19), cdo. 34, p. 2771.

Y como el ejercicio de esas competencias por parte del Estado miembro se regula por el derecho público de dicho Estado, según señala el Tribunal en esa misma decisión, las jurisdicciones nacionales podrán controlar el fondo y la forma de dichas medidas de aplicación: si el Estado las ha ejercido correctamente y si se adecúan al contenido de la disposición comunitaria.

## 2. Efecto directo.

### — Noción.

A la noción de efecto directo, a diferencia de la aplicabilidad directa, no la encontramos mencionada explícitamente en el Tratado CEE, especialmente en el capítulo referido al derecho derivado. Por lo tanto, aunque su existencia estuviera implícita en el sistema jurídico creado a partir del Tratado, su elaboración como noción y las posteriores precisiones en cuanto a su alcance, contenido, etc..., son fundamentalmente una creación jurisprudencial del Tribunal comunitario, de la que la doctrina (31) no ha dejado de señalar su carácter innovador en muchos aspectos con respecto al derecho internacional tradicional.

Al haber sido objeto la noción de «efecto directo» de numerosos estudios doctrinales (32), nos limitaremos a extraer su significado de la jurisprudencia comunitaria y a señalar los problemas que plantea.

Así como la noción deberá ser siempre la misma (33) para todas las disposiciones de derecho comunitario (las diferencias de matiz en la «praxis» comunitaria se explican, en nuestra opinión por el juego de la otra noción de «aplicabilidad directa») para que una disposición de derecho comunitario pueda producir efecto directo, debe tratarse de una norma clara, precisa, incondicional, bien sea una obligación de no hacer, de «standstill» o de hacer, que no deje margen de apreciación ni a los Estados miembros ni a las instituciones comunitarias (en el sentido de que el margen que tenga pueda ser objeto de control judicial en su realización), y que confiera derechos a los particulares. El efecto directo consiste entonces en que una disposición de derecho comunitario que reúna esas características puede ser alegada por los particulares en justicia en un Estado miembro, y los tribunales nacionales deberán proteger esos derechos.

El Tribunal comunitario también ha precisado que las vías judiciales abiertas a los particulares en este caso son las establecidas por el derecho nacional (34).

(31) WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., pp. 437 y 438.

(32) A título de ejemplo y sin ánimo exhaustivo, citaremos a WINTER, J. A.: «Direct Applicability...»; EASSON, A. J.: «Can Directives Impose Obligations on Individuals?», *European Law Review* (Londres, 1979); TIMMERMANS, C. W. A.: «Directives: their Effect within the National Legal Systems», 16. *Common Market Law Review* (Leyden, 1979); LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...», cit.*; WARNER, J. P.: «Intervention dans la Commission C. Cour de Justice», *Congrès Européen: Nature et évolution des Institutions de la Communauté Européenne* (París, 25 a 27 de abril de 1980); y recientemente PESCATORE, P.: «The Doctrine of 'Direct Effect': An Infant Disease of Community Law», *European Law Review* (Londres, 1983).

(33) También en este sentido, TIMMERMANS, C. W. A.: «Directives...», cit., p. 539.

(34) Sent. 7-7-1981, as. 159/80, Rewe, Rec. 1981-6, cdos. 44, 46 y parte disp., pp. 1838 y 1841.

Por otra parte, el efecto directo puede incidir en dos tipos de relaciones jurídicas: entre los particulares y las autoridades nacionales, es lo que la doctrina denomina el efecto directo «vertical» y entre los particulares entre sí, el efecto directo «horizontal» (35).

En relación el efecto directo horizontal queda, sin embargo, una cuestión pendiente. El Tribunal lo ha reconocido a algunas disposiciones del Tratado y de reglamento comunitarios, pero ¿lo reconocerá para todas las disposiciones de derecho comunitario con efecto directo? En opinión de Warner (36), si el efecto directo vincula al Estado en cuanto tal y no sólo al poder legislativo o ejecutivo, las jurisdicciones nacionales se verían obligadas a admitir el efecto directo de las directivas, por ejemplo, en litigios entre particulares.

Y pendiente también, en relación con este tema, queda la cuestión de si en virtud del efecto directo se pueden imponer en una directiva obligaciones a los particulares, pues hasta ahora el Tribunal lo que ha hecho es reconocerles derechos. Sin embargo, la opinión expresada por el Tribunal en el asunto Ratti (37), en el sentido de afirmar que una directiva no impone, por su naturaleza, más que obligaciones a los Estados miembros, no parece apoyar esta posibilidad.

Estas cuestiones, sin embargo, deberán ser resueltas por el propio Tribunal comunitario, a medida que se vayan planteando en los casos que ante él vayan llegando, y por ahora sólo podemos apuntar los principales problemas esbozados, dejando abierta la solución a los mismos.

#### — Efectos.

La jurisprudencia comunitaria sobre el principio del efecto directo ha tenido una serie de consecuencias de las que, al igual que hicimos con la aplicabilidad directa, destacaremos las más importantes.

1. La primera consecuencia que veremos, y que ha sido subrayada por un gran sector de la doctrina (38) es que el Tribunal, al reconocer efecto directo de determinadas disposiciones de derecho comunitario dirigidas a los Estados miembros

(35) Entre otros, EASSON, A. J.: «Can Directives...», cit., p. 66; LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, pp. 77 y 79; WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 114; MILLAN MORO, L.: «La armonización de legislaciones en la CEE», Tesis doctoral, Mimeo, Sevilla, 1982.

(36) WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 114. En enero de 1982 aún seguía pendiente esta cuestión, pues el Tribunal no se había pronunciado expresamente sobre la misma en la sentencia de 19-1-1982, as. 8/81, Becker, Rec. 1982-1, pp. 53-84, aunque acentuaba la relación particular-Estado miembro.

(37) Sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, Rec. 1979-4, pp. 1629-1656, cdo. 46, p. 1645.

(38) WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 433; KOVAR, R.: «L'applicabilité...», cit., p. 286; CEREXHE, E.: *Le droit européen...*, cit., pp. 234-235; EASSON, A. J.: «Can Directives...», cit., p. 71; SIEGLERSCHMIDT, H.: «La responsabilité de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière d'application uniforme du droit communautaire dans les Etats membres», Rapport fait au nom de la commission juridique, Parlement européen, Doc. 1-414/81, 1 septembre de 1981, pp. 6 y 24; e incluso CONTANTINESCO, L. J.: «L'applicabilité...», cit., pp. 10 y 57, aunque no parece muy de acuerdo con la posición adoptada por el Tribunal, cuando observa que el Tribunal se esfuerza en no hacer del destinatario de la obligación comunitaria el criterio determinante de sus efectos en derecho interno.

bros, disocia al destinatario de la norma (el Estado miembro) y al sujeto de derechos y obligaciones que puede alegarla en justicia (los particulares).

Esta posición del Tribunal sobre el problema se inicia ya en la sentencia Van Gend & Loos (39), cuando señala que los derechos para los particulares nacen no sólo de una atribución explícita hecha por el Tratado, sino también de las obligaciones que el Tratado impone de manera bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Y va a confirmarse con toda claridad en decisiones posteriores, donde afirmará que el hecho de designar a los Estados miembros como sujetos de una obligación de no discriminación no implica que los particulares no puedan ser inmediatamente los beneficiarios (40).

Sin embargo, manteniendo esta misma teoría, en 1976 en el asunto Defrenne II vamos a encontrar que el Tribunal matiza sus afirmaciones cuando dice que el hecho de que ciertas disposiciones del Tratado se dirijan a los Estados miembros formalmente, no excluye que confieran al mismo tiempo derechos a los particulares interesados en la observación de las obligaciones así definidas (41), con lo que parece que al hablar de «destinatario formal», el Tribunal quiere superar esa disociación entre destinatarios de la obligación y sujeto de derechos y obligaciones que su jurisprudencia había creado.

2. Señalaremos en segundo lugar la vinculación establecida por el Tribunal comunitario entre efecto directo y primacía del derecho comunitario, en el sentido de reconocer esa primacía a las disposiciones de derecho comunitario con efecto directo, y de descartar la aplicación de la legislación nacional contraria a las mismas.

Esta jurisprudencia del Tribunal la encontramos ya en el asunto Variola cuando el Tribunal señala que el efecto directo en el ordenamiento de los Estados miembros, propio a los reglamentos y a otras disposiciones de derecho comunitario, no puede verse oponer judicialmente un texto legislativo de derecho interno sin que se vea comprometido el carácter esencial de las reglas comunitarias en cuanto tales, así como el principio fundamental de la primacía del ordenamiento jurídico comunitario (42).

Pero lo que en el asunto Variola encontramos referido a disposiciones del Tratado y de un reglamento, en el asunto Enka lo vamos a encontrar en el caso de una directiva, en el que el Tribunal reconoce que el particular puede invocar las disposiciones de una directiva que gocen de efecto directo para verificar si las medidas nacionales adoptadas para su aplicación son conformes y para que las jurisdicciones nacionales hagan prevalecer dichas disposiciones de la directiva sobre las medidas nacionales incompatibles con sus términos (43).

(39) Sent. 5-2-1963, as. 26/62, Van Gend & Loos, Rec. 1963, p. 23.

(40) Sent. 16-6-1966, as. 57/65, Lutticke, Rec. 1966, p. 302, sent. 3-4-1968, as. 28/67, Molkerel, Rec. 1968, p. 226; y en sentido parecido, sent. 17-12-1970, as. 33/70, SACE, Rec. 1970-9, cdo. 15, página 1224.

(41) Sent. 8-4-1976, as. 43/75, Defrenne II, Rec. 1976-3, cdo. 31, pp. 475-476.

(42) Sent. 10-10-1973, as. 34/73, Variola, cit. nota (9), cdo. 15, p. 992.

(43) Sent. 8-4-1976, as. 43/75, Defrenne II, cit. nota (41), cdo. 64, p. 480; sent. 23-11-1977,

Esta primacía de las disposiciones de derecho comunitario con efecto directo sobre los ordenamientos nacionales, y el descartar la aplicación de las medidas nacionales contrarias a ellas, tiene una gran analogía con algunos de los efectos de la aplicabilidad directa, que goza de la misma primacía sobre el derecho nacional.

3. Otra consecuencia importante del efecto directo, especialmente en relación con las directivas, la puso de relieve el Tribunal en el asunto Ratti, cuando precisó que un Estado miembro que no adopta dentro de plazo las medidas de ejecución de una directiva, no puede oponer a un particular su propio incumplimiento. En este caso el particular podrá recurrir a los tribunales nacionales que le harán justicia si la disposición de la directiva goza de efecto directo. En consecuencia, concluye el Tribunal, el Estado miembro no puede aplicar su legislación nacional, aún no adaptada a la directiva, tras la expiración del plazo fijado para su adaptación a un particular que se ha adaptado a las disposiciones de la directiva (44).

En la doctrina, Warner y Pescatore (45) han recalcado que el Tribunal comunitario no permite a los Estados miembros prevalerse de sus propios incumplimientos en sus relaciones con los particulares.

4. También en relación con las directivas encontramos otra consecuencia importante del efecto directo, especialmente en lo que se refiere al margen discrecional que éstas conceden a los Estados miembros para su aplicación, y que es también parecido a otro de los efectos de la aplicabilidad directa (46).

Así, cuando una directiva obligue a un Estado miembro a adoptar un comportamiento determinado (es decir, cuando el margen discrecional del Estado miembro, sobre todo en cuanto al fondo de la medida a adoptar, se vea muy reducido o prácticamente casi suprimido, ya que no hay que olvidar que, en el caso de las directivas, el Estado miembro goza de una cierta discrecionalidad en cuanto a la forma, si bien las últimas tendencias en la jurisprudencia del Tribunal vienen a limitar también esa discrecionalidad [47]), los particulares podrán invocar las disposiciones de la directiva ante la jurisdicción nacional para que ésta verifique si las autoridades nacionales competentes en el ejercicio de la facultad que les está reservada en cuanto a la forma y los medios para la aplicación de la directiva, han permanecido dentro de los límites de apreciación marcados por la directiva (48).

El particular las podrá alegar pero las jurisdicciones nacionales, como vimos, no tendrán competencia para controlar el uso que hace el Estado de ese poder de apreciación, siempre que permanezca dentro del margen discrecional que le otorga la directiva. Sin embargo, sí podrán controlar si el Estado, al adoptar las medidas de ejecución, que excede de ese margen discrecional, porque se entra

---

as. 38/77, Enka, Rec. 1977-7, cdos. 17, 18 y parte disp., pp. 2213 y 2216; sent. 5-4-1979, as. 148/78, Hetti, cit. nota (37), cdo. 23, p. 1642.

(44) Sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdos. 22 a 24 y parte disp., pp. 1642 y 1646.

(45) WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 114 y conclusiones en el as. Cremonini, Rec. 1980-8, pp. 3623; PESCATORE, P.: «L'effet des directives communautaires une tentative de demythification», *Recueil Dalloz-Sirey*, chronique XXV (París, 1980), p. 176.

(46) MILLAN MORO, L.: «La directiva como acto de una Comunidad de Estados con Integración parcial», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, núm. 1 (Madrid, 1980), p. 97.

(47) Sent. 6-5-1980, as. 102/79, Comisión/Bélgica, Rec. 1980-4, cdos. 10 y 11, p. 1486.

(48) Sent. 1-2-1977, as. 51/76, VNO, Rec. 1977-1, cdos. 21 a 24, p. 127.

entonces otra vez en terreno obligatorio para el Estado, de permanecer dentro de unos límites determinados, y con posibilidad de control judicial del mismo (49).

5. Aunque ya lo hemos mencionado, conviene recordar que la protección de los derechos que las disposiciones de derecho comunitario con efecto directo confieren a los particulares se realiza, sin perjuicio de las vías de derecho abiertas por el Tratado, a través de las jurisdicciones nacionales competentes (50), y que serán los ordenamientos jurídicos nacionales los que determinan la jurisdicción competente para asegurar dicha protección y decidir, a esos efectos, cómo se debe calificar la posición individual así protegida (51).

El Tribunal ha vuelto recientemente sobre este punto para afirmar que se podrá utilizar ante las jurisdicciones nacionales todo tipo de acción previsto por el derecho nacional para asegurar el respeto de las reglas comunitarias de efecto directo, en las mismas condiciones que si se tratara de asegurar el derecho nacional (52). Con lo que el Tribunal comunitario equipara las vías de derecho para asegurar el respeto al derecho nacional y a las disposiciones de derecho comunitario con efecto directo. Por lo tanto, en lo que se refiere a protección jurídica por parte de los tribunales nacionales, las disposiciones de efecto directo se sitúan en el mismo plano que las de derecho nacional, aunque jugando a su favor el principio de la primacía del derecho comunitario.

#### — Límites.

Con independencia de las limitaciones que puedan surgir en la protección jurídica de los derechos de los particulares, conferidos por disposiciones con efecto directo, derivadas de las distintas peculiaridades de los sistemas procesales de los diferentes Estados miembros, el Tribunal comunitario ha reconocido, en determinadas ocasiones, límites al efecto directo.

1. El primero que mencionaremos, y que ya hemos comentado, deriva de la falta de precisión de algunas disposiciones de derecho comunitario, que no pueden, por esa razón, producir este efecto. Fue el caso planteado en el asunto Defrenne III (53), cuando el Tribunal no reconoció dicho efecto a los artículos 117 y 118 CEE.

2. Otra limitación importante, reconocida por el Tribunal al efecto directo se basa en el principio de seguridad jurídica y se planteó, precisamente, en otro asunto Defrenne, el II (54). En este caso se había planteado si el principio de igualdad de remuneraciones entre trabajadores masculinos y femeninos, establecido en el artículo 119 CEE podía producir efecto directo, y el litigio principal

(49) Ibidem, cdos. 27 a 29, pp. 127-128.

(50) Sent. 3-4-1968, as. 28/67, Molkerei, cit. nota (40), p. 227.

(51) Sent. 19-12-1968, as. 13/68, Salgoil, Rec. 1968, pp. 675 a 677; sent. 16-12-1976, as. 45/76, Comet, Rec. 1976-9, pp. 2043 y ss.

(52) Sent. 7-7-1981, as. 158/80, Rewe, cit. nota (34), cdo. 46 y parte disp., pp. 1839 y 1841.

(53) Sent. 15-6-1978, as. 149/77, Defrenne/Sabena (Defrenne II), Rec. 1978-6, pp. 1365-1389, cdos. 12 a 24 y parte disp., pp. 1376-1380.

(54) Sent. 8-4-1976, as. 43/75, Defrenne II, cit. nota (41), cdo. 75 y parte disp., pp. 482 y 483.

enfrentaba a una azafata, que reclamaba la aplicación de dicho principio, con una compañía aérea. El Tribunal afirmó la eficacia directa del principio contenido en el artículo 119 CEE, dando así la razón a la azafata, pero se planteaba entonces otro problema de consecuencias incalculables: al reconocer el Tribunal la eficacia directa de ese principio, todos los particulares que hubieran sido víctimas de discriminaciones en las remuneraciones por razones de sexo, pedirían inmediatamente la reparación por la discriminación sufrida, y al menos, el montante de diferencia en su remuneración, lo que podría tener para la mayoría de las empresas que las hubieran realizado consecuencias económicas de una gravedad irreparable.

Ante esta situación, y alegando consideraciones imperiosas de seguridad jurídica referidas también a los intereses en juego, el Tribunal comunitario niega efecto retroactivo a la eficacia del principio de igualdad remunerativa entre trabajadores de distinto sexo contenido en el artículo 119 CEE, y señala que el efecto directo de dicho artículo no se podrá invocar para reivindicaciones relativas a periodos de remuneración anteriores a la decisión del Tribunal comunitario, salvo en lo que respecta a trabajadores que hubieran interpuesto con anterioridad un recurso en justicia, o que hubieran realizado una reclamación equivalente.

3. Las otras limitaciones que el Tribunal reconoce al efecto directo están referidas al caso concreto de las directivas, que al no ser directamente aplicables, necesitan, por definición que los Estados miembros adopten las medidas necesarias de ejecución para convertirse en derecho vigente, bajo la forma de derecho nacional y con el fondo de contenido comunitario.

— Dentro de este marco normativo, la primera limitación que analizaremos la señaló el Tribunal en su sentencia *Comisión/Bélgica*, en la que el Estado belga alegaba que ante la jurisprudencia comunitaria sobre la posibilidad que tienen las directivas de producir efecto directo, era en realidad innecesario que el Estado belga adoptara las medidas nacionales de ejecución (55). Esta argumentación fue refutada por el Tribunal comunitario que subrayó que, según se desprende del artículo 189, par. 3 CEE, la ejecución de las directivas debe ser asegurada por medidas de aplicación apropiadas, adoptadas por los Estados miembros, y señala que el efecto directo que en determinadas ocasiones se reconoce a algunas de las disposiciones de las directivas, no puede servir de justificación a un Estado miembro para no adoptar, en tiempo útil, las medidas de aplicación adecuadas al objeto de cada directiva. El Tribunal, además, recalca la obligación que tiene el Estado miembro de traducir a derecho interno las disposiciones de la directiva (56), señalando así unos límites determinados al efecto directo. Ya que, en el caso concreto de la directiva, para el Tribunal comunitario, el efecto directo no supe la no aplicabilidad directa de la directiva más que en circunstancias muy concretas, pero no como norma general, y la intervención del Estado sigue siendo necesaria. Es decir, el efecto directo de una directiva no la convierte automáticamente en un acto directamente aplicable, aunque sus efectos sean parecidos.

[55] Sent. 6-5-1980, as. 102/79, *Comisión/Bélgica*, cit. nota (47), alegaciones del gobierno belga, pp. 1480-1481 y cdo. 6, p. 1484.

[56] *Ibidem*, cdos. 10 y 12, pp. 1486 y 1487.

— Otra doble limitación, ya apuntada, en relación con las directivas, la había precisado el Tribunal en el asunto Ratti (57) y reiterado luego en Comisión/Bélgica (58). Para que las disposiciones de una directiva puedan producir efecto directo se requiere la conjunción de dos factores: que haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución y que haya incumplimiento por parte del Estado miembro (bien porque no la haya ejecutado, o porque lo haya hecho de modo incompleto o incorrecto).

En este mismo sentido encontramos las observaciones del gobierno francés en el asunto Cremonini y Vrankovich (59), cuando observa que los particulares no podrán invocar el efecto directo de una directiva (correctamente) (60) aplicada, ya que en ese caso lo que podrán ser alegar la legislación nacional dada en ejecución de la misma (61).

— Razones que han motivado esta jurisprudencia del Tribunal comunitario.

El Tribunal, en las diferentes sentencias que desarrollan su jurisprudencia en este tema concreto ha ido exponiendo las razones que lo han llevado a elaborar esta noción y a extenderla a determinadas categorías de actos jurídicos.

1. Una razón, que es más bien en realidad un presupuesto previo, es la de que se trata de disposiciones de carácter obligatorio. Lo incluímos entre las razones del Tribunal porque él mismo lo ha alegado como tal, al extender esta jurisprudencia a las directivas y decisiones dirigidas a los Estados miembros (62). El Tribunal no ha mencionado siquiera el carácter obligatorio de las disposiciones de los Tratados comunitarios porque lo ha dado por supuesto en su jurisprudencia, sí lo ha subrayado para los reglamentos (63) y lo ha alegado como una de las razones por las que se debía reconocer efecto directo a determinadas disposiciones en el caso de las decisiones y directivas.

Así encontramos que el Tribunal, al hablar de las decisiones dirigidas a un Estado miembro y al reconocerles la posibilidad de producir ese efecto subraya que sería incompatible con el efecto vinculante que el artículo 189 reconoce a la decisión, excluir en principio que la obligación que impone pueda ser invocada por las personas afectadas (64).

(57) Sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdos. 43, 46, 47 y parte disp., pp. 1645 a 1647.

(58) Sent. 6-5-1980, as. 102/79, Comisión/Bélgica, cit. nota (49), cdo. 12, p. 1487.

(59) Sent. 2-12-1980, as. 815/79, Cremonini y Vrankovich, Rec. 1980-8, observaciones del gobierno francés, p. 3605.

(60) El paréntesis es mío. El problema que se plantea para el particular es el de saber cuándo una directiva ha sido correctamente aplicada.

(61) La opinión del gobierno francés citada en la nota (59), fue posteriormente confirmada por el Tribunal comunitario en su sent. 15-7-1982, as. 270/81, Felicitas, Rec. 1982-7, pp. 2771-2792, en sus cdos. 24 a 26, cuando señala que en todos los casos en los que una directiva ha sido correctamente aplicada, sus efectos alcanzan a los particulares a través de las medidas de aplicación adoptadas por el Estado miembro en cuestión.

(62) También en este sentido, WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 114.

(63) Sent. 7-2-1973, as. 39/72, Comisión/Italia, Rec. 1973-2, cdo. 2, pp. 114-115; sent. 7-7-1981, as. 158/80, Rewe, cit. nota (34), cdo. 41, p. 1837.

(64) Sent. 6-10-1970, as. 9/70, Grad., Rec. 1970-7, cdo. 5, p. 838; sent. 21-10-1970, as. 20/70, Lesage, Rec. 1970-7, cdo. 5, p. 874, sent. 21-10-1970, as. 23/70, Haselhorst, Rec. 1970-7, cdo. 5, p. 894.

En el caso de las directivas el Tribunal va a utilizar literalmente la misma argumentación, señalando que es en virtud de su carácter obligatorio para los Estados miembros que los particulares van a poder alegar la obligación que contiene, cuando dicha obligación les afecte, argumentación que el Tribunal ha mantenido en reiterada jurisprudencia (65) y que además no hace mucho ha precisado señalando que la posibilidad para los particulares de alegar en determinadas circunstancias, disposiciones de una directiva ante los tribunales nacionales, se trata de una garantía mínima que se desprende del carácter vinculante de la obligación impuesta a los Estados miembros (66).

2. Junto al carácter obligatorio del acto de que se trate, el Tribunal, como la doctrina no ha dejado de señalar (67), ha recurrido también a la argumentación de mantener el «efecto útil» de los actos comunitarios, al extender a decisiones y directivas la teoría del efecto directo.

Con una argumentación prácticamente idéntica en ambos casos, el Tribunal afirmó que el «efecto útil» de estos actos se vería muy debilitado si los justiciables de los Estados miembros se vieran imposibilitados para prevalerse en justicia de tales actos, y si no se permitiera que las jurisdicciones nacionales los tomaran en consideración como elementos de derecho comunitario (68).

3. Pero quizás el argumento que haya pesado más para el Tribunal haya sido el de la protección jurídica de los particulares, que es el más vinculado al efecto directo.

En efecto, desde la sentencia Van Gend & Loos (69) el Tribunal viene insistiendo en este aspecto, cuando ante las observaciones que habían presentado los gobiernos en este asunto, en el sentido de mantener que la única vía para actuar contra la violación por parte de los Estados miembros de sus obligaciones eran los artículos 169 y 170 CEE, el Tribunal comunitario respondió que limitarse a esos procedimientos supondría la supresión de toda protección jurisdiccional directa de los derechos individuales de sus nacionales, y añade que el recurso a esos artículos corre el riesgo de ser ineficaz si deben intervenir tras la ejecución de una decisión nacional adoptada en violación de las disposiciones del Tratado.

---

(65) Sent. 17-12-1970, as. 33/70, SACE, cit. nota (40), cdo. 14, p. 1223; sent. 4-12-1974, as. 41/74, Van Duyn, Rec. 1974-8, cdo. 12, p. 1394; sent. 1-2-1977, as. 51/76, VNO, cit. nota (48), cdo. 22, p. 127; sent. 23-11-1977, as. 38/77, Enka, cit. nota (43), cdo. 9, p. 2211; sent. 29-11-1978, as. 21/78, Delkvist, Rec. 1978-9, pp. 2327-2346, cdo. 20, p. 1487; sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdo. 20, p. 1642; sent. 6-5-1980, as. 102/79, Comisión/Bélgica, cit. nota (47), cdo. 12, p. 1487; sent. 7-7-1981, as. 158/80, Rewe, cit. nota (34), cdo. 41, pp. 1837-1838.

(66) Sent. 6-5-1980, as. 102/79, Comisión/Bélgica, cit. nota (49), cdo. 12, p. 1487.

(67) EASSON, A. J.: «Can Directives...», cit., p. 75; LOUIS, J. V.: «El ordenamiento...», cit., p. 84; PESCATORE, P.: «Aspectos judiciales del acervo comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8, núm. 2 (Madrid, 1981), p. 343.

(68) Para las decisiones, sent. 6-10-1970, as. 9/70, Grad., cit. nota (64), cdo. 5, p. 838; sentencia 21-10-1970, as. 20/70, Lesage, cit. nota (64), cdo. 5, p. 874; sent. 21-10-1970, as. 23/70, Haselhorst, cit. nota (64), cdo. 5, p. 894; y para las directivas, sent. 4-12-1974, as. 41/74, Van Duyn, cit. nota (65), cdo. 12, p. 1349; sent. 1-2-1977, as. 51/76, VNO, cit. nota (48), cdo. 23, p. 127; sent. 23-11-1977, as. 38/77, Enka, cit. nota (43), cdo. 9, p. 2211; sent. 29-11-1978, as. 21/78, Delkvist, cit. nota (65), cdo. 21, p. 2340; sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdo. 21, p. 1642.

(69) Sent. 5-2-1963, as. 26/62, Van Gend & Loos, cit. nota (39), p. 25.

En su sentencia, Molkerei (70) insiste sobre el tema diciendo que cada vez que una regla comunitaria confiere derechos a los particulares, estos derechos, sin perjuicio de las vías de derecho abiertas por el Tratado, pueden ser salvaguardados mediante acciones ante las jurisdicciones nacionales competentes, y pone de relieve las diferencias entre la acción de un particular, que tiende a la salvaguarda de los derechos individuales en un caso concreto, y la intervención de las autoridades comunitarias que contempla la observación general y uniforme de la regla comunitaria. Estas dos vías jurídicas tienen por tanto, en opinión del Tribunal, objeto, fines y efectos diferentes, por lo que no se pueden equiparar.

Esta preocupación por la protección jurídica de los particulares y porque puedan alegar los actos de las instituciones comunitarias va a seguir en su jurisprudencia (71), y en algunos casos va a reconocer que la seguridad jurídica de los interesados exige que puedan invocar determinadas obligaciones de los Estados miembros, incluso aunque se encuentren enunciadas en actos normativos que no tengan de pleno derecho efecto directo en su conjunto (72).

Pero esta preocupación del Tribunal se deduciría claramente de la mera lectura de su definición de efecto directo, que se centra en los derechos que ciertas disposiciones de derecho comunitario confieren a los particulares, y que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar. Y el Tribunal insiste siempre en la protección o salvaguardia de esos derechos con lo que éste nos parece quizás el motivo determinante de esta elaboración jurisprudencial, ya que va indisolublemente unido a la noción misma de efecto directo.

La importancia de este motivo para la jurisprudencia del Tribunal ha sido resaltada no sólo por la doctrina (73), sino también por las otras instituciones de la Comunidad. Y así, en 1970 la Comisión (74) observaba, insistiendo especialmente en el aspecto de la protección jurídica del particular, que estimaba que no había argumentos decisivos para negarle el efecto directo a disposiciones de derecho comunitario por la única razón de que formaban parte de una decisión dirigida a los Estados miembros, y en 1981 subraya que en la mayoría de los casos el Tribunal vincula el efecto directo a los derechos subjetivos de los particulares (75).

El Parlamento Europeo por su parte se felicita de que, en interés de la protección jurídica de los ciudadanos, el Tribunal comunitario haya reconocido, a título excepcional, efecto directo a ciertas disposiciones de derecho comunitario, incluso cuando se dirigen a Estados miembros, y subraya que reconocer el efecto directo es garantizar el estatuto jurídico del ciudadano europeo, aunque a continuación

(70) Sent. 3-4-1968, as. 28/67, Molkerei, cit. nota (40), pp. 227.

(71) Sent. 6-10-1970, as. 9/70, Grad, cit. nota (64), cdo. 6, p. 839; sent. 21-10-1970, as. 20/70, Lesage, cit. nota (64), cdo. 6, p. 875; sent. 21-10-1970, as. 23/70, Haselhorst, cit. nota (64), cdo. 6, página 894.

(72) Sent. 4-12-1974, as. 41/74, Van Duyn, cit. nota (65), cdo. 13, p. 1349.

(73) BEBR, G.: «Les dispositions...», cit., pp. 9 y 12; LOUIS, J. V.: «El ordenamiento...», cit., página 74.

(74) WAGENBAUR, R.: Observaciones de la Comisión en los asuntos Grad, pp. 833-834. Lesage, p. 871 y Haselhorst, p. 888, cit., todos en nota (64).

(75) SACK, J.: Observaciones de la Comisión en el as. Rewe, p. 1822, cit., nota (34).

hace una serie de sugerencias para clarificar qué disposiciones de los actos comunitarios son las que pueden producir esos efectos (76).

4. Por último, el Tribunal adujo otra razón en su decisión Van Gend & Loos (77) que, si bien no ha repetido expresamente con la misma frecuencia que los otros motivos, es de hecho muy importante.

Así, el Tribunal señalaba, al permitir a los particulares alegar dichas disposiciones, que la vigilancia de los particulares interesados en la salvaguardia de sus derechos, implicaba un control eficaz que se añadía al que los artículos 169 y 170 confían a la diligencia de la Comisión y de los otros Estados miembros.

En palabras de Louis (78), el Tribunal hacía de los particulares un instrumento del respeto, por parte de los Estados miembros, de sus obligaciones. Y así ha venido en realidad funcionando, evidenciando fallos e incumplimientos de los Estados miembros, y protegiendo a la vez, en lo posible, a los particulares de dichos incumplimientos.

### 3. Criterios seguidos en la diferenciación de las dos nociones.

Como ya hemos tenido ocasión de ver, la distinción entre las dos nociones de «aplicabilidad directa» y «efecto directo» es una distinción delicada, que se complica porque en muchas ocasiones las dos nociones se solapan y por la similitud de los efectos que producen.

Pero aunque los efectos puedan, en muchos casos, ser parecidos o análogos, la distinción en sí entre ambas en teoría no se borra, porque se parte de criterios diferentes, aunque muchas veces en la «praxis» comunitaria esa distinción sea de hecho casi inapreciable.

Así, el criterio seguido en el caso de la aplicabilidad directa se refiere a la introducción de las normas de derecho comunitario en los sistemas jurídicos nacionales, y a que necesiten o no la intervención de medidas nacionales para convertirse en derecho vigente. Las disposiciones directamente aplicables no necesitarán la intervención de medidas nacionales para integrarse en los sistemas jurídicos nacionales, y en realidad esta noción está pensada para los Estados con sistemas de inspiración dualista, ya que para los monistas esto no suele plantear problemas (79).

En cuanto al criterio seguido para ver si una disposición de derecho comunitario puede o no producir efecto directo, se refiere a la naturaleza misma de la norma,

(76) SIEGLERSCHMIDT, H.: «La responsabilité...», cit., pp. 6, 23 y 24.

(77) Sent. 5-2-1963, as. 26/62, Van Gend & Loos, cit. nota (39), p. 25.

(78) LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., pp. 73 y 74.

(79) A favor, CONSTANTINÈS-Mégret, C.: «Le droit...», cit., p. 43; WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., pp. 426-427; WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 113, y en contra CONSTANTINESCO, L. J.: «L'applicabilité...», cit., p. 51, que considera errónea dar a la noción de aplicabilidad directa un sentido formal y hacerla depender de la inspiración monista o dualista de la Constitución considerada, como hace Constantinès-Mégret. Para ampliar sobre los autores que siguen las teorías monistas y dualistas, vld. WAELBROECK, M.: *Traité Internationale et juridictions internes dans les pays du Marché Commun* (Bruxelles, 1969), pp. 11 y 12.

de si es o no jurídicamente perfecta y si confiere derechos a los particulares, en palabras del Tribunal, «basta que la disposición se preste por su naturaleza a producir efecto directo» (80).

Y aunque en ocasiones el Tribunal alude también a la economía y los términos de la disposición (81), insiste por lo general en que hay que atender a la substancia del acto más que a su forma (82), criterio éste que ha sido reconocido y aceptado tanto por la doctrina (83) como por las otras instituciones de la Comunidad (84). Como señala Constantinesco (85), el criterio del Tribunal para ver si una disposición produce efecto directo no es el de la intención o voluntad de las partes, expresada por el destinatario de la misma, sino el de la naturaleza de la obligación.

Por consiguiente, y aunque en la práctica disposiciones con efecto directo que no sean directamente aplicables pueden tener efectos muy similares a las disposiciones que sí son directamente aplicables, vemos que los criterios utilizados para determinar cuando es una disposición directamente aplicable o no, y cuando produce o no efecto directo son muy diferentes, pues contemplan a la misma disposición desde diferentes puntos de vista, que no se excluyen mutuamente pero que tampoco tienen que coincidir necesariamente.

#### 4. Diferencias y analogías entre ambas nociones.

##### — Diferencias.

Aunque la diferenciación entre las dos nociones habíamos visto que era difícil, y en la «praxis» no siempre clara, tras haber mencionado los criterios que las determinan, no cabe, en teoría, confundirlas y menos aún identificarlas.

Estas nociones son diferentes y la identificación de ambas ha creado problemas a los autores que lo han hecho (86), ya que no siempre coinciden necesaria-

(80) Sent. 5-2-1963, as. 26/62, Van Gend & Loos, cit. nota (39), pp. 22 a 24; sent. 20-2-1964, as. 6/64, Costa/ENEL, cit. nota (27), p. 1164; sent. 16-6-1966, as. 57/65, Lutticke, cit. nota (40), p. 302; sent. 3-4-1968, as. 28/67, Molkerei, cit., nota (40), p. 226; sent. 19-12-1968, as. 13/68, Salgott, cit., nota (51), p. 673; sent. 6-10-1970, as. 9/70, Grad, cit., nota (64), cdo. 6, p. 839; sent. 21-10-1970, as. 20/70, Lesage, cit., nota (64), cdo. 6, p. 875; sent. 21-10-1970, as. 23-70, Haselhorst, cit. nota (64), cdo. 6, p. 894; sent. 17-12-1970, as. 33/70, SACE, cit. nota (40), cdos. 10 y 13, p. 1223; sent. 4-12-1974, as. 41/74, Van Duyn, cit. nota (65), cdo. 12, p. 1349.

(81) En el as. Van Gend & Loos, cit. nota (39), referido al Tratado, p. 22, y en los asuntos Grad, Lesage y Haselhorst, así como Van Duyn en la misma cita de la nota anterior.

(82) Sent. 17-12-1970, as. 33/70, SACE, cit. nota (40), cdo. 13, p. 1223.

(83) CONSTANTINESCO, L. J.: «L'applicabilité...», cit., p. 57; WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 433; EASSON, A. J.: «Can Directives...», cit., p. 68.

(84) Observaciones de la Comisión en el as. Ratti, p. 1636, cit. en nota (37).

(85) CONSTANTINESCO, L. J.: «L'applicabilité...», cit., p. 57.

(86) DUMON, F.: «La notion de disposition directement applicable en droit européen», Cahiers de Droit européen (Bruselas), cit., p. 387; LESGUILLONS, H.: L'application d'un Traité-fondation le Traité instituant le CEE (Paris, 1968), pp. 163 y 183 y ss.; BEBR, G.: «Les dispositions...», cit., pp. 37 a 41; KOVAR, R.: «L'applicabilité...», cit., p. 292.

mente, como reconoce un gran sector de la doctrina (87) y las instituciones comunitarias (88).

1. Este primer dato de la no coincidencia necesaria de ambas nociones nos parece importante para señalar las diferencias entre ambas, y se refleja al aplicarlas a los actos que pueden adoptar las instituciones comunitarias.

Nos ceñiremos en esta comparación al reglamento y a la directiva, ya que el primero es por definición directamente aplicable, y la segunda también por definición no lo es, ya que necesita que el Estado miembro adopte medidas nacionales de aplicación. Para mayor claridad prescindiremos de las disposiciones de los Tratados comunitarios, ya que, como ya mencionamos, no se les puede aplicar la noción de aplicabilidad directa por las razones ya explicadas.

En este sentido señalaremos que no todas las disposiciones directamente aplicables tienen que producir necesariamente efecto directo, como es el caso del reglamento. Esta realidad ha sido subrayada por la doctrina (89), que ha señalado que los reglamentos, junto a disposiciones jurídicamente completas, pueden contener, como ocurre en derecho interno con determinadas leyes que requieren leyes posteriores o decretos para su aplicación, disposiciones poco definidas que necesiten ser posteriormente completadas por otras medidas nacionales o comunitarias, y en consecuencia los derechos del particular no se van a ver concretados hasta ese momento, y no podrán, por tanto, ser alegados hasta entonces.

El Tribunal, por su parte, se ha referido expresamente a esta posibilidad en su sentencia Eridania (90) ya examinada, cuando afirmó que no había incompatibilidad entre la aplicabilidad directa de un reglamento y el ejercicio de la competencia reconocida a un Estado miembro para tomar las medidas de aplicación en base a ese reglamento. Con lo que expresamente el Tribunal reconocía que un reglamento podía necesitar medidas de aplicación que impidiera a sus disposiciones producir efecto directo.

Pero la diferencia entre ambas nociones se percibe también en otro sentido, pues en contra de lo que pudiera pensarse (ya que no se integran automáticamente en los sistemas jurídicos de los Estados miembros) las disposiciones no directamente aplicables pueden, en determinados casos, producir efecto directo como el Tribunal ha reconocido en el caso de las directivas.

Que los actos directamente aplicables como el reglamento, produzcan efecto directo es lógico, pues al integrarse directamente en el sistema jurídico del Estado miembro, si las disposiciones que contiene son completas, son para el Tri-

---

(87) MIAJA DE LA MUELA, A.: «La primacía...», cit., p. 1019; WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 436; TIMMERMANS, C. W. A.: «Directives...», cit., pp. 539-540; WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 113, y conclusiones en el as. Cremonini, p. 3621, cit. en nota (59); LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., p. 83.

(88) VIGNES, D.: *Observaciones del Consejo en el as. Eridania*, cit. en nota (19).

(89) WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 436; LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., p. 83.

(90) Sent. 27-12-1979, as. 230/78, Eridania, cit. nota (19), cdos. 33 a 35 y parte disp., páginas 2771-2773.

bunal actos aptos para producir efecto directo (91). Ahora bien, esto es menos claro en el caso de las directivas.

El Tribunal, sin embargo, les ha reconocido efecto directo a las disposiciones de las directivas que por su naturaleza se prestaban a producirlos, en caso de incumplimiento del Estado miembro destinatario. Pero aún en ese caso, tanto la Comisión (92) como los abogados generales (93) consideran inapropiado hablar de la aplicabilidad directa de las directivas.

El propio Tribunal ha venido a darles la razón cuando en su sentencia de 6 de mayo de 1980 (94), afirmó la necesidad de las directivas de ser traducidas a derecho interno y recalcó la obligación de los Estados miembros de darles una ejecución que responda a las exigencias de claridad y seguridad jurídica para sus nacionales.

2. Otra diferencia que encontramos, y que ya aludimos los límites al efecto directo, es el momento en que se pueden alegar las disposiciones con efecto directo. Para los actos directamente aplicables, como el reglamento, los particulares lo pueden alegar ante los tribunales nacionales desde el momento en que el reglamento entra en vigor, sea en la fecha que fije o a los veinte días de su publicación en el JOCE.

En el caso de un acto no directamente aplicable, como la directiva, que surte efecto por su notificación, el momento no es el mismo. Desde que se le notifica a los Estados miembros la directiva está vigente para ellos, pero al tener la elección en cuanto a la forma y los medios, se le suele dar un plazo al Estado miembro para su aplicación.

Durante ese plazo el particular no puede alegar las disposiciones con efecto directo de la directiva, sino que deberá esperar hasta ver si el Estado miembro la cumple y la traduce en derecho interno. Si lo hace, el particular deberá alegar las disposiciones de derecho interno.

Esto se planteó ya ante el Tribunal en el asunto Ratti (95), en el que un particular se había adaptado a las disposiciones de la directiva antes de acabar el plazo fijado para el Estado miembro, y el Tribunal respondió que una directiva, por su naturaleza, no imponía obligaciones más que a los Estados miembros, y, por tanto, un particular no podía alegar el principio de la «confianza legítima» antes de la expiración del plazo fijado para su aplicación, y que antes de ese plazo, la directiva no surte ningún efecto para los particulares. Esta diferencia en el momento en que se pueden alegar dichas disposiciones contenidas en actos diferentes se debe precisamente a la aplicabilidad directa que sólo juega para uno de ellos.

(91) Sent. 14-12-1971, as. 43/71, Politi, Rec. 1971-7, cdos. 8 y 9, pp. 1049 y 1052; sent. 17-5-1972, as. 93/71, Leonasio, cit. nota (13), cdo. 5 y parte disp., pp. 294 y 298.

(92) ALESSI: *Observaciones de la Comisión en el as. Ratti*, cit., en nota (37), p. 1636.

(93) REISCHL: *Conclusiones en el asunto Ratti*, cit. nota (37), p. 1650, y WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 113, y *Conclusiones en el as. Cremonini*, cit. nota (59), p. 3621.

(94) Sent. 6-5-1980, as. 102/79, Comisión/Bélgica, cit. nota (47), cdos. 10, 11 y 12, pp. 1486-1487, y también PESCATORE, P.: «L'effet des directives...», cit., pp. 171 y 172.

(95) Sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdos. 43, 46 y 47, pp. 1645-1646.

3. Estrechamente vinculado con esta diferencia se encuentra el último matiz que señalaremos. El acto directamente aplicable produce la plenitud de sus efectos en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la fecha de su entrada en vigor, constituyendo una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a los que afecta, sean Estados miembros o particulares, como subrayó el Tribunal en su sentencia Simmenthal de 1978 (96).

El acto no directamente aplicable puede producir esos efectos si es correctamente aplicado, pero si no lo es, lo que fundamentalmente va a tener, en el caso de las disposiciones con efecto directo, es un efecto de bloqueo frente a la legislación nacional contraria al mismo.

Esto es lo que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal en el asunto Rewe de 1981 (97), en que al hablar de los efectos de un reglamento y de una directiva el Tribunal observa que un justiciable puede hacer valer ante las jurisdicciones nacionales los derechos que le confiere un reglamento, y las autoridades nacionales no le pueden oponer las disposiciones legislativas o administrativas no conformes con una obligación incondicional y suficientemente precisa de la directiva.

#### — Analogías.

Si al examinar las diferencias, que hemos visto que existen, entre ambas nociones y el juego combinado de las mismas, se tiene la impresión de que en la «praxis» se trata más bien de diferencias de matiz en cuanto a los resultados, al examinar las analogías se comprueba la similitud de muchos de sus efectos, aún más reforzada por la propia opinión del Tribunal comunitario que lo ha resaltado.

Y de la propia argumentación del Tribunal comunitario, sobre todo cuando extiende su jurisprudencia del efecto directo a actos no directamente aplicables, se tiene la sensación de que el Tribunal en cierta medida ha utilizado la noción de efecto directo, no sólo para proteger a los particulares sino también para acercar la eficacia de los actos no directamente aplicables a los que sí lo son, y para paliar así un poco los inconvenientes que la ejecución de los actos no directamente aplicables pudiera suponer.

Esto es especialmente así en la argumentación del Tribunal relativa al efecto directo de las decisiones dirigidas a los Estados miembros y de las directivas, cuando señala que si en virtud del artículo 189 los reglamentos son directamente aplicables y en consecuencia por su naturaleza, susceptibles de producir efecto directo, de ello no se deduce que otras categorías de actos contemplados por dicho artículo no puedan nunca producir efectos análogos (98).

[96] Sent. 9-3-1978, as. 106/77, Simmenthal, cit. nota (12), cdo. 14 y 15, p. 643.

[97] Sent. 7-7-1981, as. 158/8, Rewe, cit. nota (34), cdo. 41 a 43, pp. 1837-1838. Esta diferencia también la señala PESCATORE, P.: «L'effet des directives...», cit., p. 176.

[98] Sent. 6-10-1970, Grad., cit. nota (64), cdo. 5, p. 838; sent. 21-10-1970, Lesage, cit. nota (64), cdo. 5, p. 874, sent. 21-10-1970, as. 23/70, Haselhorst, cit. nota (64), cdo. 5, p. 893; sent. 4-12-1974, as. 41/74, Van Duyn, cit. nota (65), cdo. 12, p. 1348; sent. 1-2-1977, as. 51/76, VNO, cit. nota (48), cdo. 21, p. 127; sent. 29-11-1978, as. 21/78, Delkvist, cit. nota (65), cdo. 19, p. 2340; sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdo. 19, p. 1641.

Pero en algunas de sus decisiones el Tribunal además insistió en la analogía de los efectos de los actos que contenían disposiciones con efecto directo, aunque unos fueran directamente aplicables y otros no, y así observó, con respecto a las decisiones dirigidas a los Estados miembros que si los efectos de una decisión no pueden ser idénticos a los de una disposición reglamentaria, esta diferencia no excluye que eventualmente el resultado final, consistente en el derecho para los justiciables de prevalerse de ella en justicia, sea el mismo que el de una disposición reglamentaria directamente aplicable (99).

1. Una de las principales similitudes entre los efectos de estas dos nociones, analizada al estudiar cada una de ellas, se origina al aplicar el Tribunal a ambas el principio de la primacía del derecho comunitario sobre el nacional (100). Esta aplicación se concreta, fundamentalmente, en que el Estado no le podrá aplicar al particular la legislación nacional contraria a las disposiciones de derecho comunitario directamente aplicables o con efecto directo, y si lo hace, el particular podrá recurrir judicialmente contra ello y el juez nacional deberá aplicar la disposición comunitaria y no la nacional.

2. Otra similitud importante se refiere a la posibilidad que tienen los particulares de alegar en justicia las disposiciones con efecto directo y las directamente aplicables para controlar el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al adoptar medidas de aplicación.

Aquí la similitud es menos acusada, pues cuando se trata de las medidas de aplicación que necesita un acto directamente aplicable, como el reglamento, el Tribunal (101) mantiene que la aplicabilidad directa del acto tendrá en este caso por efecto permitir a las jurisdicciones nacionales controlar la conformidad de las medidas nacionales con el contenido del reglamento, y al registrarse la adopción de esas medidas por el derecho público de los Estados miembros, los tribunales nacionales controlarán el fondo y la forma de las mismas.

En el caso de disposiciones no directamente aplicables con efecto directo, en cambio el Tribunal, en el asunto VNO (102) señaló que cuando las autoridades comunitarias hubieran, mediante directiva, obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, los particulares podrán alegar dicha disposición en justicia para controlar si los Estados miembros en el ejercicio de la facultad que les está reservada en cuanto a la forma y los medios para la aplicación de la directiva, han permanecido dentro de los límites de apreciación que le marca la directiva.

---

(99) Sent. 6-10-1970, as. 9/70, Grad, cit. nota (64), cdo. 5, p. 838; sent. 21-10-1970, as. 20/70, Lesage, cit. nota (64), cdo. 5, p. 874; sent. 21-10-1970, as. 23/70, Haselhorst, cit. nota (64), cdo. 5, página 893.

(100) Disposiciones directamente aplicables, sent. 20-2-1964, as. 6/64, Costa/ENEL, cit. nota (27), p. 1159; sent. 9-3-1978, as. 106/77, Simmenthal, cit. nota (12), cdos. 17, 21, 24 y parte disp., pp. 643 a 646. Disposiciones con efecto directo, sent. 10-10-1973, as. 34/73, Variola, cit. nota (8), cdo. 15, p. 992; sent. 23-11-1977, as. 38/77, Enka, cit. nota (43); cdo. 18, p. 2213; sent. 8-4-1976, as. 43/75, Defrenne II, cit. nota (53), cdo. 64, p. 480; sent. 5-4-1979, as. 148/78, Ratti, cit. nota (37), cdo. 23, página 1642.

(101) Sent. 27-9-1979, as. 230/78, Eridania, cit. nota (19), cdo. 34, p. 2771.

(102) Sent. 1-2-1977, as. 51/76, VNO, cit. nota (48), cdos. 21 a 24, p. 127 y cdos. 27 a 29, p. 128.

Por consiguiente, si la directiva deja un cierto margen, el control se limita al exterior de ese margen, y no a las medidas que el Estado pueda adoptar dentro del mismo, a diferencia de lo que ocurría en la aplicabilidad directa. El control, en el caso del efecto directo de actos no directamente aplicables parece menor, y aunque en nuestra opinión el poder de apreciación del Estado miembro excluiría el efecto directo, el Tribunal, al menos en el asunto VNO, los pone en relación, y en realidad es un caso un poco diferente al de incumplimiento del Estado miembro por no adopción de medidas de aplicación. En este caso el Estado miembro sí las había adoptado; se trataba para los Estados de una obligación de hacer. El efecto directo aquí jugaría para controlar si el Estado había utilizado correctamente el margen de apreciación que le dejaba la directiva.

### III. CONSECUENCIAS DE LA APLICACION EN LA PRACTICA DE ESTAS NOCIONES

La consecuencia que destacaremos es que la jurisprudencia del Tribunal sobre el efecto directo difumina un tanto la distinción entre reglamento y directiva, especialmente en cuanto a sus resultados en la «praxis». Depende, ciertamente, en gran medida en el caso de las directivas de dos factores fundamentales: de que sean más o menos detalladas y concretas en su contenido, ya que mientras más lo sean más fácil será que puedan producir efecto directo (y suelen serlo, es una crítica frecuente a las directivas comunitarias), y de que el Tribunal utilice a su vez un criterio ms amplio o más estricto al interpretarlas para ver si sus disposiciones pueden producir esos efectos.

Pero aunque las directivas fueran muy detalladas y el Tribunal empleara un criterio muy amplio para reconocerles efecto directo, aún subsistiría una diferencia entre reglamento y directiva que es la aplicabilidad directa del reglamento (103). A este respecto, y para evitar repeticiones, nos remitimos al examen de las diferencias entre las nociones de aplicabilidad directa y efecto directo, ya que el reglamento goza o puede tener los efectos de ambas nociones y la directiva sólo las del efecto directo.

La otra consecuencia, relacionada con la que acabamos de ver, es que si bien las nociones de aplicabilidad directa y efecto directo deberían significar siempre lo mismo y tener los mismos efectos, sean cuales sean las disposiciones de derecho comunitario a las que se aplican, esto no es del todo exacto. Pues si bien la noción de aplicabilidad directa no cambia, la noción de efecto directo puede tener distintos efectos según que se refiera a una disposición directamente aplicable o no.

Como vimos, el momento en que se pueden alegar los derechos que confiere una disposición con efecto directo varía según que esa disposición sea directamente aplicable o no. Y aunque hasta el momento, que sepamos, el Tribunal no se haya pronunciado sobre la posibilidad que tienen las directrices, por ejemplo, de producir efecto directo horizontal (posibilidad que no debe excluirse de antemano

---

(103) En este sentido, TIMMERMANS, C. W. A.: «Directives...», cit., pp. 553-554.

dado el carácter evolutivo de la jurisprudencia del Tribunal), nos parece que el efecto directo alcanza la plenitud de sus efectos en las disposiciones del Tratado y en las directamente aplicables, mientras que ve limitados en cierta manera sus efectos en las disposiciones que no lo son.

Entonces, aunque la noción de efecto directo sea siempre la misma, sea cual sea la disposición a la que se refiera, puede que difieran un tanto sus efectos según que las disposiciones que alcancen la plenitud de sus efectos sean las disposiciones del Tratado y las que reúnan ambas nociones.

## 1. Su aplicación a las distintas disposiciones de derecho comunitario.

### — Los Tratados fundacionales y los Tratados modificativos de los mismos.

Como ya hemos señalado anteriormente, no nos parece oportuno, por las razones ya expuestas, aplicar la noción de aplicabilidad directa a las disposiciones de los Tratados. El trámite necesario de la firma y ratificación para su entrada en vigor en los Estados miembros nos parece que excluye la aplicación de la noción de aplicabilidad directa.

Pero en cambio, una vez en vigor e integrados en el sistema jurídico de los Estados miembros, lo que sí pueden producir sus disposiciones es efecto directo, siempre que sean lo suficientemente precisas para ello y confieran derechos a los particulares (104).

Precisamente las primeras sentencias del Tribunal sobre el efecto directo se refieren a disposiciones de los Tratados fundacionales, así en el asunto *Bosch* se refiere a los artículos 85 a 87 CEE, el asunto *Van Gend & Loos* a los artículos 9 y 12 CEE, el *Costa/ENEL* a los artículos 37, 53 y 93, par. 3 CEE, etc... (105).

Los requisitos para que una disposición de los Tratados fundacionales pueda producir efecto directo son los ya examinados, y pueden producir tanto el efecto directo vertical como el horizontal. En base a que no cumplían esos requisitos, el Tribunal les ha negado esos efectos a algunas de las disposiciones del Tratado, como el artículo 102 CEE en el asunto *Costa/ENEL*, el artículo 97 CEE, en el asunto *Molkerei*, etc... (106).

### — Los reglamentos.

Los reglamentos son, por definición, según establece el artículo 189, par. 2 CEE, directamente aplicables. Todas sus disposiciones, por tanto, lo son, en el sentido que le hemos dado a esta noción y por las razones ya expuestas (107).

Sin embargo, como ya hemos mencionado, y como ocurre con las disposiciones

(104) CONSTANTINIDES-MEGRET, C.: *Le droit...*, cit., pp. 44 a 46; WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., pp. 431-434.

(105) Para ampliar, vld. PESCATORE, P.: «L'application...», cit.; WAELBROECK, M.: *Traités...*, cit., y especialmente, LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., pp. 74 a 82.

(106) LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., pp. 74 a 82.

(107) Sent. 7-2-1973, as. 39/72, Comisión/Italia, cit. nota (63), pp. 113 y 114.

de los Tratados fundacionales, no todas sus disposiciones tienen que producir efecto directo (108). Lo producirán las disposiciones del reglamento que reúnan las condiciones necesarias para ello, y en ese sentido no tendrán problemas, pues como las disposiciones de los Tratados fundacionales, estas disposiciones se integran en el sistema jurídico de los Estados miembros. Igualmente, pueden producir tanto efecto directo vertical (109) como efecto directo horizontal (110).

— Las directivas.

No son actos directamente aplicables por definición, pues según establece el artículo 189, par. 3 CEE, los Estados conservan competencias en cuanto a la forma y los medios para su aplicación. Por lo tanto, para desarrollar la plenitud de sus efectos necesitan medidas nacionales de aplicación (111).

Sin embargo, a pesar de que hasta que el Estado no tome las medidas de ejecución necesarias no se integran plenamente en su sistema jurídico, el Tribunal les ha reconocido la posibilidad de producir efecto directo en caso de incumplimiento del Estado, y una vez transcurrido el plazo para ello, siempre que por su naturaleza se presten a producirlos y confieran derechos a los particulares.

Pero hasta ahora el efecto directo que el Tribunal les ha reconocido ha sido el vertical (112) y la cuestión de si pueden producir el efecto directo horizontal es aún controvertida. La doctrina, en general, admite la posibilidad, aún a reserva de lo que sobre ese punto pueda decir el Tribunal (113).

El Tribunal, aunque hasta el momento no ha aludido expresamente al tema, pues no se le ha planteado el caso, parece que en los últimos años centra mucho el efecto directo de las directivas en las relaciones entre los Estados miembros y sus nacionales.

Así en el asunto Ratti (114) señala que una directiva, por su naturaleza, no impone obligaciones más que a los Estados miembros, por lo que parece que el particular sólo podrá actuar contra éstos. En el asunto Comisión/Bélgica (115),

(108) CONSTANTINIDES-MEGRET, C.: *Le droit...*, cit., pp. 47 y 48; WINTER, J. A.: «Direct Applicability...», cit., p. 435; REISCHL: *Conclusiones en el as. Ratti*, cit. nota (37), p. 1650; WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 113; LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., pp. 82 y 83.

(109) Sent. 14-12-1971, as. 43/71, *Politi, Rec. 1971*, as. 43/71, *Politi, Rec. 1971-7*, pp. 1049 y 1052; sent. 17-5-1972, as. 93/71, *Leoneslo*, cit. nota (13), pp. 294, 297 y 298; sent. 10-10-1973, as. 34/73, *Variola*, cit. nota (9), pp. 991, 993 y 994.

(110) Sent. 12-12-1974, as. 36/74, *Walrave*, *Rec. 1974-8*, pp. 1405-1430.

(111) También en este sentido AYRAL, M.: «La transposition des directives dans les droits nationaux», *Revue du Marché Commun*, núm. 210 (París, 1977), p. 413.

(112) Sent. 17-12-1970, as. 33/70, *SACE*, cit., nota (40), cdo. 18, pp. 1224-1225; sent. 4-12-1974, as. 41/74, *Van Duyn*, cit. nota (65), cdo. 12, p. 1349; sent. 1-2-1977, as. 51/76, *VNO*, cit. nota (48), cdo. 24, p. 127; sent. 23-11-1977, as. 38/77, *Enke*, cit. nota (43), cdos. 10 y 18, pp. 2212 y 2213; sent. 5-4-1979, as. 148-78, *Ratti*, cit. nota (37), cdos. 22, 46 y parte disp., pp. 1642, 1645 y 1646; sent. 6-5-1980, as. 102/79, *Comisión/Bélgica*, cit. nota (47), cdo. 12, p. 1487; sent. 7-7-1981, as. 158/80, *Rewe*, cit. nota (34), cdo. 43, p. 1838.

(113) Admiten la posibilidad TIMMERMANS, C. W. A.: «Directives...», cit., pp. 542 y 543; EASSON, A. J.: «Can Directives...», cit., p. 79; LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., pp. 86 y 87; WARNER, J. P.: «Intervention...», cit., p. C 114.

(114) Sent. 5-4-1979, as. 148/78, *Ratti*, cit. nota (37), cdo. 46, p. 1645.

(115) Sent. 6-5-1980, as. 102/79, *Comisión/Bélgica*, cit. nota (47), cdo. 12, p. 1487.

el Tribunal afirmará que sólo en circunstancias particulares el Tribunal reconoce el derecho, para los justiciables, de invocar en justicia una directiva frente a un Estado miembro que incumple, y en el asunto Rewe (116) reitera la relación particular-Estado miembro.

De todas estas decisiones del Tribunal se saca la impresión de que el Tribunal sólo contempla la relación particular-Estado miembro, pero habrá que esperar, sin embargo, a que el Tribunal confirme esta jurisprudencia, o que expresamente se pronuncie sobre los posibles efectos directos horizontales de las directivas. No obstante, dado el carácter evolutivo de la jurisprudencia del Tribunal, no se puede, en nuestra opinión, negar hoy tajantemente dicha posibilidad.

#### — Las decisiones.

En las decisiones hay que distinguir, según que vayan dirigidas a los Estados miembros o a los particulares. Si se trata de decisiones individuales, dirigidas a empresas o particulares, si son directamente aplicables en el sentido de que no necesitan medida nacional alguna que se interponga entre la Comunidad y el particular, y además, por lo general, le conferirá derechos o le impondrá obligaciones con lo que también tendrá efecto directo (117).

En cambio, el caso de las decisiones dirigidas a los Estados miembros es más parecido al de las directivas. Si la decisión le impone obligaciones al Estado miembro y necesita medidas nacionales para su aplicación, no será directamente aplicable. Puede, sin embargo, en ese caso, producir efecto directo, como el Tribunal ha reconocido en los asuntos Grad, Lesage y Haselhorst (118).

Queda, sin embargo, pendiente, como en las directivas, la cuestión de si pueden producir únicamente efecto directo vertical, que es el contemplado en las sentencias citadas, o si además pueden producir efecto directo horizontal. Al ser un caso parecido al de las directivas, suponemos que la solución será la misma en los dos casos.

#### — Los Tratados internacionales concluidos por la Comunidad.

Las disposiciones de los Tratados concluidos por la Comunidad se pueden considerar directamente aplicables en el sentido de que no necesitan ninguna medida nacional para integrarse en el sistema jurídico de los Estados miembros.

En efecto, según establece el artículo 228, par. 2 CEE, dichos acuerdos vincularán tanto a las Comunidades como a los Estados miembros, como parte integrante del derecho comunitario, y desde el momento de su entrada en vigor se integran en los sistemas jurídicos de los Estados miembros (119).

(116) Sent. 7-7-1981, as. 158/80, Rewe, cit. nota (34), cdo. 43, p. 1838.

(117) CONSTANTINIDES-MEGRET, C.: *Le droit...*, cit., p. 49.

(118) Sent. 6-10-1970, as. 9/70, Grad, cit. nota (64); sent. 21-10-1970, as. 20/70, Lesage, cit. nota (64); sent. 21-10-1970, as. 23/70, Haselhorst, cit. nota (64).

(119) MEGRET, J.: «Conclusion, formes et effets des accords internationaux passés par la Communauté», *Revue du Marché Commun*, núm. 76 (Paris, 1965), p. 26; LOUIS, J. V. y BRUCK-

Esta aplicabilidad directa los acercaría en cierto sentido los efectos de los reglamentos (el acto de conclusión suele adoptar forma del reglamento) (120), pero con la particularidad de que estos acuerdos tienen primacía sobre el derecho derivado (y sobre los reglamentos comunitarios que no supongan conclusión de acuerdos internacionales, por consiguiente), estando, sin embargo, subordinados a los Tratados fundacionales (121).

En cuanto a la posibilidad de que disposiciones de estos acuerdos puedan producir efecto directo, el Tribunal, en el asunto Bresciani (122), reconoció dicha posibilidad al afirmar que podía producirlos el artículo 2, par. 1 de las Convenciones de Yaoundé I y II. Se trataba de un caso de efecto directo vertical, y el Tribunal aún no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre si estas disposiciones podrían tener también efecto directo horizontal (123), aunque como en el caso de las decisiones y directivas, dado el carácter evolutivo de la jurisprudencia del Tribunal, es una posibilidad que no puede excluirse, tanto más si tenemos en cuenta la aplicabilidad directa de estas disposiciones y su primacía sobre el derecho derivado.

#### IV. CONCLUSIONES

De lo hasta ahora expuesto se desprende que la confusión originada en derecho comunitario sobre estos conceptos tiene su origen tanto en el distinto significado de los términos en Derecho Internacional y en Derecho comunitario, como en la falta de precisión que encontramos a veces en el Derecho comunitario.

En consecuencia, no se pueden aplicar al Derecho comunitario las categorías del Derecho Internacional sin haber examinado previamente si coincide el contenido de las mismas, ya que el Derecho comunitario es un derecho nuevo, con unas categorías y una terminología propias, que a veces toma del Derecho Internacional, pero que en ocasiones, bajo el mismo término esconde una realidad diferente a la del Derecho Internacional.

En este trabajo hemos intentado clarificar los conceptos de «aplicabilidad directa» y «efecto directo» y su significado dentro del ordenamiento jurídico comunitario, dándoles siempre el mismo contenido cualquiera que sea la disposición comunitaria a la que se aplican, y prescindiendo del significado de esas nociones en Derecho Internacional en la medida en que la comparación de las mismas podía servir como elemento de confusión en vez de clarificación.

Para ello hemos partido tanto de los Tratados fundacionales como de la jurisprudencia y la doctrina comunitaria, y hemos llegado a la conclusión de que dichos

---

NER, P., en MEGRET, J.; WAELEBROECK, M.; LOUIS, J. V.; VIGNES, D. y DEWOST, J. L.: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 12: «Relations extérieures» (Bruselas, 1981), p. 187.

(120) LOUIS, J. V. y BRUCKNER, P.: «Relations...», cit., p. 45.

(121) LOUIS, J. V.: *El ordenamiento...*, cit., p. 62; LOUIS, J. V. y BRUCKNER, P.: «Relations...», cit., p. 181.

(122) Sent. 5-2-1976, as. 87/75, Bresciani, Rec. 1976-2, pp. 129-152, cdos. 25 y 26, y parte dispositiva, pp. 142 a 144.

(123) LOUIS, J. V. y BRUCKNER, P.: «Relations...», cit., p. 191.

conceptos están claramente diferenciados en teoría, pues resultan de la aplicación de criterios diferentes, mientras que en la práctica es mucho menos relevante su distinción al atribuirles a ambos el Tribunal comunitario efectos muy parecidos.

Así, la aplicabilidad directa se refiere a la manera en que las disposiciones de Derecho comunitario se convierten en derecho vigente en los Estados miembros, y disposiciones directamente aplicables serán las que se integren automáticamente en el ordenamiento de los Estados miembros, sin necesitar medida nacional alguna de introducción para su validez, mientras que no serán disposiciones directamente aplicables las que necesiten ser traducidas a derecho nacional para integrarse en cuanto tales en dichos ordenamientos.

El efecto directo, en cambio, se refiere a la propia naturaleza de la disposición comunitaria, que al ser completa, jurídicamente perfecta y no dejar margen discrecional a los Estados miembros (o muy escaso y judicialmente controlable), y en el caso de que confiera derechos a los particulares, podrá ser alegada por éstos ante los tribunales nacionales para hacer valer dichos derechos y para evitar, por lo general, la aplicación de la legislación nacional contraria a las disposiciones de derecho comunitario con ese efecto.

Estas dos categorías no se dan aisladas sino que coinciden en muchas disposiciones de derecho comunitario, de ahí la dificultad en su diferenciación, y como hemos intentado demostrar, el juego combinado de ambas matiza los efectos de las mismas, sin que por ello pierdan sus rasgos característicos. Entonces, para ver los efectos y el alcance de una determinada disposición de derecho comunitario habrá que ver si es o no directamente aplicable, y si es susceptible o no de producir efecto directo.

**NOTAS**

