

LA APLICACIÓN DEL DUE



CONSIDERACIONES GENERALES

La aplicación del DUE y su cumplimiento implica la vigilancia, el control y la garantía de ese cumplimiento y, si es necesario, su aplicación judicial y la sanción de su incumplimiento.

La aplicación del DUE exige el ejercicio de funciones legislativas -para desarrollar los Tratados o el Derecho derivado-, funciones ejecutivas y funciones judiciales.

Las funciones citadas se reparten en tres niveles:

- entre los Estados miembros y la UE en virtud de las competencias atribuidas en los Tratados Constitutivos,
- dentro de la UE entre sus instituciones según lo dispuesto en dichos Tratados y
- dentro de cada Estado entre sus instituciones nacionales según lo que estipule su Derecho interno.

CONSIDERACIONES GENERALES

El ejercicio de estas funciones (legislativas, ejecutivas y judiciales) repartidas en los niveles citados se ajustan a los siguientes principios:

- principio de autonomía institucional y de procedimiento,
- principio de cooperación leal (controlable ante el TJUE),
- principio de subsidiariedad (toma de decisiones lo más próxima posible al ciudadano) y
- principio de proporcionalidad.

La aplicación del DUE ha de tener en consideración las competencias atribuidas a la UE y su ámbito material (políticas y acciones internas y acción exterior), personal (destinatarios o titulares de derechos y deberes que crean las normas) y territorial (las normas se aplican por la UE, los Estados miembros y otras personas físicas o jurídicas a las que afecta).

Para entender el sistema hay que especificar los principios que rigen las relaciones entre el DUE y el Derecho interno de los Estados miembros, para identificar normas vigentes y aplicables y la eventual solución de conflictos.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LA MISMA UNIÓN Y SUS INSTITUCIONES

Función legislativa

La aplicación del DUE compete principalmente a la UE y sus instituciones que para ello elaboran el Derecho derivado en desarrollo de los Tratados Constitutivos. La función legislativa compete al PE y al Consejo -vedada al Consejo Europeo- aunque otras instituciones elaboran actos jurídicos vinculantes y no vinculantes.

La UE coordina políticas y coordina el comportamiento de los Estados miembros y personas físicas o jurídicas a las que afecta el DUE.

Las funciones ejecutivas se encomiendan a la Comisión y la función judicial al TJUE.

Función ejecutiva. La Comisión:

- vela por la aplicación de los Tratados y de las normas que en su desarrollo elaboran las instituciones,
- controla la aplicación del DUE bajo la supervisión del TJUE,

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LA MISMA UNIÓN Y SUS INSTITUCIONES

Función ejecutiva. La Comisión:

- ejecuta el presupuesto de la UE y gestiona los programas,
- ejerce funciones de coordinación, ejecución y gestión,
- excepcionalmente afecta a empresas, aunque ejerce control sobre ellas en el ámbito de la EURATOM (seguridad),
- vela directamente por la aplicación de la normativa sobre competencia (normas antimonopolio),
- gestiona los fondos estructurales ([FEDER](#) y [FSE](#)),

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LA MISMA UNIÓN Y SUS INSTITUCIONES

Función ejecutiva. La Comisión:

- administra las cláusulas de salvaguardia (cláusula por la que los Estados de la Unión pueden adoptar medidas derogatorias temporales de algunas disposiciones de los Tratados, cuando surjan circunstancias imprevistas y especialmente perjudiciales para ellos, siempre con autorización de la Unión Europea, v.g. arts. 114 y 191 TFUE) y control de las ayudas nacionales y
- tiene poderes y competencias para recabar información y proceder a la comprobación de los datos recabados.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LA MISMA UNIÓN Y SUS INSTITUCIONES

Las instituciones y órganos de la UE pueden controlar, autorizar, aprobar o rechazar los actos de los Estados miembros en aplicación del DUE consistentes en:

- prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito,
- medidas de salvaguarda justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas,
- ayudas, etc.

Las instituciones y órganos de la UE pueden ser informadas por los Estados miembros y pueden contactar y consultar con ellos.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LA UE Y SUS INSTITUCIONES

Función judicial.

El TJUE garantiza el respeto del Derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados Constitutivos mediante los recursos que pueden interponer los Estados, instituciones y personas físicas o jurídicas legitimadas, así como la cuestión prejudicial que pueden interponer los órganos jurisdiccionales nacionales.

Función sancionadora.

Los reglamentos regulan la obligación de los Estados de establecer, previa consulta a la Comisión, sanciones a los particulares por su violación.

La UE y sus instituciones ostentan poder sancionador pecuniario o administrativo (Consejo, Comisión, BCE, TJUE) previsto en los Tratados o reglamentos que habilitan a la Comisión para la imposición de multas y multas coercitivas o a tanto alzado y otro tipo de sanciones administrativas, a saber:

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LA MISMA UNIÓN Y SUS INSTITUCIONES

Función sancionadora.

- recargos,
- exclusión de un régimen de subvenciones o de fianzas previsto en la PAC,
- multas y multas coercitivas o sumas a tanto alzado para la supresión de discriminación en materia de precios y condiciones de transporte y
- sanciones en el ámbito de la lucha contra el fraude.

Las sanciones están previstas en el Derecho derivado y sometidas a garantías de procedimiento, plazos de prescripción y de ejecución.

El TJUE puede imponer las multas a tanto alzado indicadas por la Comisión.

Las sanciones pecuniarias impuestas a personas físicas o jurídicas o Estados miembros son títulos ejecutivos.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

Los Estados miembros son destinatarios del DUE y -como titulares de las competencias originarias propias- tienen especial protagonismo en su aplicación como “*administración indirecta*”.

- Toda competencia no atribuida a la UE corresponde a los Estados.
- En los ámbitos de competencia exclusiva de la UE sólo ésta puede legislar y adoptar actos jurídicos vinculantes, los Estados únicamente podrán legislar si son facultados expresamente por la UE.
- En virtud del principio de autonomía institucional y de procedimiento las medidas nacionales de aplicación del DUE que adoptan las autoridades ejecutivas, legislativas o judiciales nacionales competentes aplicarán uniformemente el DUE según los procedimientos establecidos en el Derecho interno.
- Cada Estado miembro es el único responsable ante la UE y ante el resto de los miembros de la aplicación del DUE.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

- Cada Estado miembro determina qué autoridad y por qué medios aplicará el DUE, v.g. desarrollo normativo del DUE a través de la potestad legislativa del Parlamento Nacional o de cámaras autonómicas; sobre la potestad reglamentaria del gobierno o aplicación del DUE se han pronunciado el TC y los tribunales ordinarios.
- En los Estados de estructura compleja participan en el desarrollo normativo y en la ejecución del DUE el poder central y el poder autonómico.
- Factores a considerar:
 - * Materias reservadas en Derecho interno a la ley, v.g. fiscalidad.
 - * Naturaleza de las normas del DUE a desarrollar, v.g. Tratados, reglamentos...
 - * Naturaleza de las medidas nacionales requeridas (normas generales, actos administrativos...).

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

Potestad legislativa o reglamentaria en aplicación del DUE.

La cooperación normativa se ejerce condicionada por el principio de subsidiariedad -encomendada a Parlamentos Nacionales y regionales- y por el principio de proporcionalidad. Implican:

- Derogación o no adopción de normas internas contrarias al DUE (derechos de aduana entre Estados miembros).
- Adopción de las medidas necesarias para la transposición de directivas y decisiones en los plazos prescritos -excepcionalmente también para desarrollar reglamentos- respetando la seguridad jurídica y garantizando su plena aplicación a los beneficiarios. Las directivas excesivamente detalladas dejan poco margen de actuación, son reglamentos camuflados.
- Los Estados comparten con la UE la potestad sancionadora, por el incumplimiento del DUE, respecto a los particulares (transportistas, empresarios) incluso si falta la previsión específica en virtud del principio de cooperación.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

Potestad legislativa o reglamentaria en aplicación del DUE.

- La potestad sancionadora debe ejercerse de manera efectiva, disuasiva, proporcionada y en condiciones análogas a violaciones análogas. Se ha de ejercer con la necesaria uniformidad.
- Para compensar la falta de uniformidad se inicia la aproximación de legislaciones penales en el ámbito del ELSJ.

Potestad ejecutiva en aplicación del DUE.

- Los Estados miembros han de controlar el ejercicio de competencias de la Comisión a través de los comités de gestión o reglamentación ("[Comitología](#)") y una cooperación administrativa, anteriormente en la Decisión 1999/468 CE Consejo, de 28 de junio de 1999. REGULACIÓN ACTUAL: [Reglamento \(UE\) 182/2011 del PE y del Consejo de 16 de febrero de 2011](#), que establece las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

- Los Estados tienen la responsabilidad de aplicar el DUE a las personas físicas o jurídicas afectadas en materia agrícola, financiera, comercial o presupuestaria:

- * gestión de la OCM (Organización Común de Mercados Agrícolas), liquidar pagos y gastos y control de la reglamentación,

- * aplicación y control en las fronteras exteriores del DUE en relación a mercancías, unión aduanera, PPC, etc,

- * percepción de los recursos propios de la UE: arancel aduanero, exacciones agrícolas, IVA y

- * cooperación en la ejecución del presupuesto y la lucha contra el fraude.

- La Comisión ha de ser informada y puede verificar la adecuación del cumplimiento de sus instrucciones por las autoridades nacionales.

- El principio de autonomía institucional y de procedimiento queda limitado y fiscalizado por la Comisión.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

Otras actividades de los Estados miembros.

- aplican sanciones por incumplimiento del DUE.
- proceden a la ejecución forzosa de las obligaciones pecuniarias impuestas por el Consejo, la Comisión o el BCE a personas distintas del Estado.
- evaluación de la aplicación nacional de las políticas del ELSJ.
- la cooperación policial (la aplicación de medidas coercitivas es competencia exclusiva de los Estados).

La cooperación administrativa en la aplicación efectiva del DUE es un asunto de interés común y la UE llevará a cabo acciones para apoyar, coordinar y complementar la acción de los Estados miembros.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

LA APLICACIÓN DEL DUE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

La potestad jurisdiccional en la aplicación del DUE.

- El derecho a la tutela judicial efectiva es un principio general del DUE.
- Implica la salvaguardia por los jueces nacionales de los derechos o deberes derivados del DUE, normas con eficacia directa susceptibles de ser invocadas ante los tribunales nacionales.
- Se concreta el deber general de cooperación de los Estados en la aplicación del DUE, también en la cuestión prejudicial.
- Podrá limitarse la autonomía de procedimiento mediante la “cláusula de imprevisión” para:
 - * armonizar las legislaciones en aspectos procesales (deuda aduanera, puesta en libre práctica de mercancías, aplazamiento o reembolso de derechos de importación y exportación),
 - * someter la autonomía de procedimiento al principio de subsidiariedad, principio de trato nacional y principio de umbral mínimo de protección,
 - * prevenir la persecución del delito previsto en el [art. 30 del Estatuto TJUE](#).

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

OTRAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS Y LA APLICACIÓN DEL DUE

El DUE surte efectos entre personas físicas o jurídicas destinatarios o titulares de los derechos y obligaciones que establece, a saber:

- ciudadanos,
- personas relacionadas con la agricultura, ganadería y pesca -también consumidores-,
- trabajadores,
- beneficiarios de la libertad de establecimiento y prestadores de servicios (sociedades y nacionales de los Estados miembros que participan en el capital),
- personas que cruzan las fronteras interiores o exteriores,
- personas necesitadas de protección internacional o inmigrantes,
- transportistas y empresas.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE, DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS A LA APLICACIÓN DEL DUE

OTRAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS Y LA APLICACIÓN DEL DUE

- Están legitimadas para interponer recursos ante el TJUE (control de legalidad de actos u omisiones de la UE) y ante órganos jurisdiccionales nacionales en virtud del principio de eficacia directa del DUE.
- Están legitimadas para ejercer la iniciativa ciudadana para proponer la adopción de un acto jurídico a fin de aplicar los Tratados.
- Los Estados le pueden confiar a personas físicas o jurídicas -v.g. *interlocutores sociales*- la aplicación de normas de Derecho derivado en el ámbito de la política social, siendo el Estado el garante de su aplicación.

Los principios del DUE en su relación con los Derechos internos de los Estados

El DUE es un sistema diferenciado tanto del DI general como del Derecho interno.

Características esenciales del DUE según la interpretación del Tribunal: su autonomía, su primacía sobre los Derechos internos, su aplicabilidad automática o inmediata, su aplicabilidad directa y su diversidad normativa.

El TJCE afirmó, en el [Asunto Costa v. ENEL \(1964\)](#) que *considerando que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, que ha quedado integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de la entrada en vigor del Tratado, y que se impone a sus jurisdicciones; que, en efecto al crearse una Comunidad de duración ilimitada, provista de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una **limitación de competencias** o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos últimos han limitado, si bien en esferas concretas, sus derechos soberanos y creado de esta suerte un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos.*

Características del DUE en relación con los Derechos internos

Es un ordenamiento jurídico propio, producto de un proceso de integración supranacional, de ahí que presente estas características:

Autonomía:

- Respecto del Derecho Internacional.
- Respecto de los ordenamientos internos.

Primacía:

- Respecto a normas constitucionales de los Estados miembros.
- Sobre leyes internas, anteriores y posteriores a las normas comunitarias.

Aplicación inmediata: funciona como un sistema monista.

Aplicación directa:

- Fuente inmediata de derechos y obligaciones.
- Invocables ante los tribunales internos.
- Requisitos necesarios.

Diversidad: heterogeneidad y [Acervo Comunitario](#).

El principio de autonomía del DUE

La autonomía del DUE.

Partimos de la existencia de un ordenamiento (comunitario o de la Unión) independiente y distinto del Derecho Internacional general y de los Derechos internos de los Estados miembros.

El DUE es Derecho Internacional, su fundamento jurídico se encuentra en los Tratados de las Comunidades Europeas originarias, pero se separa de ciertas notas predominantes en Derecho Internacional general:

- diversidad en las fuentes, elementos típicamente internacionales -tratados y actos de OOII- junto a elementos específicos y elementos propios de los Derechos internos de los Estados miembros con su desarrollo normativo del Derecho originario;

- diversidad en el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados, esquemas vagamente federalistas, con competencias exclusivas de la Unión, competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, competencias complementarias y competencias exclusivas de éstos últimos;

- diversidad en compleja organización institucional, en la que órganos intergubernamentales y órganos integrados tienen competencias de decisión y control de la aplicación del DUE.

El principio de autonomía del DUE

El DUE es igualmente autónomo en relación con los Derechos de los Estados miembros, lo que impulsó al, entonces, TJCE a negarse a aceptar los argumentos de inconstitucionalidad de las normas comunitarias en relación con las Constituciones de los Estados miembros, y a afirmar la preferencia de las nociones comunitarias sobre las internas.

Para el TJCE los Estados al crear una *comunidad* de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, personalidad y capacidad jurídicas y competencias concretas cedidas por los miembros, han limitado en esas esferas concretas su soberanía y han creado un Derecho propio aplicable a Estados y ciudadanos.

Conclusión: el Derecho de la Unión Europea es particular, ni DIP ni Derecho interno, sino un Derecho autónomo, diferente, propio del proceso de integración, que sigue sus propias pautas, y ello por decisión expresa de los Estados miembros.

El principio de autonomía del DUE

La relación entre el DIP y el Derecho interno -distingue dos ámbitos internacional e interno- es muy distinta a la relación entre el DUE y el Derecho interno.

- Relación DIP-Derecho interno: el último no puede alegarse como justificación del incumplimiento del primero; el DIP respeta las condiciones que el Derecho interno de cada Estado establece para que aquel se integre en el sistema jurídico nacional -publicación-, el DIP se transforma en Derecho interno, este proceso puede darse en el seno de una OI, como es el caso de la UE.

- El DUE soluciona la relación con el Derecho interno de sus Estados miembros de otra forma, partiendo de la premisa del PRINCIPIO DE AUTONOMÍA -ordenamiento propio para el TJCE- porque para la consecución de sus objetivos necesita su aplicación inmediata, su eficacia directa y su primacía frente a cualquier norma de Derecho interno de los Estados.

- A diferencia del DIP el DUE se aplica inmediatamente -a excepción de los Tratados- y no se transforma en Derecho interno.

El principio de autonomía del DUE

- El DUE determina la vigencia y aplicación de todos sus actos, incluidos los tratados celebrados por la UE -que son también DIP- y de resto de sus actos normativos en el ámbito de los Estados miembros. Para alcanzar los objetivos de la UE de manera uniforme en todos los Estados es necesaria la aplicación inmediata del DUE en el ámbito interno, y también su eficacia directa y su primacía frente a cualquier otra norma del Derecho interno.

- Un vez integrado, o transpuesto en su caso, en el Derecho interno no pierde tampoco su calidad de DUE y llegado el caso, prima sobre aquel en caso de conflictos de normas. La validez del DUE no depende de ningún criterio establecido por el Derecho interno, como si ocurre con el DIP en relación con el requisito de la publicación.

Aplicación inmediata del DUE

Aplicación inmediata del DUE; partimos del sistema monista de relación entre el DUE y los Derechos internos de los Estados miembros: lo internacional, lo comunitario en nuestro caso, y lo interno son expresiones diferenciadas de un mismo fenómeno jurídico (art. 2 Constitución EEUU). En Derecho Internacional, normalmente de base dualista, para que las normas internacionales sean aplicables en los ordenamientos internos hace falta un acto de conversión, v.g. publicación de las normas internacionales en el ordenamiento interno (arts. [96.1](#), de la Constitución Española, o 1.5, del Código Civil).

El DUE se integra en los ordenamientos internos automáticamente y sin necesidad de acto de recepción, **SIN** conversión en norma jurídica interna, sino manteniendo sus características como tal Derecho de la Unión.

Aplicación inmediata del DUE

En DUE, encontramos Derecho primario (Tratados) y secundario (actos normativos de las instituciones UE). Los Tratados se recibirán como esté previsto en las Constituciones de los Estados. Sin embargo, una vez recepcionados, deben aplicarse en el Derecho interno de los Estados miembros en su calidad de DUE que nunca pierde tal carácter, nunca se transforman en Derecho interno por el hecho de su “recepción”.

La integración del DUE en el Derecho interno no sigue una pauta uniforme, los Tratados Constitutivos se equiparan a los acuerdos internacionales firmados fuera del ámbito de la Unión, exigiéndose su recepción según la teoría monista o dualista de cada sistema nacional.

Se recepcionan según las normas constitucionales, siguen pautas “dualistas”:

- Tratados Constitutivos, de reforma y adhesión.
- Procedimientos de revisión **simplificados**, decisiones sobre la defensa común, disposiciones que complementan la ciudadanía de la UE.

Una vez cumplimentada la recepción se aplican en su calidad de DUE, no se transforman en Derecho interno.

Aplicación inmediata del DUE

Si hablamos del resto del Derecho derivado (reglamentos, directivas y decisiones) y acuerdos internacionales celebrados por la UE -como actos de sus instituciones- NO TIENE QUE RECIBIRSE O PUBLICARSE.

- El reglamento: no se permite que se reciba o reproduzca en normas internas.
- Las directivas necesitan ser desarrolladas o ejecutadas -han de ser transpuestas- pero no publicadas y forman parte del ordenamiento aplicable en los Estados tras ser publicadas en el DOUE.
- Tampoco se “repcionan” en el Derecho interno los acuerdos internacionales que celebra la UE y se publican en el DOUE, éstos producen efectos en el ámbito de la Unión (vinculan a la UE y a los Estados miembros): son Derecho secundario.

El Derecho derivado de la Unión se integra directamente en ordenamientos internos de los Estados miembros: no se puede ni se deben recepcionar o publicar reglamentos, directivas o decisiones en el sistema interno de los Estados miembros (Italia, [Asunto Variola, 1973](#)), puesto que desvirtuaría su naturaleza comunitaria además de poner en peligro la aplicación uniforme del mismo (entrada en vigor). Las directivas, sólo se transponen, nunca se transforman en Derecho interno, no pierden su naturaleza de DUE, como Derecho supranacional.

Principio de eficacia directa del DUE

Aplicación directa del DUE: las normas de la Unión son fuente inmediata de derechos y obligaciones y pueden ser directamente invocadas por sus destinatarios ante los órganos jurisdiccionales de la UE o internos, ya sea por las instituciones, los Estados miembros o las personas físicas o jurídicas, v.g. las autoridades nacionales están obligadas a transponer directivas, otras normas son directamente aplicables sin intermediación.

En Derecho Internacional general la aplicabilidad directa de una norma en los ordenamientos internos depende de su carácter *self-executing*, en DUE la regla general es la de la aplicabilidad directa de todas sus normas, según interpretación del TJUE se deduce de lo siguiente:

La aplicación de la norma del DUE puede requerir ajustes previos (determinación previa de la autoridad competente para un procedimiento) pero ello no impide su invocación ante autoridades administrativas o judiciales.

Los Tratados Constitutivos reconocen al reglamento alcance general y aplicabilidad directa y la posibilidad de interponer la cuestión prejudicial, ante problemas de validez o interpretación, de lo que se deduce que con determinados requisitos el DUE tiene eficacia directa.

Principio de eficacia directa del DUE

Aplicación directa del DUE. Los Estados no persiguen dar eficacia directa a los Tratados, pero ciertamente el DUE es un sistema distinto.

En el [Asunto Van Gend & Loos, TJCE 1963](#), el Tribunal analizó el art. 12 del TCEE, que establecía obligaciones para los Estados en orden a la creación de un mercado común que afectaba a Estados, instituciones y sistema judicial, por lo que pese a no atribuir expresamente derechos y obligaciones a los particulares, puede interpretarse que una norma del DUE puede por sí misma crear tales derechos y obligaciones cuando reúne determinados requisitos.

En este *Asunto Van Gend & Loos* (1963), el Tribunal estimó que respecto de derechos creados por el art. 12 TCEE había que presumir, si se reunían los requisitos necesarios (contenido claro, preciso y no condicionado), que cualquier norma DUE gozaba de eficacia directa, dada la peculiaridad del proceso de integración europea. Esa eficacia directa no era siempre igual, sino que podía ser sólo vertical (derechos frente al Estado) o incluso horizontal (derechos y obligaciones entre particulares).

Eficacia directa

- Los Tratados Constitutivos despliegan en algunos casos efecto directo pleno (normas sobre competencia, libre circulación de personas); eficacia vertical y horizontal; eficacia directa limitada, sólo vertical (prohibición de no discriminación por razón de nacionalidad); o no tener eficacia directa en absoluto (algunas disposiciones genéricas como objetivos o principios de la UE).

- Los reglamentos y decisiones dirigidas a personas físicas y jurídicas tienen, por definición, eficacia directa plena, crean derechos (eficacia directa vertical ascendente) y obligaciones (eficacia directa vertical descendente) para los particulares en sus relaciones con el Estado y en sus relaciones con otros particulares (eficacia directa horizontal) al margen de la limitada legitimación procesal del particular ante TJUE.

- Las directivas y decisiones dirigidas a los Estados por definición no tendrían tal efecto, pero el TJUE así lo ha reconocido, siempre que cumplan los requisitos citados. No obstante, en el caso de las directivas dicho efecto directo no se produce hasta que no haya vencido el plazo de transposición y sólo ha sido reconocido hasta el momento en sentido vertical (frente al Estado), pero no horizontal (entre particulares).

Requisitos para la eficacia directa del DUE

Eficacia directa del DUE

Requisitos esbozados en la Sentencia *Van Gend & Loos* de 1963:

- la norma ha de ser **clara y precisa**, contenido determinado, concreto, evidente. El sometimiento a plazo concreto no impide ser considerada como precisa, sino que sólo retrasa este efecto (período transitorio). Tampoco lo impide el hecho de que necesite de interpretación por el TJUE.

- efectivamente **imperativa** (aunque puede necesitar interpretación judicial), **completa** y jurídicamente **perfecta**, sin depender de normas de aplicación para generar efectos;

- **incondicional**, no sometida a término, condición o reserva, sin depender su efectividad de una norma posterior de desarrollo o ejecución que reglamente las condiciones de su aplicación o instrumente los medios para ello. Norma no condicionada: no existe margen de apreciación discrecional por las autoridades nacionales; la norma formula una obligación de hacer o no hacer que no permite margen de discreción.

Requisitos para la eficacia directa del DUE

Eficacia directa del DUE

Requisitos esbozados en el [Asunto Van Gend & Loos de 1963](#):

- la incondicionalidad, **claridad** y precisión de la norma condicionan la función del juez nacional, su margen de interpretación será menor si se establece la responsabilidad patrimonial de un Estado para reparar daños por incumplir el DUE, habrá más margen de interpretación si se trata de verificar la compatibilidad de una norma interna con el DUE que puede derivar en exclusión de la primera o su sustitución por la norma de la UE (efecto directo de sustitución).

Eficacia directa de las distintas categorías normativas del DUE

Eficacia directa del DUE

- Los Tratados Constitutivos:
 - Pueden tener eficacia directa plena y crear derechos y obligaciones para los particulares en sus relaciones con el Estado y con otros particulares (efecto directo vertical y horizontal), v.g. normas sobre libre circulación de mercancías o personas recogidas en los Tratados o abolición de discriminación por razón de nacionalidad, principio de igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos.
 - Pueden tener eficacia limitada y crear derechos y obligaciones para los particulares en sus relaciones con el Estado, pero no con otros particulares, efecto directo vertical (no discriminación por razón de nacionalidad o normas relacionadas con el mercado común).
 - Pueden no tener eficacia directa, como ha reconocido el Tribunal respecto de las normas que definen los objetivos de la UE o el principio de cooperación leal o prohíben las ayudas públicas.

Eficacia directa de las distintas categorías normativas del DUE

Eficacia directa del DUE

- Los reglamentos.
 - El reglamento tiene alcance general y es directamente aplicable, el Tribunal no cuestiona su eficacia directa salvo que observe que la norma no es incondicional, clara y precisa, aunque su denominación sea reglamento, su objeto y contenido no responden a esa naturaleza.
- Las decisiones dirigidas a personas físicas o jurídicas.
 - Crean por definición derechos y obligaciones para tales personas plenamente exigibles en el ámbito interno. Si imponen una obligación pecuniaria constituirán **títulos** ejecutivos.

Eficacia directa de las distintas categorías normativas del DUE

Eficacia directa del DUE

- Las directivas y las decisiones no tienen el alcance general de los reglamentos y salvo las decisiones que se dirigen a personas físicas o jurídicas, tampoco son directamente aplicables.

- La directiva no contiene normas incondicionales, pues deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para conseguir el resultado perseguido, aunque la libertad de elección de medios se reduce y el juez nacional está obligado a interpretar el Derecho interno conforme a la directiva en cuestión y a controlar que el Estado elige los medios más adecuados para el logro del resultado previsto en la norma de la UE.

- Si los requisitos de claridad, incondicionalidad y precisión están presentes el juez podrá extender también el principio de eficacia directa a directivas y decisiones.

Eficacia directa de las distintas categorías normativas del DUE

Eficacia directa del DUE

- Las directivas y las decisiones no tienen el alcance general de los reglamentos.
 - La EFICACIA DIRECTA DE LA DIRECTIVA tiene un requisito, el transcurso del plazo de transposición y un alcance específico -como la decisión- la eficacia directa que puede desplegar en defecto de su correcta transposición **SÓLO PUEDE ESGRIMIRSE FRENTE AL ESTADO.**
 - El Estado puede actuar mediante empresas, autoridades regionales o locales u otros organismos.
 - La eficacia directa permite excluir la aplicación de una norma interna contraria al DUE o insuficiente, también se puede sustituir con la directiva la ausencia de norma de Derecho interno pertinente (efecto directo de sustitución).

Eficacia directa de las distintas categorías normativas del DUE

Eficacia directa de las directivas

- Las directivas no crean obligaciones jurídicas exigibles a los particulares. El Tribunal en la [Sentencia Francovich y Bonifaci de 1991](#) interpretó que aunque una directiva no cumpla los requisitos para desplegar efecto directo puede generar un derecho a indemnización exigible al Estado por los daños ocasionados por su defectuosa transposición.

En las Sentencias [Ratti \(1979\)](#) y [Becker \(1982\)](#) se condiciona la posibilidad de invocar una directiva y su efecto directo a:

- la expiración del plazo dado a los Estados miembros para su adaptación interna,
- la ausencia, insuficiencia o deficiencias en la adaptación y
- que la disposición que invoca la directiva sea precisa e incondicional desde el punto de vista de su contenido.

Eficacia directa de las distintas categorías normativas del DUE

Eficacia directa de las normas contenidas en acuerdos internacionales y decisiones tomadas en virtud de tales acuerdos.

Pueden tener eficacia directa pero no se presume. Han de cumplir los requisitos generales de incondicionalidad, claridad y precisión y que su naturaleza y objeto lo permitan (tratados de libre comercio, asociación y cooperación).

Efecto directo y aplicabilidad

Los requisitos del efecto directo

- Norma de la Unión, obligatoria y en vigor.
- Autosuficiente: claridad y precisión.
 - Capacidad de aplicación a situaciones particulares sin necesidad de ulterior desarrollo normativo.
 - Aún necesitando desarrollo normativo, tendrá efecto directo si no existe margen de discrecionalidad.
- Incondicionalidad.
 - La eficacia de la disposición no debe estar sometida a condición suspensiva o ésta debe haberse cumplido.
- Plazo.
 - No sujeción a plazo o transcurso del mismo.
 - Se exceptúa la necesidad de transcurso del plazo de transposición, en el caso de las directivas, para su efecto directo.

Efecto directo y aplicabilidad

Efecto directo vertical y efecto directo horizontal

- Todas las normas de la Unión que cumplen los requisitos mencionados, generan efecto directo vertical, son exigibles y aplicables:
 - Frente a las autoridades públicas internas.
- Sólo algunas, generan efecto directo **horizontal** y son exigibles entre particulares:
 - Ningún problema si se trata de normas de Derecho originario o de reglamentos.
 - Ausencia de efecto directo horizontal de *directivas y decisiones* dirigidas a Estados miembros ([Asunto Marshall de 1986](#)).

Concepto de autoridad pública: los particulares pueden invocar una directiva contra el Estado cualquiera que sea la calidad en que éste actúe, ya como empresario, ya como entidad pública. El concepto de autoridad pública es amplio a estos efectos.

Efecto directo y aplicabilidad

Efecto directo vertical y efecto directo horizontal

La doctrina de la interpretación conforme se estableció en el [Asunto Marleasing de 1990](#); se pretendía la aplicación directa de la primera directiva de sociedades. Se imponía, en la práctica, una obligación de inaplicación de la norma prevista en el Código Civil, por ser contraria a la directiva comunitaria. Según el Tribunal al aplicar el Derecho interno, el órgano jurisdiccional nacional está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado que persigue la directiva. Si dicha interpretación conforme no es posible, el órgano jurisdiccional nacional debe aplicar íntegramente el Derecho Comunitario y proteger los derechos que éste concede a los particulares, así como abstenerse de aplicar, en su caso, cualquier disposición en la medida en que tal aplicación conduzca, en las circunstancias del litigio, a un resultado contrario al Derecho Comunitario.

El principio de la primacía del DUE

- La primacía es un complemento necesario para la eficacia del DUE en aquéllos casos en que también existe una norma de Derecho interno anterior o posterior que está en conflicto con la norma del DUE.

La necesidad de la **primacía del DUE** ha sido expuesta por el TJCE en el **Asunto Walt Wilhelm (1969)**: *“Sería contrario a la naturaleza de tal sistema admitir que los Estados miembros pudiesen adoptar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el efecto útil del Tratado; la fuerza imperativa del Tratado y de los actos adoptados en aplicación del mismo no podría variar de un Estado a otro por efecto de actos internos sin perturbar el funcionamiento del sistema comunitario y sin poner en peligro la realización de los fines del Tratado, por lo que cualquier conflicto entre normas comunitarias y nacionales debe resolverse mediante la aplicación del principio de la primacía de la norma comunitaria”*.

No existe dificultad con las leyes anteriores. El problema aparece en sistemas jurídicos, como el francés, en que las normas posteriores derogan a las anteriores ¿existe la posibilidad de que leyes internas permitan la modificación, derogación o suspensión de normas comunitarias? La respuesta viene de la mano del principio de primacía.

El principio de la primacía del DUE

La jurisprudencia ha declarado que no importa si la norma de Derecho interno en conflicto con el DUE es anterior o posterior a esta última.

El desarrollo jurisprudencial permitió una evolución en el sentido de afirmar la primacía del Derecho Comunitario, posición confirmada por la propia jurisprudencia del TJCE, que, en el [Asunto Simmenthal \(1978\)](#) establecía que, ...”*en virtud del principio de la primacía del Derecho Comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen como efecto impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que fueran incompatibles con las normas comunitarias*”, y ello había de conseguirse a través de la actuación de los propios jueces nacionales, sin necesidad de actos legislativos de revocación de las normas internas contrarias, porque corresponde al juez nacional aplicar íntegramente el DUE y garantizar su eficacia. Pueden adoptarse otras medidas internas (gubernamentales o administrativas) distintas a la derogación formal.

Los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares y los jueces a salvaguardar los derechos que conceden a éstos el DUE.

Esquema de la primacía

Conflicto Derecho Comunitario y ley interna posterior ([Sentencia Simmenthal de 1978](#)):

- Es admisible la aplicación preferente de la norma comunitaria sobre la ley interna posterior sin previa declaración de inconstitucionalidad de esta última.

- Los poderes de los jueces ordinarios en el juicio de constitucionalidad de las leyes se definen con la tesis de la supremacía del Derecho Comunitario: no se juzga la jerarquía o la constitucionalidad, sino que se desplaza la aplicación.

- En relación a la posición de la norma interna no es necesaria la declaración expresa de nulidad, únicamente el simple desplazamiento [Sentencia Incoke \(1998\)](#).

- En España, la [STC 28/91](#) establece un criterio similar.

- Ausencia de relevancia constitucional de los conflictos entre el Derecho Comunitario y el Derecho español. El DUE se mide “constitucionalmente” con los Tratados Constitutivos y ellos son fruto de la cesión de competencias, acordada por los cauces constitucionalmente previstos.

- Posteriores desarrollos jurisprudenciales diseñaron la [doctrina Factortame](#); la suspensión cautelar del Derecho interno incompatible.

Utilidad de la primacía

Evitar la colisión entre DUE y Constitución.

- La negación de la primacía se ha plasmado a veces en la interpretación de los Tribunales Constitucionales:
 - negación parcial de la primacía del DUE sólo respecto al núcleo constitucional esencial: los derechos fundamentales.
 - negación condicionada de la primacía del DUE si en la UE no se garantizan los valores constitucionales fundamentales.
- La respuesta del TJCE (Sentencias [Stauder de 1969](#) e [Internationale Handellsgesellschaft de 1970](#)):
 - reafirmación de la primacía.
 - inicio del sistema pretoriano o judicial de protección de los derechos fundamentales.
 - actitud posterior de los Tribunales Constitucionales nacionales: el caso español (de la [STC 64/1991](#) al [Dictamen 1/2004](#), lección 10).

El principio de la primacía del DUE

Los jueces nacionales han de suspender cautelarmente la aplicación de la norma interna incompatible con el DUE aunque su propio sistema nacional se lo prohíba.

Soluciones para adaptarse al principio de primacía.

- Francia excepciona el principio de la supremacía de la voluntad del legislador con fundamento en su propia Constitución (art. 55). Admitió finalmente la primacía en el conflicto del DUE con una norma posterior.

- En Italia el TC reconoció también la primacía del DUE al validar la constitucionalidad de la ratificación del TCEE mediante ley ordinaria. Planteó una excepción respecto a la garantía de los derechos fundamentales. Intentó hacer depender la primacía del DUE de una previa declaración de inconstitucionalidad por su Tribunal Constitucional, lo que fue considerado contrario al sistema comunitario en la sentencia Simmenthal.

- Alemania facilitó el reconocimiento de la primacía pero el Tribunal Constitucional Federal la cuestionaba en el caso de la protección de los derechos fundamentales hasta que el TJCE elaboró un sistema de protección comunitario.

El principio de la primacía del DUE

Soluciones para adaptarse al principio de primacía.

- Bélgica reconoció la primacía del DIP general cuando tenía eficacia directa y específicamente la primacía del DUE, para ello predispuso su Constitución tras la ratificación de los Tratados Constitutivos.
- Países Bajos y Luxemburgo en sus Constituciones reconocieron pronto el principio de primacía al DUE y al DIP general, reconociendo jurisprudencialmente la especificidad del primero.
- Los nuevos Estados han preparado convenientemente sus ordenamientos internos para hacer efectivo el principio de primacía, aunque este proceso no ha estado exento de dificultades.

El principio de la primacía del DUE

Es el concepto aplicable al posible conflicto entre norma de DUE y norma interna.

Ha sido establecido jurisprudencialmente ([Asunto Costa v. ENEL, 1964](#); [Asunto Walt Wilhelm, 1969](#) y [Asunto Simmenthal, 1978](#)):

- la norma UE (Derecho primario o secundario) prima (se aplica de forma preferente) sobre toda norma interna, incluidas las normas constitucionales, en la medida en que se opongan a la norma UE.

- sea la norma interna anterior o posterior a la norma DUE: si es anterior quedará derogada por la norma de la UE posterior; si es posterior es inaplicable porque al existir una norma de la UE anterior y contradictoria ello impide la válida formación de una norma nacional posterior opuesta a la comunitaria (*Asunto Simmenthal*, TJCE 1978).

PROBLEMAS:

- Es difícil la aceptación de la primacía en los sistemas internos. Declaraciones del TC español de [1 julio 1992](#) -Maastricht- y [2004](#), con vistas a la ratificación de la Constitución Europea.

- Fue compleja la incorporación en los Tratados Constitutivos (único de los principios estructurales proclamado expresamente en la Constitución Europea (art. I-6).

- Se recoge en la [Declaración nº 17](#) Tratado de Lisboa.

Problemas suscitados en la aplicación del principio: se constatan en el conflicto entre DUE y ley posterior o conflicto DUE y derechos fundamentales.

Características del DUE: Síntesis de la primacía

Garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea en todos los Estados miembros, su aplicabilidad inmediata y su eficacia directa.

Es consecuencia de la cesión de soberanía a la Unión (integración supranacional).

Los Estados tienen la obligación de derogar la norma interna incompatible en todo caso, pero su retraso o su no derogación no impide la aplicación de la norma de la Unión.

El juez nacional debe inaplicar la norma interna contradictoria y el Estado deberá indemnizar a los particulares afectados, en su caso.

Primacía y derechos fundamentales

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE (septiembre de 2000).

- Elaborada por la Convención.

- Contenido: Preámbulo y 54 artículos estructurados en 7 títulos:

I. Dignidad (vida, integridad...);

II. Libertades (intimidad, libertades políticas...);

III. Igualdad (no discriminación y protección de grupos específicos);

IV. Solidaridad (derechos laborales, protección medio ambiente y consumidores...);

V. Ciudadanía (los ya conocidos más el derecho a una buena administración);

VI. Justicia (tutela judicial efectiva y principios penales básicos);

VII. Disposiciones generales.

- **Ámbito de aplicación de la CDFUE:** se circunscribe a las instituciones, en todo caso, y los Estados miembros están vinculados sólo cuando aplican el DUE.

- Valor jurídico obligatorio, se adjunta como anexo al Tratado de Lisboa.

Características del DUE: diversidad

La diversidad del ordenamiento comunitario hace referencia a la heterogeneidad de sus fuentes, instituciones y competencias y variedad de normas, clasificadas en (ver Lecc. 7):

- Derecho primario u originario, los Tratados Constitutivos,
- Derecho secundario o derivado y, dentro de éstos, actos típicos o atípicos,
 - convenios celebrados entre Estados miembros,
 - decisiones de los Estados miembros en el Consejo,
 - costumbres, principios generales del Derecho,
 - la jurisprudencia,
 - la incidencia del Derecho Internacional general o convencional.

Características del DUE: diversidad

El conjunto de esta diversidad de fuentes constituye lo que se ha dado en llamar el *acquis communautaire* o Acervo Comunitario. Por *acquis communautaire* podría entenderse el conjunto normativo comunitario consolidado en los años de existencia de las Comunidades y la actual Unión Europea.

La incorporación de nuevos miembros conlleva para éstos la obligación de aceptación del *acervo* en su totalidad. El **art. 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de España y Portugal**, establece: “Desde el momento de la adhesión, las disposiciones de los *Tratados originarios* y los actos adoptados por las instituciones de las *Comunidades* antes de la adhesión obligarán a los nuevos Estados miembros y serán aplicables en las condiciones previstas en estos *Tratados* y en la presente Acta”.

Características del DUE: diversidad

Respecto al acervo comunitario las obligaciones que asumen los nuevos Estados incluyen los actos atípicos, tal como establecía el **artículo 3** del Acta de adhesión:

1. Los nuevos Estados miembros se adhieren, por medio de la presente Acta, a las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Se comprometen a adherirse, desde el momento de la adhesión, a cualquier otro acuerdo celebrado por los Estados miembros actuales relativos al funcionamiento de las Comunidades o que guarde relación con la acción de éstas.

2. Los nuevos Estados miembros se comprometen a adherirse a los convenios contemplados en el artículo 220 del Tratado CEE (...) así como a los protocolos relativos a la interpretación de estos convenios por el Tribunal de Justicia, firmados por los Estados miembros de la Comunidad en su composición originaria o ampliada, y a entablar, a tal fin, negociaciones con los Estados miembros actuales para efectuar en aquellos las adaptaciones necesarias.

3. Los nuevos Estados miembros se hallan en la misma situación que los Estados miembros actuales respecto de las declaraciones, resoluciones u otras posiciones adoptadas por el Consejo, (...) respetarán los principios y orientaciones que se desprenden de las mismas y adoptarán las medidas que puedan resultar necesarias para asegurar su aplicación.

**Material elaborado por
Esperanza Márquez Chamizo
Derecho Internacional Público
Facultad de Derecho
Universidad de Málaga
UMA 2024**