

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 15 de julio de 1964 *

En el asunto 6/64,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Giudice Conciliatore de Milán, destinada a obtener, la interpretación de los artículos 102, 93, 53 y 37 de dicho Tratado, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Flaminio Costa

y

ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica, empresa que pertenecía anteriormente a la Edison Volta),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres: A.M. Donner, Presidente; CH. L. Hammes y A. Trabucchi, Presidentes de Sala; L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (Ponente) y W. Strauss, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Lagrange;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fundamentos de Derecho

Considerando que, mediante resolución de 16 de enero de 1964, remitida en debida forma al Tribunal de Justicia, el Giudice Conciliatore de Milán, «visto el artículo 177 del Tratado de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la CEE, incorporado a la legislación italiana por la Ley nº 1203, de 14 de octubre de 1957, y habida cuenta de la alegación según la cual la Ley nº 1643, de 6 de diciembre de 1962 y los Decretos de la Presidencia dictados para el desarrollo de dicha ley [...] infringen los artículos 102, 93, 53 y 37 del Tratado», suspendió el procedimiento y acordó la remisión de los autos al Tribunal de Justicia.

SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 177

Argumento basado en el modo en que se ha formulado la cuestión

Considerando que se reprocha a dicha cuestión pretender que se enjuicie, por la vía del artículo 177, la conformidad de una ley con el Tratado.

Considerando, no obstante, que a tenor de dicho artículo, los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, como ocurre en este caso, están obligados a someter al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre «la interpretación del Tratado» cuando se suscite una cuestión de este tipo ante ellos;

que, por conducto de esta disposición, el Tribunal de Justicia no puede aplicar el Tratado a un asunto determinado, ni pronunciarse sobre la validez de una medida de Derecho interno en relación con aquél, como podría hacer en el marco del artículo 169;

que del texto imperfectamente redactado por el órgano jurisdiccional nacional el Tribunal de Justicia puede, sin embargo, deducir únicamente aquellas cuestiones que se refieran a la interpretación del Tratado;

que el Tribunal, por tanto, no puede pronunciarse sobre la validez de una ley italiana en relación con el Tratado, sino, únicamente, interpretar los artículos antes citados teniendo en cuenta los presupuestos jurídicos expuestos por el Giudice Conciliatore.

Argumento basado en la no necesidad de una interpretación

Considerando que se reprocha al órgano jurisdiccional de Milán por haber pedido una interpretación del Tratado que no es necesaria para la solución del litigio del que está conociendo.

Considerando, sin embargo, que el artículo 177, fundado en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, no permite a éste enjuiciar los hechos del asunto, ni valorar los fundamentos jurídicos y fines de la petición de interpretación.

Argumento basado en la obligación del Juez de aplicar la ley interna

Considerando que el Gobierno italiano aduce «la inadmisibilidad absoluta» de la petición del Giudice Conciliatore, en razón de que el órgano jurisdiccional nacional, obligado a aplicar una ley interna, no puede hacer uso del artículo 177.

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

que, en efecto, al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía, aunque en materias específicas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos.

Considerando que esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento;

que la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas ulteriores, sin que se ponga en

peligro la realización de los objetivos del Tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7;

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

que, cuando a los Estados se les reconoce la facultad de actuar unilateralmente, se hace en virtud de una cláusula especial expresa (artículo 15; apartado 3 del artículo 93, y artículos 223 a 225, por ejemplo);

que, por otra parte, las peticiones de los Estados para obtener una excepción están sometidas a procedimientos de autorización (apartado 4 del artículo 8; apartado 4 del artículo 17; artículos 25, 26, 73; párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, y artículo 226, por ejemplo), que carecerían de objeto si aquellos tuvieran la posibilidad de sustraerse a sus obligaciones por medio de una simple ley.

Considerando que la primacía del Derecho comunitario está confirmada por el artículo 189, a cuyo tenor los Reglamentos tienen fuerza «obligatoria» y son «directamente aplicables en cada Estado miembro»;

que esta disposición, que no está acompañada de reserva alguna, carecería de alcance si un Estado pudiera unilateralmente destruir sus efectos mediante un acto legislativo oponible a las normas comunitarias.

Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad;

que la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad;

que, en consecuencia, procede aplicar el artículo 177, no obstante cualquier ley nacional, cuando se plantea una cuestión de interpretación del Tratado.

Considerando que las cuestiones planteadas por el Giudice Conciliatore acerca de los artículos 102, 93, 53 y 37, versan, en primer lugar, sobre si estas disposiciones producen efectos directos y generan en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger y, en caso afirmativo, cuál es el contenido de esos derechos.

SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 102

Considerando que, a tenor del artículo 102, cuando «exista motivo para temer» que la adopción de una disposición legal pueda provocar una «distorsión», el Estado miembro que pretenda adoptarla «consultará a la Comisión», la cual podrá recomendar a los Estados las medidas apropiadas para evitar la distorsión que se teme.

Considerando que este artículo, incluido en el Capítulo consagrado a la «aproximación de las legislaciones», tiende a evitar que se agraven las divergencias de las legislaciones nacionales entre sí, habida cuenta de los objetivos del Tratado;

que, mediante esta disposición, los Estados miembros limitaron su libre iniciativa, al aceptar someterse a un procedimiento adecuado de consulta;

que, al obligarse ellos mismos sin ambigüedad a consultar preventivamente a la Comisión en todos los casos en que sus proyectos legislativos pudieran crear un riesgo, incluso pequeño, de posible distorsión, los Estados contrajeron pues un compromiso con la Comunidad, que les vincula como Estados, pero que no genera en favor de sus justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban proteger.

Considerando que la Comisión está por su parte obligada a hacer respetar las prescripciones de este artículo, pero esta obligación no confiere a los particulares la posibilidad de invocar, en el marco del Derecho comunitario y a través del artículo 177, el incumplimiento del Estado de que se trata, ni la inactividad de la Comisión.

SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 93

Considerando que, a tenor de los apartados 1 y 2 del artículo 93, la Comisión «examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados», con vistas a la adopción de las medidas apropiadas que exija el funcionamiento del mercado común;

que, a tenor del apartado 3 del artículo 93, la Comisión debe ser informada con la suficiente antelación de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas, y el Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de la terminación del procedimiento previsto en el apartado 2, y en su caso, de la del proceso ante el Tribunal de Justicia.

Considerando que estas disposiciones, que forman parte de la Sección del Tratado consagrada a las «ayudas otorgadas por los Estados», se proponen, por una parte, suprimir o modificar progresivamente las ayudas existentes, y por otra parte, evitar que, en el ámbito de los asuntos internos de dichos Estados, sean concedidas, «bajo cualquier forma», nuevas ayudas que puedan favorecer directa o indirectamente a determinadas empresas o producciones, de manera apreciable, y que amenacen, incluso eventualmente, con falsear la competencia;

que, en virtud del artículo 92, los Estados reconocieron como incompatibles con el mercado común las ayudas de que se trata, y se comprometieron así implícitamente a no concederlas, salvo en las excepciones previstas por el Tratado; pero que, mediante el artículo 93, únicamente convinieron en someterse a procedimientos apropiados, tanto para suprimir las ayudas existentes, como para conceder otras nuevas;

que, al obligarse a sí mismos de manera tan formal a informar a la Comisión «con la suficiente antelación» de sus proyectos de ayudas, así como al aceptar someterse a los procedimientos previstos por el artículo 93, los Estados contrajeron pues un compromiso con la Comunidad que les vincula en tanto que Estados, pero que no genera derechos en favor de los justiciables, salvo en la última disposición del apartado 3 de dicho artículo, que no es objeto de este procedimiento.

Considerando que la Comisión está por su parte obligada a hacer respetar las prescripciones de este artículo, que la obliga incluso a examinar de modo permanente con los Estados miembros los regímenes de ayudas existentes, pero esta obligación no confiere a los particulares la posibilidad de invocar, en el marco del Derecho comunitario y a través del artículo 177, el incumplimiento del Estado de que se trata ni la inactividad de la Comisión.

SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 53

Considerando que, según los términos del artículo 53, los Estados miembros se obligan, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Tratado, a no introducir

nuevas restricciones al establecimiento en su territorio de nacionales de otros Estados miembros;

que la obligación así contraída por los Estados se traduce jurídicamente en la de una simple abstención;

que dicha obligación no está acompañada de condición alguna, ni subordinada en su cumplimiento o en sus efectos a la adopción de acto alguno de los Estados ni de la Comisión;

que la misma obligación es por tanto completa, jurídicamente perfecta y, en consecuencia, puede producir efectos directos en las relaciones entre los Estados miembros y los justiciables.

Considerando que una prohibición tan formalmente expresada, puesta en vigor con el Tratado en toda la Comunidad, y por esta razón integrada en el sistema jurídico de los Estados miembros, constituye la propia ley de éstos y afecta directamente a sus nacionales, a favor de los cuales ha generado derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

Considerando que la interpretación solicitada del artículo 53 exige que se considere éste en el contexto del Capítulo relativo al derecho de establecimiento del que forma parte;

que tras ordenar en el artículo 52 la supresión progresiva de las «restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro», dicho Capítulo ha previsto, en el artículo 53, que esos Estados no introducirán «nuevas restricciones al establecimiento en su territorio de nacionales de otros Estados miembros»;

que se trata pues de determinar en qué condiciones los nacionales de los otros Estados miembros gozan de la libertad de establecimiento;

que el párrafo segundo del artículo 52 lo precisa, al disponer que dicha libertad comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas, a la constitución y gestión de empresas «en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales»;

que basta pues, para respetar el artículo 53, que ninguna nueva medida someta el establecimiento de los nacionales de los otros Estados miembros a reglas más

rigurosas que las reservadas a los nacionales y con independencia del régimen jurídico de las empresas.

SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37

Considerando que, a tenor del apartado 1 del artículo 37, los Estados miembros adecuarán progresivamente sus «monopolios nacionales de carácter comercial» de tal modo que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado;

que en su apartado 2 prevé además la obligación de los Estados miembros de abstenerse de cualquier nueva medida contraria a la primera disposición.

Considerando que los Estados contrajeron así una doble obligación: una activa, destinada a adecuar sus monopolios nacionales; otra pasiva, destinada a evitar toda nueva medida;

que se solicita la interpretación de esta última obligación, así como la de los elementos de la primera necesarios para dicha interpretación.

Considerando que el apartado 2 del artículo 37 enuncia una prohibición incondicional que constituye una obligación, no de hacer, sino de no hacer;

que esta obligación no está acompañada de reserva alguna que subordine su efectividad a un acto positivo de Derecho interno;

que esta prohibición, por su misma naturaleza, puede producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y los justiciables.

Considerando que una prohibición, tan formalmente expresada, puesta en vigor con el Tratado en toda la Comunidad y por esa razón integrada en el sistema jurídico de los Estados miembros, constituye la propia ley de éstos y afecta a sus nacionales, a favor de los cuales ha generado derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar.

Considerando que la interpretación solicitada del artículo 37 exige, dada la complejidad del texto y la imbricación entre los apartados 1 y 2, su consideración dentro del conjunto del Capítulo del que forman parte;

que dicho Capítulo está consagrado a la «supresión de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros».

Considerando que la remisión por el apartado 2 del artículo 37 a los «principios enunciados en el apartado 1» tiene pues como fin impedir el establecimiento de toda nueva «discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado»;

que, precisada así la finalidad, el apartado 1 del artículo 37 describe, para prohibirlos, los medios a través de los que aquélla podría ser soslayada;

que, mediante la remisión que hace el apartado 2 del artículo 37, se prohíben, por tanto, todos los nuevos monopolios u organismos contemplados por el apartado 1, en la medida en que tiendan a establecer nuevas discriminaciones en las condiciones de abastecimiento y de mercado;

que corresponde, pues, al Juez que conoce del fondo del litigio examinar, en primer lugar, si esta finalidad resulta efectivamente contrariada, es decir, si de la propia medida discutida nace o será su consecuencia una nueva discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto a las condiciones de abastecimiento y de mercado.

Considerando que han de examinarse además los medios a que se refiere el apartado 1 del artículo 37;

que este artículo prohíbe, no el establecimiento de cualquier monopolio nacional, sino el de los que tengan «carácter comercial» y ello en la medida en que tiendan a introducir las discriminaciones antes contempladas;

que, para estar comprendidos en las prohibiciones de dicho artículo, los monopolios nacionales y organismos de que se trata han de dedicarse, por una parte, a realizar operaciones con un producto comercial que pueda ser objeto de competencia y de intercambios entre los Estados miembros y, por otra parte, han de desempeñar una función efectiva en dichos intercambios;

que corresponde al Juez que conoce del fondo del litigio apreciar en cada caso si la actividad económica de que se trata tiene por objeto un producto tal que pueda, por su naturaleza y por los imperativos técnicos o internacionales a los que está sometido, desempeñar esta función efectiva en las importaciones o exportaciones entre nacionales de los Estados miembros.

Costas

Considerando que los gastos efectuados por la Comisión de la Comunidad Económica Europea y por el Gobierno italiano, que han presentado observaciones a este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;

que, el presente procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el Giudice Conciliatore de Milán.

En virtud de todo lo expuesto;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes en el litigio principal, de la Comisión de la Comunidad Económica Europea y del Gobierno italiano;

oídas las conclusiones del Abogado General;

vistos los artículos 37, 53, 93, 102, 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la excepción de inadmisibilidad fundada en el artículo 177, decide:

Declarar la admisibilidad de las cuestiones planteadas por el Giudice Conciliatore de Milán, con arreglo al artículo 177, en la medida en que se refieren a la interpretación de disposiciones del Tratado CEE, no pudiendo oponerse a las normas comunitarias ningún acto unilateral posterior;

y declara:

- 1) **El artículo 102 no contiene disposiciones que puedan generar en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban proteger.**
- 2) **Las prescripciones del artículo 93 a las que se refiere la cuestión planteada tampoco contienen disposiciones de esa naturaleza.**
- 3) **El artículo 53 constituye una regla comunitaria que puede generar en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.**

Esas disposiciones prohíben toda nueva medida que tenga por objeto someter el establecimiento de los nacionales de los otros Estados miembros a reglas más rigurosas que las reservadas a los nacionales y con independencia del régimen jurídico de las empresas.

- 4) **El apartado 2 del artículo 37 constituye en todas sus disposiciones una regla comunitaria que puede generar en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.**

En el marco de la cuestión planteada, estas disposiciones tienen por objeto prohibir toda nueva medida contraria a los principios del apartado 1 del artículo 37, es decir, toda medida que tenga por objeto, o como consecuencia, una nueva discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado, por medio de monopolios, u organismos, que, por una parte, se dediquen a realizar operaciones con un producto comercial que pueda ser objeto de competencia y de intercambios entre los Estados miembros y que, por otra parte, desempeñen una función efectiva en dichos intercambios;

y decide:

Corresponde al Giudice Conciliatore de Milán resolver sobre las costas del presente procedimiento.

Pronunciada en Luxemburgo, a 15 de julio de 1964.

Donner

Hammes

Trabucchi

Delvaux

Rossi

Lecourt

Strauss

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de julio de 1964.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
A.M. Donner