

Los principios generales del Derecho en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con especial referencia al ámbito tributario¹

The general principles of the Law in the caselaw of the Court of Justice of the European Union, with particular focus on tax matters

Fecha de recepción: 22/05/23

Fecha de aceptación: 06/06/23

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA.—2.1. La noción de ordenamiento jurídico.—2.2. La noción de “principios generales del Derecho”.—2.3. La emanación de los principios generales del Derecho de la Unión. La creación de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho.—2.3.1. El papel del Tribunal de Justicia.—2.3.2. El turno del Legislador.—III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LA JURISPRUDENCIA TRIBUTARIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El debate tributario se encuentra inmerso en los últimos tiempos en una discusión sobre el papel jugado por el Tribunal Supremo español en la aplicación de principios ge-

* Socio de Cuatrecasas. Antiguo Magistrado del Tribunal Supremo.

¹ Este trabajo debe mucho a los siete años (2000-2007) que pasé en Luxemburgo junto con Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, entonces abogado general español ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y a los análisis y estudios realizados con él y para él. Sirva como homenaje en su memoria.

This paper could not have been done without the seven years (2000-2007) I spent in Luxemburg with Dámaso Ruiz-Jarabo COLOMER, then Spanish general attorney before the Court of Justice of the European Union, and the discussions and studies done with him and for him. May this serve for honoring his memory.

nerales del Derecho. Se alzan voces desde las Administraciones públicas criticando lo que califican como una deriva del Alto Tribunal que, en su opinión, menoscaba el principio de legalidad y la “primacía” de la ley como fuente del Derecho tributario, sector ordinalmente altamente “especializado” y “tecnificado” que abogaría por la relativización de los principios generales del Derecho como fuente del ordenamiento jurídico. Este trabajo pretende poner de manifiesto que el camino emprendido, desde hace ya muchos años, por el Tribunal Supremo no es una criticable singularidad, sino una exigencia institucional de nuestro sistema constitucional que, además, resulta inherente al ejercicio de la potestad jurisdiccional. Para evidenciarlo, tras realizar algunas precisiones conceptuales sobre lo que se deba entender por “ordenamiento jurídico” y por “principios generales del Derecho”, se aborda el papel jugado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la decantación y aplicación de principios generales del Derecho y, en particular, en la emanación por vía pretoriana de derechos fundamentales y libertades públicas en el seno de la Unión, exponiéndose cómo el Legislador comunitario recibió el testigo para culminar la tarea con la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que ha otorgado el mismo valor jurídico que los Tratados. En la parte final, se analiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a tres de esos principios, especialmente operativos en materia fiscal, y su repercusión en los últimos tiempos sobre la legislación tributaria española.

PALABRAS CLAVE: Derecho de la Unión Europea. Principios generales del Derecho. Principios de creación jurisprudencial. Derecho tributario.

ABSTRACT

The tax debate has lately been focused on the discussion of the role of the Spanish Supreme Court in the application of the general principles of the Law. Certain at the public authorities have criticized what they frame as a trend of the Supreme Court that, in their opinion, undermines the legality principle and the “primacy” of the law as source of Tax law, which is an area of the law highly “specialized” and “technical” that would require the relativization of the general principles of the Law as source of the legal system. This paper seeks to show that the path that the Supreme Court has been following for many years is not a questionable singularity, but an institutional requirement based on the constitutional system which, moreover, is embedded in the exercise of the jurisdictional power. Following certain specifications in respect of the concepts of “legal system” and “general principles of the Law”, this paper will sustain the above position by elaborating on the role of the Court of Justice of the European Union in the emanation and the application of the general principles of Law and, in particular, in the creation for protection purposes of fundamental rights and public freedoms within the Union, raising the Legislator’s take in the completion of the task with the enactment of the Charter of the Fundamental Rights of the European Union, which has been given the same treatment as the Treaties. The last section will analyze the case law of the Court of Justice with respect to these principles, particularly applicable to tax matters, and the consequences in the Spanish tax law within the last years.

KEYWORDS: European Union Law. Principles enacted by caselaw. Tax law.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro sistema constitucional configura las administraciones públicas como estructuras serviciales de los intereses generales y en ese servicio han de actuar plenamente sometidas a la ley, para empezar, a la primera de ellas, la Constitución [«CE»], y al Derecho, esto es, no sólo al componente escrito del ordenamiento jurídico, sino también a los principios —escritos o no escritos—, que son el oxígeno que respiran las normas, la atmósfera en la que se desenvuelve la vida jurídica, según afortunada expresión del Tribunal Supremo alumbrada ya hace casi cuarenta años¹. Así se obtiene de los artículos 9.1 y 103.1 CE. Esa sujeción alcanza a todas las administraciones públicas y entre ellas, por supuesto, a la tributaria.

El control de ese sometimiento, que también implica comprobar que la actuación administrativa se ajusta a los fines que la justifican, esto es, a los objetivos que el ordenamiento jurídico le atribuye y cuyo cumplimiento legitima su existencia (art. 103.1 CE), corresponde a los tribunales de justicia (art. 106.1 CE).

En el ejercicio de ese control, los tribunales están obligados a expulsar del ordenamiento jurídico todo producto administrativo (acto o disposición) que desconozca esa obligación de sujeción al ordenamiento jurídico, tanto a su componente escrito como a los principios que lo inspira. Por ello, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»], dispone que el recurso contencioso-administrativo, a través del que se articula el control jurisdiccional, será estimado cuando la disposición, la actuación o el acto administrativo impugnado incurra en *cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder* (art. 70.2), esto es, incluso cuando, bajo la apariencia de legalidad, la Administración utiliza las potestades administrativas que el ordenamiento jurídico le ha atribuido en fines distintos de aquellos para cuya satisfacción está habilitada a actuar. Al hacer esta afirmación, el artículo 70.2 LJCA tiene presente todo quebrantamiento del ordenamiento jurídico en sentido amplio, del que forman parte los principios generales del Derecho.

Si, en el ejercicio de su potestad de revisión jurisdiccional, los tribunales de justicia que controlan la actividad administrativa rehusaran utilizar los principios generales del Derecho como parámetro de control estarían desconociendo su deber constitucional *ex* artículo 106.1 CE, que han de ejercer sometidos únicamente al imperio de la Ley (art. 17.1 CE). Y siendo los órganos que aplican los tributos parte de la Administración pública, las voces que se alzan en el debate tributario demandando que los tribunales de lo

¹ Son los principios la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas [sentencias del Tribunal Supremo de 27 de julio de 1987 (ES:TS:1987:5470, FJ 1.º), 30 de abril de 1988 (ES:TS:1988:3176, FJ 2.º), 8 de junio de 1992 (ES:TS:1992:10912, FJ 2.º) y 21 de febrero de 1994 (ES:TS:1994:19912, FJ 7.º.B)].

contencioso-administrativo que revisan su actuación no resuelvan aplicando, cuando a ello haya lugar, los principios generales del Derecho, realmente lo que les están pidiendo es que, con infracción del artículo 106.1 CE, se sitúen extramuros de nuestro sistema constitucional, desconociendo su positiva vinculación a la Constitución (art. 9.1 CE) y su exclusivo sometimiento a la Ley (art. 117.1 CE), empezando por la primera de ellas. Aún más, piden regresar a un pasado ordinamental oscuro, superado ya desde la vieja Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, que en su exposición de motivos (apdo. IV, pto. 5) expresó la idea con toda rotundidad, al afirmar que la estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo depende de la conformidad o no al ordenamiento jurídico de la actuación impugnada, expresión la de “ordenamiento jurídico” que no reconduce simplemente a las leyes, sino que se extiende a *los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones*. Sostener lo contrario, decía el legislador de 1956, *equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas*.

Pero no sólo eso. En la medida en que, en el ejercicio de su potestad tributaria, los poderes públicos españoles incidan sobre relaciones jurídicas propias del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, la demanda de que los tribunales españoles se limiten a aplicar la estricta legalidad escrita, pretiriendo en todo caso la “supralegalidad” que representan los principios generales del Derecho, esas voces, procedentes fundamentalmente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria [«AEAT»], están reclamando de nuestros jueces que, con desconocimiento del principio de cooperación leal (art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea —«TUE»—), avoquen al Reino de España a incumplir los compromisos que adquirió cuando se incorporó a la que hoy conocemos como Unión Europea, en el proceso de construcción de un ordenamiento jurídico único en el Viejo Continente.

Me otorgo la licencia de formular tan tajante proposición porque si hay un ordenamiento jurídico en cuya construcción han tenido un papel relevante los principios generales del Derecho aplicados por los jueces es el de la Unión Europea.

II. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Para exponer las ideas que pretendo plasmar en las siguientes líneas conviene que antes me detenga en la noción de “ordenamiento jurídico” y en la de “principios generales del Derecho”.

2.1. La noción de ordenamiento jurídico

Los principios generales del Derecho han cumplido una importante tarea en la integración de un orden jurídico que, como el de las viejas Comunidades Europeas, nació con grandes aspiraciones, pero con un contenido normativo limitado, enfrentándose a un proceso de permanente cambio y de adaptación a nuevas realidades. El Derecho comunitario es un ordenamiento jurídico producto de un entramado institucional en el que conviven focos de producción normativa, agentes encargados de su aplicación y órganos jurisdiccionales competentes para su interpretación, aplicación y depuración. Este paisaje es emanación de un pacto entre Estados independientes que, renunciando a parcelas de soberanía, se encuentran en un proceso de integración política y jurídica.

La idea del Derecho comunitario como un ordenamiento jurídico no es nueva² y ha sido objeto de un extraordinario desarrollo en la jurisprudencia europea, gracias a la que este sistema transnacional ha pasado de ser un espacio político ocupado por los Estados miembros a una “comunidad de Derecho”³, en la que los ciudadanos asumen el protagonismo. El significante “comunidad” evoca un conjunto social organizado, que comparte intereses y objetivos comunes, del que el Derecho surge y en el que obra. Esta concepción es precisamente la de SANTI ROMANO, que pese a su relativa antigüedad⁴ goza aún de todo su inicial vigor, en el que el ordenamiento jurídico es un sistema integrado de normas e instituciones con vocación de unidad, plenitud y continuidad. Es la atmósfera en la que viven las relaciones jurídicas⁵ o, como ha indicado el Tribunal Supremo español, según ya he apuntado, «el oxígeno que respiran las normas».

El ordenamiento jurídico así entendido presenta dos notas características. La primera es que comprende no sólo la ley (*lex*) sino también el derecho (*ius*), es decir, el calificativo de “jurídico” no conviene sólo al Derecho escrito sino también a los principios que inspiran el sistema jurídico. La segunda idea consiste en que el ordenamiento jurídico constituye una obra completa y plena, que aspira a ser coherente y a la que repugnan los vacíos y las contradicciones, que intenta colmar y superar utilizando distintas técnicas de integración. Pues bien, los principios generales del Derecho son una de las herramientas más útiles empleadas en

² El Tribunal de Justicia de la Unión Europea («Tribunal de Justicia») la expuso pronto, en la sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos (C-26/62, EU:C:1963:1).

³ Expresión empleada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento* (C-294/83, EU:C:1986:166).

⁴ Su obra *L'ordinamento giuridico* fue publicada por primera vez entre 1917 y 1918. La edición más conocida en italiano es de Sansoni Editore, Florencia, 1945. Existe una traducción española de Sebastián y Lorenzo Martín Retortillo Baquer, con estudio preliminar del primero, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

⁵ S. ROMANO, *op. cit.*, p. 58.

esta tarea, en la medida en que subyacen e informan el sistema jurídico mismo y, de este modo, suministran las pautas para buscar soluciones allí donde su componente explícito no tiene respuesta o las que proporciona son insatisfactorias⁶.

Así las cosas, se comprende el éxito que han tenido en la integración de un orden jurídico que, como el de la Unión Europea, nació, según he señalado, con grandes aspiraciones, pero con un contenido normativo limitado⁷ y que, por estas circunstancias, se encuentra en un proceso permanente de cambio y de adaptación a nuevas realidades.

2.2. La noción de “principios generales del Derecho”

Bajo la expresión *principios* se albergan situaciones jurídicas muy diversas. Resulta menester distinguir entre los *principios generales del Derecho* y los *principios jurídicos* o *principios fundamentales del orden jurídico*. Estos últimos son consecuencia de la naturaleza y de las características de un sistema determinado y operan como herramienta indispensable para su adecuado funcionamiento, así como para la satisfacción de los fines que le son propios. Normalmente son obra directa del legislador y tienen un carácter normativo innegable.

Por el contrario, los principios generales del Derecho son una fuente de producción jurídica no escrita que manifiestan los valores que, en un momento histórico determinado, se encuentran profundamente arraigados en la conciencia colectiva y que, en cuanto tales, tienen carácter vinculante⁸.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., han señalado que los principios generales del Derecho tienen una capacidad *heurística* (para resolver los problemas interpretativos de la leyes y de los simples actos, en vistas de una solución), *inventiva* (para organizar o descubrir combinaciones nuevas) y *organizativa* (para ordenar los actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica) [*Curso de Derecho administrativo*, vol. I, editorial Civitas, 10.ª edición, Madrid 2000, p. 84].

⁷ PESCATORE, P., antiguo Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades, en *Introduction à la science du droit*, Centre universitaire de l'État, Luxemburgo, 1960, reimpresión y puesta al día en 1978, p. 120, afirmó que los principios generales *hacen prevalecer el espíritu del derecho sobre la letra, el sentido común sobre la técnica, la justicia sobre la simple legalidad, porque permiten penetrar, más allá del Derecho positivo, hasta las inspiraciones profundas de nuestro orden social*.

⁸ PAPADOPOULU, R. E., en *Principes généraux du droit et droit communautaire (origines et concrétisation)*, Bruselas, 1996, llama a los primeros “principios axiomáticos” y a los segundos “principios estructurales” (pp. 8 y 9). Sobre la distinción entre ambas categorías en el ámbito del Derecho comunitario véanse el trabajo de J. Punzón Moraleda, *La repercusión de los principios generales del derecho de los Estados miembros en el derecho comunitario. Especial referencia a los principios generales del derecho aplicados en sentencias sobre responsabilidad extracontractual*, Esperia Publications Ltd, Londres, 1999, pp. 17 y ss.; la contribución de CAPELLA, E., “Les principes généraux en tant que source de droit” en el 12.º Congreso de la Fédération Internationale pour le droit européen (FIDE), cuyo objeto fue *Les principes généraux communs aux droits des États membres en tant que source du droit communautaire. Interaction entre droit communautaire et droit national*, celebrado en París los días 24 a 27 de septiembre de 1986, volumen, I, pp. 183 a 214; y el artículo de CHUECA SANCHO, A. G., “Los principios

*Entrañan los fundamentos morales del orden jurídico y expresan los derechos básicos de la persona*⁹.

Cabe, sin embargo, que algunos de tales principios generales hayan sido codificados, mientras que, a la vez, puede ocurrir que determinadas de aquellas reglas estructurales no tengan un expreso reconocimiento en el componente escrito del ordenamiento, pero sean su consecuencia necesaria. La distinción entre unos y otros no es, pues, una tarea sencilla. Intentaré explicar estas ideas con varios ejemplos, unos del ordenamiento jurídico comunitario y otros emanados del Derecho español.

En la actualidad constituyen características básicas del orden jurídico de la Unión Europea principios que no están presentes en ninguna norma escrita. Es el caso de los que proclaman su *efecto directo, su primacía y su efectividad*. Los tres son obra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁰. Por su parte, las libertades de circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales, proclamadas con carácter general en el artículo 26.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [«TFUE»]¹¹, también constituyen normas programáticas¹² al servicio del objetivo consistente en establecer un mercado interior sin obstáculos¹³. Las indicadas libertades, que el Tribunal de Justicia ha calificado repetidamente de “fundamentales”¹⁴, no expresan valores irrenunciables de los sistemas jurídicos propios de nuestro modelo de conveniencia, sino que son reglas básicas para el funcionamiento de uno concreto y determinado: el de la Unión Europea.

El principio de interdicción de toda discriminación por razón de la nacionalidad es otra regla estructural, proclamada en el artículo 18 TFUE, que clarifica aún más lo que quiero decir. Por el contrario, la exigencia de que los sujetos de Derecho sean tratados de forma igual, sin que quepan distinciones

generales del derecho en el ordenamiento comunitario”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 10, 1083, núm. 3, pp. 863 a 896.

⁹ DELGADO BARRIO, J. *Principios y Constitución*, discurso pronunciado el 13 de septiembre de 1999 con ocasión de la apertura solemne del año judicial.

¹⁰ En la sentencia *Van Gend en Loos*, ya citada, el Tribunal de Justicia proclamó el efecto directo del Derecho comunitario, su primacía lo fue en la sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa/E.N.E.L.* (C-6/64, EU:C:1964:66). El principio de efectividad fue alumbrado, junto con el de equivalencia, en la sentencia de 16 de diciembre de 1976, *Rewe* (EU:C:1976:188).

¹¹ Cada una de ellas son, después, contempladas y desarrolladas a lo largo del Tratado: la libre circulación de mercancías en el artículo 28, la de personas en el 45, la libertad de prestación de servicios en el 56 y la libre circulación de capitales en el 63.

¹² Serían “principios estructurales” en la terminología de Papadopoulou.

¹³ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. “La recherche d’un droit commun aux États membres de l’Union européenne”, en *Les principes communs d’une justice des États de l’union européenne*, actas del coloquio celebrado por la Cour de Cassation française los días 4 y 5 de diciembre de 2000, publicadas por *La documentation française*, 2001, pp. 221 y 222, al hablar de los principios específicos del derecho comunitario distingue entre los no escritos y los que se encuentran consagrados expresamente por disposiciones del Tratado.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, *Corsica Ferries France* (C-49/89, EU:C:1989:649, apartado 8), y 15 de febrero de 2000, *Comisión/Francia* (C-34/98, EU:C:2000:84, apartado 49).

por razón de sus condiciones personales o sociales constituye un principio general del Derecho, que aparece citado en el artículo 19 TFUE con el fin de promover acciones comunitarias para luchar contra la discriminación basada en las circunstancias que menciona (sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual).

La prohibición de discriminación por la nacionalidad es, como las libertades de circulación, una regla fundamental del orden comunitario, pero nada más. Constituye un instrumento para alcanzar los objetivos de la Comunidad y, por esta circunstancia, queda prohibida la distinción sin motivo entre los nacionales de los Estados miembros, no entre cualesquiera otros. En otras palabras, una persona que no es ciudadana de la Unión no puede ser discriminada en ella por razón de su sexo o religión (principio general del Derecho); sin embargo, esa misma persona, residente en un tercer Estado, no tiene en principio en el seno de la Unión acceso a la libertad de circulación de personas o a la de establecimiento (principios estructurales del Derecho de la Unión).

Esta idea se encuentra expresada con toda nitidez en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo apartado 1 consagra como derecho fundamental el principio general del Derecho de no discriminación por circunstancias personales o sociales, mientras que el apartado 2 hace lo propio con la norma del Derecho comunitario que prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados.

Así pues, hay principios estructurales de un orden jurídico y principios generales del Derecho. Algunos de estos segundos pueden encontrarse positivados, como ocurre con la prohibición de discriminación por circunstancias personales o sociales. Tal es el caso también del derecho a acceder a la justicia, que asoma en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y que el artículo 47 de la CDFUE proclama sin ambages. Pero junto a los anteriores existen otros que, no obstante carecer de reconocimiento escrito en el Derecho positivo, están presentes, informando la práctica jurídica: piénsese en el principio de respeto a los derechos adquiridos o en el de protección de la confianza legítima, principios a los que me referiré más adelante.

Desde un punto de vista sustancial, la distinción debe ser, sin embargo, relativizada, porque algunos de los principios que hoy se encuentran plasmados en el Derecho originario estaban ausentes en la redacción inicial de los Tratados. Fueron creados por el Tribunal de Justicia y, una vez que adquirieron carta de naturaleza jurisprudencial, el legislador los asumió y plasmó en un texto normativo.

Tal es el caso, por ejemplo, del *principio de proporcionalidad* en la actuación de las Instituciones de la Unión, al que también aludiré más tarde. El Tribunal de Justicia lo aplicó en uno de sus primeros pronunciamientos, en concreto en la sentencia *Fédération Charbonnière de Belgique/Alta Autoridad*¹⁵

¹⁵ Sentencia de 29 de noviembre de 1956 (C-8/55, EU:C:1956:7).

al afirmar que *en aplicación de una regla de Derecho generalmente admitida, la reacción indirecta de la Alta Autoridad ante un acto ilícito de las empresas debe ser proporcional a la envergadura de dicho acto*. Con posterioridad, el Tribunal de Justicia reiteró el principio¹⁶ y de la Recopilación de la jurisprudencia pasó a los Tratados (hoy, al art. 5.4 TUE): *En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados*.

La misma diferenciación entre “principios estructurales de un ordenamiento jurídico” y los “principios generales del Derecho” y, dentro de cada grupo, la división en escritos y no escritos puede hacerse en el Derecho español. En la primera categoría, como regla explícita, se incluye la solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones que integran España, que proclama el artículo 2 CE y ratifica su artículo 138. En nuestra Norma Fundamental aparecen también numerosos principios generales del Derecho; por ejemplo, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamadas en el artículo 9.3 CE. Pero también otros muchos, sin reconocimiento normativo expreso, iluminan nuestro sistema jurídico: la prohibición de enriquecimiento injusto o el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos.

Las anteriores reflexiones vienen a cuento porque el Tribunal de Justicia ha ido alumbrando principios generales del Derecho que, careciendo de un reconocimiento normativo expreso en el ordenamiento jurídico de la Unión, suministran oxígeno a la atmósfera comunitaria. Y para ello, no está de más examinar cómo surgen.

2.3. La emanación de los principios generales del Derecho de la Unión. La creación de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho

2.3.1. El papel del Tribunal de Justicia

La tarea consistente en decantar las reglas que informan un orden jurídico, su substrato y fuente inspiradora al mismo tiempo, es, por su propia naturaleza, pretoriana. Corresponde al juez, a partir de las circunstancias singulares de un concreto litigio y para darle respuesta, obtener una regla de Derecho abstracta y general allí donde, en principio, sólo había confusión, vacío o silencio. En esta labor, el Tribunal de Justicia no ha seguido un único camino, sino que, dado su carácter casuístico, ha recorrido sendas distintas y ha utilizado diversos procesos de lógica jurídica¹⁷. No obstante, pueden sin-

¹⁶ Por ejemplo, sentencia de 11 de julio de 1989, *Schröder* (C-265/87, EU:C:1989:303, apartado 21).

¹⁷ CHUECA SANCHO, A. G., en el trabajo citado, pp. 866 y 867, afirmó que el Tribunal de Justicia ha actuado de manera flexible, conjugando “la libertad en la decisión” con un marcado “realismo jurídico”.

gularizarse tres “focos de producción” de principios generales del Derecho en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea: (i) el propio ordenamiento comunitario, (ii) los sistemas jurídicos de los Estados miembros y (iii) el Derecho internacional público.

El primer semillero, que proporciona principios endógenos, no ha sido el cuantitativamente más fértil, pero sí el más imaginativo. Si se exceptúan las escasas normas de esta naturaleza que ab initio encontraron reconocimiento expreso en el Derecho originario, la creación de los principios generales del Derecho ha sido tarea jurisdiccional y, dada la intrínseca naturaleza de esta potestad, no es fácil encontrar la pauta jurídica básica que sirve para resolver el litigio allí donde, precisamente, el silencio o la obscuridad obliga a abstraerse de las singularidades del caso para indagar un criterio abstracto que permita al juez proporcionar la respuesta que se le pide. No obstante, es posible obtener alguna pauta como fruto de los que he caracterizado líneas más arriba de “reglas estructurales” del orden comunitario o de alguno de los principios generales del Derecho expresamente reconocidos en el Derecho originario, a modo de “principios de segunda generación”.

Tal es el caso, por ejemplo, de la exigencia de proporcionalidad en las restricciones que los Estados miembros pueden imponer, con fundamento en el artículo 36 TFUE, a la libre circulación de mercancías. El Tribunal de Justicia ha entendido que dos de las expresiones contenidas en este precepto (la referencia a medidas “justificadas” que no constituyan “una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros”) aluden a la necesidad de proporción de las decisiones en relación con el fin perseguido¹⁸, en suma, al principio de proporcionalidad¹⁹.

Las virtualidades del Derecho internacional público como fuente de inspiración para el Derecho comunitario se han canalizado, no tanto a través de sus principios no escritos, sino por medio de su componente explícito en acuerdos y tratados. Caso paradigmático es la labor de reconocimiento por el Tribunal de Justicia de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

Los Tratados fundacionales pusieron en pie un conjunto de instituciones y diseñaron un entramado de relaciones jurídicas en el que protagonismo era asumido por los Estados signatarios. Sus nacionales, titulares directos de derechos y obligaciones en el orden jurídico interno, quedaban en un segun-

¹⁸ En la sentencia de 20 de mayo de 1976, *De Peijper* (C-104/75, EU:C:1976:67) señaló que *del artículo 36 se deduce que una normativa o práctica nacional que tenga o pueda tener un efecto restrictivo sobre las importaciones de productos farmacéuticos sólo será compatible con el Tratado en la medida en que sea necesaria para la protección eficaz de la salud y de la vida de las personas y que una normativa o práctica nacional no puede acogerse a la excepción del artículo 36 cuando la salud y la vida de las personas puedan protegerse de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios* (apdos. 16 y 17).

¹⁹ En la sentencia de 14 de julio de 1983, *Sandoz* (C-174/82, EU:C:1983:213), el principio de proporcionalidad fue llamado por su nombre, afirmándose que es el fundamento de la última frase del entonces artículo 36 del Tratado CEE (apdo. 18), reproducida en el artículo 36 TFUE.

do plano de la escena comunitaria²⁰. Sólo en la medida en que lo exigiera el progreso económico y social de los Estados miembros, canalizado por las libertades de circulación (principios fundamentales o reglas estructurales del orden comunitario), los derechos individuales saldrían de la penumbra para manifestarse. En cualquier caso, carecerían de existencia propia. Como las sombras reflejadas en la «Caverna de Platón», por ejemplo, el derecho de un empleado a no ser discriminado por razón de su nacionalidad era sólo el destello de la libre circulación de trabajadores como instrumento al servicio de aquel desarrollo económico y social.

Ahora bien, la Comunidad Económica Europea fue fruto de un pacto entre Estados democráticos y nació con vocación de constituirse en una asociación de Derecho, regida por un orden jurídico sectorial, pero en sí mismo completo, en el que los principios estaban llamados a cumplir una importante tarea. En estas circunstancias, era sólo cuestión de tiempo que los derechos subjetivos adquirieran presencia, que (por seguir con el mismo ejemplo) la prohibición de discriminación se despojara de su dimensión económica y social, para manifestarse como un principio general del Derecho, capaz de presidir las relaciones jurídicas entabladas en el ordenamiento comunitario, sin excepción.

La semilla estaba sembrada en los Tratados originarios, en los que la aspiración al progreso económico y social de los países coaligados pasaba, como no podía ser de otra forma, por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, así como por el bienestar de sus pueblos. El Tribunal de Justicia, con su jurisprudencia, nutrió aquella simiente y los derechos afloraron. Y lo hizo sin demora. En 1962, en la sentencia *Klöckner-Werke y otros*²¹, tomó en consideración el principio de no discriminación, al que catorce años más tarde, en la sentencia *Defrenne II*²², calificó de fundamento de la Comunidad y regla básica del orden comunitario²³, susceptible de ser directamente invocado ante los tribunales nacionales²⁴. En esta resolución, el derecho a no ser discriminado, proclamado en el artículo 119 del Tratado CE (actualmente, art. 157 TFUE), fue erigido en norma esencial del ordenamiento jurídico, pero no llegó a adquirir vida propia: seguía siendo un instrumento al servicio de los fines perseguidos por la Comunidad. Fue en la sentencia *Defrenne III*, dictada dos años más tarde²⁵, donde el Tribunal de Justicia dio un salto cualitativo. Conforme a este pronunciamiento, el derecho a no ser discriminado, además de principio general o estructural del orden jurídico comunitario, es un derecho fundamental de la persona huma-

²⁰ LIÑÁN NOGUERAS, J., puso de manifiesto que el modelo comunitario estaba construido sobre una dominante de carácter económico, al que quedaba sujeto el estatuto jurídico de la persona («La ciudadanía de la Unión Europea» en *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Editorial Civitas, 1.ª edición, 1993, pp. 271 a 295).

²¹ Sentencia de 13 de julio de 1962 (asuntos acumulados C-17/61 y C-20/61, EU:C:1962:30).

²² Sentencia de 8 de abril de 1976 (C-43/75, EU:C:1976:56).

²³ Apartados 12, 14 y 28. En la sentencia se analizaba una discriminación salarial por razón de sexo.

²⁴ Apartado 24.

²⁵ Sentencia de 15 de junio de 1978 (C-149/77, EU:C:1978:130).

na²⁶. De este modo, adquirió sustancia propia. Antes que fruto de los objetivos señalados en los Tratados fundacionales, es una garantía básica del individuo, que existe con independencia y al margen de esas metas.

Hoy, para el Tribunal de Justicia y nadie lo discute, no cabe la menor duda de que el derecho a no ser discriminado constituye una de las garantías fundamentales del individuo²⁷. de manera que la finalidad económica perseguida por el mencionado artículo 157 TFUE *reviste un carácter secundario*²⁸. Las consecuencias de esta evolución están a la vista de todos. El Tribunal de Justicia, que pronto se declaró garante de los derechos fundamentales²⁹, ha utilizado su posición como herramienta en la construcción de un orden jurídico para una comunidad de Derecho³⁰.

Otras garantías individuales que, por diferencia con la prohibición de discriminación, no tenían un reconocimiento explícito en los Tratados, han seguido una evolución parecida. Para muestra un botón. El derecho a la vida privada y a la intimidad, con la inviolabilidad del domicilio como corolario, fue considerado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de abril de 1960, *Acciaieria e tubificio di Brescia*³¹. En este pronunciamiento, extendió la protección a los locales profesionales, tanto de personas físicas como jurídicas, de modo que toda decisión del poder público encaminada a obtener y verificar datos en las instalaciones de una empresa ha de estar motivada, para que la necesidad de la intervención y sus objetivos queden, *a priori*, determinados y delimitados. Años más tarde, en la sentencia de 26 de junio de 1980, *National Panasonic/Comisión*, este derecho fundamental apareció citado por su nombre³².

Es verdad que después, en la sentencia *Hoechst/Comisión*, pronunciada el 21 de septiembre de 1989³³, negó que este derecho fundamental alcanzase a los locales profesionales³⁴, sean sus titulares individuos o personas jurídicas. Ahora bien, a renglón seguido, el Tribunal de Justicia reconoció que en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros se exige que la intervención de los poderes públicos en la esfera de la actividad privada de cualquier persona tenga un fundamento legal y esté justificada en causas previstas en la ley, quedando prohibidas las intromisiones desproporcionadas o arbitrarias. Aquella exigencia

²⁶ Apartados 26 y 27.

²⁷ Véase la sentencia de 10 de febrero de 2000, *Deutsche Post* (asuntos acumulados C-270/97 y C-271/07, EU:C:2000:76).

²⁸ Sentencia *Deutsche Post*, apartado 37.

²⁹ Sentencia de 12 de noviembre de 1969, *Stauder* (C-29/69, EU:C:1969:57, apdo. 7).

³⁰ La contribución del Tribunal de Justicia en la realización de los objetivos comunitarios fue analizada por P. Pescatore en «Aspectos judiciales del “acervo comunitario”», *Revista de Instituciones Europeas*, 1981, pp.331 a 366. G.C. Rodríguez Iglesias hizo lo propio en «La función jurisdiccional de la Comunidad Europea», *Anuario de Derecho Público y Estudios Políticos*, núm. 1, 1988, pp. 64 a 73.

³¹ C-31/59, EU:C:1960:17.

³² C-136/79, EU:C:1980:169.

³³ Asuntos acumulados 46/87 y 227/87 (EU:C:1989:337).

³⁴ Apartado 18.

y esta interdicción son, pues, principios generales del Derecho comunitario, que el Tribunal de Justicia debe hacer respetar³⁵. Más tarde, en la sentencia de 22 de octubre de 2002, *Roquette Frères*³⁶, el Tribunal de Justicia afirmó que ese derecho de no injerencia es, además de un principio general del ordenamiento jurídico comunitario, un derecho fundamental³⁷.

Importa poco la consideración de esa garantía como un principio general del ordenamiento jurídico o como un derecho fundamental. La idea esencial es que las sentencias que acabo de citar, dictadas para controlar el ejercicio por las autoridades comunitarias de sus potestades de defensa del orden económico europeo, hicieron brotar derechos individuales allí donde de entrada solo había facultades de intervención y de control atribuidas a los poderes públicos³⁸.

La distinción (principio general o derecho fundamental) resulta irrelevante, pues en uno y otros casos el razonamiento seguido por los jueces comunitarios es el mismo, lógico y sencillo. Las normas comunes a los ordenamientos de los Estados miembros son principios generales del sistema jurídico comunitario y, en cuanto tales, deben ser observados. Por lo tanto, los derechos fundamentales de los ciudadanos, como garantías compartidas por todos, forman parte de dichos principios y han de ser protegidos³⁹.

La tarea integradora ha tenido una importancia decisiva en la construcción de un orden jurídico completo, en el que los vacíos y las lagunas están proscritos, especialmente en los sectores en los que se produce la fricción entre las potestades públicas y las garantías individuales. En algunos supuestos, como en el caso del derecho a no ser discriminado, el Tribunal de Justicia disponía dentro del ordenamiento jurídico comunitario de un noray donde afianzar su decisión. En otros muchos, como es el caso del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, tuvo que anclarla en el exterior, por carecer de atraque dentro del propio sistema.

En esa labor, muy propia de un tribunal de casación, el Tribunal de Justicia ha completado el ordenamiento europeo mediante la invocación de

³⁵ Apartado 19. En el mismo sentido se pronunció en las sentencias de 17 de octubre de 1989, *Dow Benelux/Comisión* (C-85/87, EU:C:1989:379, apartados 29 y 30), y *Dow Chemica Ibérica y otros/Comisión* (asuntos acumulados C-97/87 a C-99/87, EU:C:1989:380, apdos. 15 y 16).

³⁶ C-94/00, EU:C:2002:603.

³⁷ Apartados 22 a 29. En la sentencia *Hoechst/Comisión*, así como en sus dos epígonos, el Tribunal de Justicia negó el carácter de garantía fundamental a la protección de las instalaciones profesionales frente a las injerencias del poder público porque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se había pronunciado sobre la cuestión. Pues bien, una vez que lo hizo en sentido afirmativo [sentencias *Niemietz/Alemania*, de 16 de diciembre de 1992 (demanda 13710/88), y *Colas Est y otros/Francia* de 16 de abril de 2002 (demanda 37971/97), el Tribunal de Justicia, para ser coherente con su inicial planteamiento, estaba obligado a reconocer que, en las condiciones sindicadas por la jurisprudencia de Estrasburgo, se trata de un derecho humano.

³⁸ Artículo 47 del Tratado CECA (en el caso de la sentencia *Accieiera e tubificio di Brescia*) y artículo 14 del Reglamento núm. 17 del Consejo de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (en el caso de la sentencia *Hoechst/Comisión*).

³⁹ Sentencia de 14 de mayo de 1974, *Nold KG/Comisión* (C-4/73, EU:C:1974:51, apartado 13). Pueden consultarse también las sentencias *Defrenne III* (apdos. 26) y *National Panasonic/Comisión* (apdo. 18.1).

fuentes ajenas al Derecho comunitario⁴⁰. Ha empleado los principios generales del Derecho comunes a todos los Estados miembros⁴¹, los elementos compartidos de sus tradiciones constitucionales⁴² y los instrumentos internacionales de protección de derechos⁴³, en particular, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 [«Convenio de Roma»]⁴⁴.

La originalidad del empeño ha sido proporcional a su éxito. Además del principio de no discriminación y de la garantía de la privacidad, ya analizados, el Tribunal de Justicia aplicó por vía pretoriana los siguientes derechos, que no tenían reconocimiento explícito en el componente escrito del Derecho comunitario (la relación no es agotadora):

1. La libertad de expresión de los funcionarios de las instituciones comunitarias [sentencias de 13 de diciembre de 1989, *Oyowe y Traore/Comisión* (C100/88, EU:C:1989:638, apartado 16), y de 13 de diciembre de 2001, *Comisión/Cwik* (C-340/00 P, EU:C:2001:701, apartado 22)].
2. La libertad de asociación, en relación con las asociaciones y federaciones deportivas [sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, apartados 79 y 80)].
3. El derecho a obtener la tutela judicial efectiva, en relación con la legitimación para interponer recurso de anulación contra un reglamento comunitario [sentencia de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, apartados 32 y ss.), con un

⁴⁰ RUBIO Y LLORENTE, F., analizó con detenimiento este proceso en «Mostrar los derechos sin destruir la Unión», trabajo publicado en la obra colectiva *La estructura constitucional de la Unión Europea*, dirigida por GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R., publicada por la editorial Civitas y el Colegio Libre de Eméritos en el año 2002, pp. 113 a 150, en particular, pp. 114 a 119.

⁴¹ Uno de los más característicos es el principio de protección de la confianza legítima, expresión de la seguridad jurídica [sentencias de 3 de mayo de 1978, *Töpfer* (C-112/77, EU:C:1978:94, apartado 19); 15 de febrero de 1996, *Duff y otros* (C-63/93, EU:C:1996:51, apartado 20); y 11 de julio de 2002, *Marks & Spencer* (C-62/00, EU:C:2002:435, apartado 44)], sobre el que me detendré más adelante. Puede consultarse, P. Pescatore, «Los Principios Generales del Derecho como fuentes del Derecho Comunitario», *Noticias CEE*, 1988, núm. 40, pp. 39 a 54.

⁴² Por ejemplo, en la sentencia *Nold KG/Comisión*, ya citada, el TJUE afirmó que, «al garantizar la protección de estos derechos (se refiere a los derechos fundamentales), [...] tiene que inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y no puede, por consiguiente, admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones de dichos Estados» (apdo. 13). Más tarde, en la sentencia de 17 de diciembre de 1970, *International Handelsgesellschaft GmbH* (C-11/70, EU:C:1970:114, apartado 4), precisó que «la salvaguarda de dichos derechos, aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser garantizada en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad».

⁴³ En la sentencia *Nold KG/Comisión*, los tratados internacionales para la protección de los derechos humanos eran un eco lejano susceptible de aportar tan sólo «indicaciones que conviene tener en cuenta en el marco del Derecho comunitario» (apdo. 13). Sin embargo, pocos años más tarde, la invocación de esos pactos es expresa [sentencia de 28 de octubre de 1975, *Rutili* (C-36/75, EU:C:1975:137, apartado 32)] y decisiva [sentencia de 15 de mayo de 1986, *Johnston* (C-222/84, EU:C:1986:206, apartados 18 y siguientes)].

⁴⁴ Sentencia de 18 de junio de 1991, *ERT* (C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 41), y jurisprudencia en ella citada.

- talante, en dicho momento, ciertamente restrictivo.
4. El derecho a un juicio justo en un plazo razonable [sentencia de 17 de diciembre de 1998, *Baustahlgewebe/Comisión* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, apartados 20, 21, 28 y ss.)].
 5. El derecho a un juicio justo y a la imparcialidad del tribunal [sentencia de 11 de enero de 2000, *Países Bajos y Van der Wal/Comisión* (asuntos acumulados C-174/98 P y C189/98 P, EU:C:2001:1, apartado 17)].
 6. El principio *ne bis in idem* en el ámbito administrativo sancionador [sentencia de 5 de mayo de 1966, *Gutmann* (asuntos acumulados 18/65 y 35/65, EU:C:1967:6)] y en el penal [sentencia de 11 de febrero de 2003, *Gözütok y Brügger* (asuntos acumulados C-187/01 y C-385/01, EU:C:2003:87)].
 7. El principio de irretroactividad de las normas sancionadoras o desfavorables [sentencia de 25 de enero de 1979, *Racke* (98/78, EU:C:1979:14, apartados 15 y 20)].
 8. El principio *nula poena sine lege* [sentencias de 11 de junio de 1987, *Pretore di Salò* (EU:C:1987:275, apartado 20 y parte dispositiva); y de 26 de septiembre de 1996, *Arcaro* (C168/95, EU:C:1996:363, apartado 37)].
 9. El derecho de propiedad [sentencias de 13 de diciembre de 1979, *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, apartados 17 y ss.); 11 de julio de 1989, *Schröder* (265/87, EU:C:1989:303, apartado 15); y 29 de abril de 1999, *Standley y otros* (C-293/97, EU:C:1999:215, apartado 54)].
 10. La libertad de empresa y de ejercicio de una actividad profesional [sentencias de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo* (C-280/93, EU:C:1994:367, apartado 78); 17 de julio de 1997, *Sam Schiffahrt y staff* (asuntos acumulados C-248/95 y C-249/95, EU:C:1997:377, apartado 72); y 30 de julio de 1996, *Bosphorus* (C-84/95, EU:C:1996:312, apartados 19 y 21)].

2.3.2. El turno del Legislador

En aquellos años, el Tribunal de Justicia, ejerciendo su potestad jurisdiccional, marcó y recorrió una senda, mientras los responsables políticos en los Estados miembros anduvieron la suya, no sin vacilaciones, paradas intermedias y tiempos muertos. El Acta Única Europea, firmada el 17 de febrero de 1986, fue aprovechada, a pesar de su lógica estrictamente económica de construcción de un gran mercado, para hacer expresa referencia en su preámbulo a la protección de los derechos fundamentales y a la promoción de la democracia. Más tarde, distintas iniciativas dieron como resultado el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en cuyo preámbulo los Estados signatarios confirmaron su adhesión al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El artículo 6.2 del Tratado de la Unión dispuso su compromiso de respetar los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, tal y como se garantizan en el Convenio de Roma y resultan de las

tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Recogía así los dictados del Tribunal de Justicia. Inicialmente, este precepto no se encontraba entre aquellos que el Tribunal de Justicia debía aplicar, pero la omisión fue subsanada en el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, que incluyó el artículo 6.2 entre las normas cuya interpretación y aplicación correspondía al mencionado órgano jurisdiccional, *respecto a la actuación de las instituciones* [art. 46.d) del Tratado de la Unión, según Ámsterdam].

Esta fórmula comprometió a las instituciones europeas en el respeto de los derechos humanos. No obstante, el debate sobre su tutela en la Unión Europea siguió en escena, quedando centrado en dos propuestas: la adhesión al Convenio de Roma o la elaboración de un listado propio de derechos fundamentales.

La primera opción fue rechazada por el Tribunal de Justicia, que negó competencia a la Unión para adherirse al Convenio de Roma⁴⁵. La única vía practicable era, pues, la segunda, impulsada por el Consejo Europeo reunido en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999, mediante la decisión de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [«la Carta»], que vio la luz en Niza el 7 de diciembre de 2000, fecha en la que fue proclamada solemnemente.

Se discutió y se debatió mucho sobre su fuerza vinculante, sobre el carácter de esa proclamación, concluyéndose, en principio, que se trataba de una mera declaración política carente de valor jurídico, de modo que el panorama de la tutela de los derechos fundamentales en la Unión Europea sería el mismo antes y después de la proclamación de la Carta: el artículo 6 del Tratado de la Unión, cuya interpretación y aplicación correspondía al Tribunal de Justicia, seguía siendo la norma que diseñaba esta tutela.

Sin embargo, algunos sostuvimos que la carta no era papel mojado, añadía algo nuevo al panorama de la protección de los derechos humanos en la Unión Europea. La Carta, en su configuración inicial, no era un texto en el vacío, sin conexión con el entorno. Muy al contrario, se insertaba en una etapa determinada del proceso evolutivo de la tutela de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Era un documento que codificaba y reafirmaba los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, así como por determinados textos normativos, entre ellos el Convenio de Roma. Si la Carta declara unos derechos que resultan de ese acervo común, la Unión estaba obligada a respetarlos y el Tribunal de Justicia a tutelarlos, pues así lo imponían los artículos 6.2 y 46.d) del Tratado de la Unión, cualquiera que fueren su naturaleza jurídica y su fuerza obligatoria.

Las dudas quedaron, sin embargo, despejadas en el Tratado de Lisboa y con la entrada en vigor del nuevo Tratado de la Unión Europea, que en su artículo 6.1 atribuye a la Carta el mismo valor jurídico que a los Tratados;

⁴⁵ Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996 (EU:C:1996:140).

esto es, constituye Derecho originario, forma parte de la “Constitución” europea. El TUE reitera en el artículo 6.3 que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio de Roma y los que son fruto de las tradicionales constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Con la Carta, la tutela de los derechos fundamentales en la Unión Europea y la consideración de estos como principios generales del Derecho de la Unión han alcanzado nueva dimensión⁴⁶. Mientras este ordenamiento jurídico no contaba con un catálogo formalizado, el Tribunal de Justicia no tuvo inconveniente en ir aflorando las garantías fundamentales caso por caso, dirigiendo la mirada a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y a los pactos internacionales suscritos por ellos. Una vez que el Constituyente de la Unión, asumiendo los criterios del Tribunal de Justicia, aprobó un listado de derechos fundamentales y libertades públicas, otorgándole, a partir de Lisboa, el carácter y la fuerza vinculante propia de los Tratados, el Tribunal de Justicia no ha encontrado obstáculo alguno para acudir directamente a su contenido con el fin de cimentar sus decisiones.

La eclosión de la tutela de los derechos fundamentales por el Tribunal de Justicia una vez proclamada la Carta y reconocido su valor jurídico como Derecho originario resulta patente. Así lo evidencia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de los últimos años. Pero su análisis no es el objeto de este trabajo, limitado a la evolución de aquella tutela por el Tribunal de Justicia bajo la consideración de los derechos fundamentales y libertades públicas como principios generales del Derecho de la Unión cuando no existía Carta, cuyo alumbramiento debe mucho a la labor de los jueces comunitarios con sede en la capital del pequeño Gran Ducado.

III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LA JURISPRUDENCIA TRIBUTARIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Así pues, la integración del ordenamiento jurídico de la Unión Europea creando y aplicando principios generales del Derecho ha sido una tarea de jueces y a este fenómeno no ha sido ajeno el ámbito tributario. Me detendré, a título de muestra, en tres de esos principios: (i) el principio que prohíbe el abuso del derecho, (ii) el principio de protección de la confianza legítima y (iii) el principio de proporcionalidad.

⁴⁶ ALONSO GARCIA, R. y SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., en el «El sistema europeo de fuentes». Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2022, p. 75, han sostenido que el artículo 6.3 TUE ha servido al Tribunal de Justicia para extender el radio de acción de determinados derechos en su condición de principios generales del Derecho, allí donde esos derechos resultaban inaplicables sobre la base exclusiva de su previsión en la Carta.

Uno de los primeros principios generales del Derecho en ver la luz en la materia fiscal fue, precisamente, un principio que restringe el ámbito de autodeterminación de los contribuyentes: el principio de *prohibición del abuso del derecho*. Este principio general, alumbrado en otros ámbitos materiales del Derecho de la Unión⁴⁷, ha sido aplicado con decisión por el Tribunal de Justicia en materia fiscal con la finalidad de evitar que los justiciables invoquen ante sus tribunales nacionales las normas del del Derecho de la Unión de manera abusiva o fraudulenta para obtener, a través de cauces anormales o extravagantes, las ventajas establecidas en ellas. La aplicación de las normas comunitarias no puede extenderse hasta llegar a cubrir prácticas abusivas, esto es, operaciones que no se realicen en el marco de transacciones comerciales normales, sino con el único propósito de beneficiarse abusivamente de las ventajas establecidas en el Derecho comunitario⁴⁸. A través de este principio, el Tribunal de Justicia ha creado una auténtica cláusula general antiabuso en materia fiscal, que hoy se encuentra incorporada al Derecho derivado⁴⁹.

La construcción más acabada de la prohibición del abuso del derecho en el ámbito tributario se encuentra en las sentencias de 26 de febrero de 2019, conocidas como *Sentencias danesas* o *Sentencias de los casos daneses*⁵⁰. No obstante lo cual, el Tribunal de Justicia también ha recordado en ellas que la carga de probar la existencia del abuso de derecho le corresponde al Estado miembro, esto es, tratándose del ámbito fiscal, a su Administración tributaria⁵¹.

Pero quizás, el principio general del Derecho que más recorrido ha experimentado en el ámbito tributario ha sido el de *seguridad jurídica* y su manifestación de *protección de la confianza legítima*.

⁴⁷ La sentencia de 9 de marzo de 1999, *Centros* (C-212/97, EU:C:199: apartado 24), teniendo como telón de fondo la libertad de establecimiento, recordó, invocando varios precedentes, que los Estados miembros están facultados para adoptar medidas destinadas a impedir que, aprovechando las posibilidades creadas por el Tratado, algunos de sus nacionales intenten evitar abusivamente la aplicación de su legislación nacional mediante la invocación abusiva y fraudulenta del Derecho comunitario.

⁴⁸ Sentencias de 5 de julio de 2007, *Kofoed* (C-321/05, EU:C:2007:408, apartado 38), y 10 de noviembre de 2011, *Foggia* (C-126/10, EU:C:2011:718, apartado 50).

⁴⁹ Véase, por ejemplo, el artículo 15 de la Directiva 2009/133/CE del Consejo, de 19 de octubre de 2009, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros y el traslado del domicilio social de una SE o una SCE de un Estado miembro a otro.

⁵⁰ Sentencias N Luxembourg 1 (C-115/16, C-118/16, C-119/16 y C-299/16, EU: C:2019:134) y *T. Danmark* (C-116/16, EU:C:2019:135).

⁵¹ Apartados 142 y 117, respectivamente. Acogiendo este criterio sobre el reparto de la carga de la prueba del abuso, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en sentencia de 21 de mayo de 2021 (recurso 1000/2017, ES:N:2021:2467, FD 5.º), ha acogido el criterio del Tribunal de Justicia y anulado una liquidación tributaria practicada por la Administración por invertir la carga de la prueba, con infracción de las mencionadas sentencias del Tribunal de Justicia: *Aquí es donde yerra la Administración, que al establecer de fácto una presunción de finalidad exclusivamente fiscal por el mero hecho de que la matriz es un fondo de pensiones canadiense está vulnerando las sentencia anteriormente mencionadas del TJUE, al invertir la carga de la prueba frente a las alegaciones de la actora, que invoca la existencia de móviles económicos [...], pues, como indican dichas sentencias del TJUE, es la Administración tributaria la que debe justificar los presupuestos de aplicación de la cláusula antiabuso.*

Este último principio (el *Vertrauensschutz*), oriundo del Derecho alemán, es como acabo de indicar expresión del principio de seguridad jurídica y se formula con la siguiente proposición: ¿Puede un administrado pedir que, en caso de cambio del marco jurídico, le sea mantenida la situación anterior con el argumento de que el poder público le permitió confiar con fundamento en que la situación no sería alterada? Si el principio de seguridad jurídica pide que los sujetos de Derecho sepan a qué atenerse y puedan programar sus actos con relevancia jurídica, en un mundo poco transparente, en que el derecho conoce una evolución sin precedentes, en ocasiones puede exigir que, por razones de equidad y de buena fe, la legalidad ceda, cuando existan elementos que justifiquen una confianza legítima⁵². En tales supuestos, la seguridad jurídica prima sobre el principio de legalidad de la actuación administrativa e impide a la Administración remover la situación favorable a un administrado, aunque se encuentre al margen de la legalidad⁵³.

De este modo, se pone de manifiesto su parentesco con el principio de respeto de los derechos adquiridos: ambos son manifestación de la misma idea en distinta fase de evolución. Quien invoca el principio de protección de la confianza legítima no tiene el derecho, sólo una expectativa, pero defiende su posición y su aspiración de alcanzarlo con fundamento en que los propios poderes públicos han creado una base de confianza en tal sentido. Quien hace valer los derechos adquiridos defiende su patrimonio jurídico, ya consolidado, frente a cambios sobrevenidos. Como se ve, los dos principios, miembros de la “familia seguridad jurídica”, operan en situaciones de cambio.

Pues bien, la jurisprudencia comunitaria alumbró esta máxima en fecha relativamente temprana⁵⁴. En la sentencia de 13 de julio de 1965, *Lemmerz-Werke*⁵⁵, a propósito de la retirada con carácter retroactivo de una decisión ilegal que exoneraba del pago de unas determinadas exacciones a una empresa, se planteó al Tribunal de Justicia si la Alta Autoridad de la CECA había tenido en cuenta el grado en el que la sociedad demandante había confiado en su legalidad y en su mantenimiento. El Tribunal de Justicia estimó que tal circunstancia sólo sería capaz de determinar la anulación del acto combatido si fuese consecuencia *de un error substancial en la apreciación de la situación de confianza (Vertrauensschutz) a la que la demandante puede pretender*, situación que no se daba en el caso porque dicha compañía «en ningún momento pudo tener por cierta la legalidad de la exención».

⁵² Véase MERTENS DE WILMARS, J., y STEENBERGEN, J., “La notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes”, en *Mélanges Legros*, Ediciones de la Universidad de Bruselas, Facultad de Derecho, 1985, p. 453.

⁵³ MARÍN RIAÑO, F., “La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Comentario a la STS (Sala 3.ª, Sección 3.ª) de 28 de febrero de 1989”, en *La Ley*, 1989-2, p. 604.

⁵⁴ Para el análisis de este principio en la jurisprudencia comunitaria véase Papadopoulou, R.-E., *op. cit.*, pp. 227 y ss.

⁵⁵ C-111/63, EU:C:1965:76.

Con tal punto de partida, en la sentencia de 5 de junio de 1973, *Comisión/Consejo*⁵⁶, se reconoció por primera vez la violación de este principio en un asunto relativo al artículo 65 del Estatuto de los funcionarios comunitarios, que regulaba el examen anual y la adaptación de las remuneraciones. Tras concertarse con las organizaciones representativas del personal, el Consejo, en una decisión de 21 de marzo de 1972, se había comprometido, durante tres años, a observar determinados criterios aplicables en el marco del indicado precepto. El Tribunal de Justicia entendió que el principio de protección de la confianza legítima, que *los administrados pueden tener en que la autoridad respete los compromisos de esta naturaleza, implica que la decisión de 21 de marzo de 1972 obliga al Consejo en su actuación futura*⁵⁷, por lo que anuló los preceptos de un reglamento que no respetaban su contenido.

El principio, así formulado y aplicado, obtuvo unos perfiles definidos en la sentencia de 14 de mayo de 1975, *CNTA*⁵⁸, cuando el Tribunal de Justicia reconoció a una empresa el derecho a ser indemnizada por la Comisión porque, sin estar en presencia de un interés público perentorio, suprimió, con efecto inmediato y sin previo aviso, la aplicación de los montantes compensatorios en un sector determinado sin adoptar medidas transitorias, vulnerando la confianza que el operador económico podía legítimamente tener en la normativa comunitaria. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia atribuyó a la protección de la confianza legítima la condición de “norma jurídica superior”⁵⁹, calificativo que, en la sentencia de 4 de mayo de 1978, *Töpfer*⁶⁰, le condujo a considerar que forma parte del ordenamiento comunitario y que su inobservancia constituye una violación del Tratado o de cualquier regla jurídica relativa a su ejecución.

Con estos precedentes, el Tribunal de Justicia no tardó en aplicar el principio en el ámbito tributario, siendo una de sus últimas manifestaciones la sentencia de 11 de abril de 2018, *SEB bankas*⁶¹. En esta sentencia precisó que, ante una deducción del IVA que no se haya realizado legalmente, los Estados miembros, al tiempo de determinar la fecha en la que nace la obligación de regularizar la deducción indebidamente practicada y el periodo al que puede abarcar la regularización, deben observar los principios del Derecho de la Unión, en particular los de seguridad jurídica y confianza legítima, apreciación que en cada caso concreto corresponde al juez nacional⁶².

Más recientemente, en la sentencia de 15 de abril de 2021, *Administration de l'Enregistrement, des Domaines y de la TVA*⁶³, ha señalado que el principio

⁵⁶ C-81/72, EU:C:1973:60.

⁵⁷ Apartado 10.

⁵⁸ C-74/74, EU:C:1975:59.

⁵⁹ Apartado 44.

⁶⁰ Ya citada y referenciada, apartado 19.

⁶¹ C-532/16, EU:C:2018:228.

⁶² Apartado 53.

⁶³ C-846/19, EU:C:2021:277.

en cuestión no se opone a que la Administración tributaria someta al IVA determinadas operaciones relativas a un periodo anterior en una situación en la que la mencionada Administración ha aceptado durante varios años las declaraciones de IVA del sujeto pasivo en las que no se incluían las operaciones de esa naturaleza como operaciones gravadas. Fundamenta el Tribunal de Justicia esta conclusión interpretativa en que la mera aceptación por la Administración, incluso durante varios años, de las declaraciones de IVA presentadas de tal forma no supone una garantía concreta dada por dicha Administración sobre la no aplicación del IVA a tales operaciones, no pudiendo, por tanto, generar una confianza legítima del sujeto pasivo en el carácter no imponible de las mismas⁶⁴.

A la luz del principio de protección de la confianza legítima y de su fuente, el de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia ha sostenido que, aunque los Estados miembros puede modificar una normativa anterior con efecto inmediato sin prever un régimen transitorio, en determinadas circunstancias dichos principios pueden exigir un régimen de ese tipo. Ocurrirá así cuando la nueva ley suprima un derecho del que hayan disfrutado hasta entonces los sujetos pasivos, sin dejarles el tiempo necesario para adaptarse a la nueva situación y sin que el fin perseguido lo requiera⁶⁵.

Finalmente, el principio de proporcionalidad, al que ya he aludido y auténtico leitmotiv de muchos pronunciamientos del Tribunal de Justicia, tiene plena operatividad al juzgar las relaciones entre el poder público tributario y los contribuyentes, tanto en la estricta determinación de la deuda tributaria como en la reacción sancionadora de la Administración.

Antes de nada, se debe dejar constancia de que este principio no sólo opera en la determinación del contenido y en la aplicación de las normas del Derecho de la Unión, sino que también debe ser respetado por los Estados miembros cuando aprueban disposiciones que dan cumplimiento a las determinaciones de aquél⁶⁶, así como cuando las aplican.

En relación con la determinación de la deuda tributaria, el Tribunal de Justicia ha afirmado, por ejemplo, que toda restricción automática del derecho del sujeto pasivo a aportar pruebas en fase de procedimiento tributario que acrediten el cumplimiento de los requisitos materiales para el ejercicio del derecho a la deducción del IVA o para disfrutar de una exención, que no tenga en cuenta las eventuales razones por las que no se aportaron antes esas pruebas, resulta difícilmente conciliable con el principio de proporcionalidad⁶⁷.

⁶⁴ Apartados 92 y 94.

⁶⁵ Sentencias de 9 de junio de 2016, *Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft* (C-332/14, EU:C:2016:417, apartado 58), y 30 de abril de 2020, *Hecta Viticol* (C-184/19, EU:C:2020:337, apartado 56).

⁶⁶ Sentencias de 13 de julio de 2017, *Vakarų y Baltijos laivų statykla* (C-151/17, EU:C:2017:537, apartado 45), 30 de junio de 2022, *ARVI ir ko* (C-56/21, EU:C:2022:509, apartado 34), y 22 de diciembre de 2022, *Shell Deutschland Oil* (C-553/21, EU:C:2022:1030, apartado 32).

⁶⁷ Sentencias de 2 de marzo de 2023, *Nec Plus Ultra Cosmetics* (C-664/21, EU:C:2023:142, apartado 37).

En el segundo aspecto, el Tribunal de Justicia ha reiterado que las sanciones previstas en el Derecho nacional no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de alcanzar la correcta recaudación fiscal y prevenir el fraude. Para saber si una sanción es conforme al principio de proporcionalidad, es preciso tener en cuenta, en particular, la naturaleza y la gravedad de la infracción que se reprime, así como el método empleado para la determinación de su cuantía⁶⁸.

La operatividad de los principios (por ejemplo, prohibición del abuso del derecho, protección de la confianza legítima o proporcionalidad) o reglas estructurales del ordenamiento de la Unión (por ejemplo, principio de efectividad) no es meramente teórica ni se reconduce a la superestructura del sistema jurídico, sino que tiene incidencia directa sobre la situación jurídica de los ciudadanos en cuanto contribuyentes e, incluso, respecto de la posición de España como miembro de la Unión en el cumplimiento de los compromisos inherentes a su incorporación al proceso de construcción de una comunidad de Derecho en Europa.

Dos pronunciamientos relativamente recientes del Tribunal de Justicia, que inciden sobre el ordenamiento jurídico español, son buena prueba de la certeza de la anterior afirmación.

La sentencia de 27 de enero de 2022, *Comisión/España (Obligación de información en materia fiscal)* [C-788/19, EU:C:2022:55], ha declarado que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 63 TFUE y 40 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992, porque, al producir el efecto de hacer imprescriptible la acción de la Administración para liquidar tributos frente al incumplimiento o el incumplimiento defectuoso o extemporáneo por los contribuyentes de la obligación de informar sobre los derechos y bienes en el extranjero, va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de garantizar la eficacia de los controles fiscales y de luchar contra el fraude y la evasión fiscales. *La exigencia fundamental de la seguridad jurídica se opone, en principio, a que las autoridades públicas puedan hacer uso indefinidamente de sus competencias para poner fin a una situación ilegal*⁶⁹. Esa desproporción alcanza también a la previsión de una reacción sancionadora del 150 por 100 del impuesto calculado sobre el valor de los derechos o bienes situados en el extranjero, dado su carácter extremadamente represivo⁷⁰, así como a las multas de cuantía fija por cada dato o conjunto de datos omitidos, incompletos, inexactos o falsos, por su desproporción en relación con las sanciones previstas para conductas iguales cuando afectan a bienes situados y derechos ejercitados en el territorio español⁷¹.

⁶⁸ Sentencia de e 26 de abril de 2017, *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, apartado 60 y jurisprudencia citada), y 17 de mayo de 2023, *Cezam* (C-418/22, EU:C:2023:418, apartado 30).

⁶⁹ Apartados 38 y 39

⁷⁰ Apartados 53 y 54.

⁷¹ Apartados 61 y 62.

Por su parte, la sentencia de 28 de junio de 2002, *Comisión/España* (C-279/20, EU:C:2022:503), ha puesto en solfa el sistema español de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión por contradecir en muchos de sus aspectos otro principio o regla estructural del Derecho comunitario de creación jurisprudencial: el principio de efectividad del Derecho de la Unión.

En fin, a través de su jurisprudencia los altos tribunales, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Tribunal Supremo español, otorgan cumplida operatividad a las reglas que articulan el ordenamiento jurídico, sometiendo a los otros poderes (Legislativo y Ejecutivo) al control jurisdiccional constitucionalmente previsto (arts. 106.1 y 161 CE, 19 TUE, 263 y 267 TFUE) con la finalidad de comprobar si en la determinación del contenido de la legalidad constituida y ordinaria, así como en su interpretación y aplicación, respetan los derechos y garantías de los ciudadanos proclamados al más alto nivel en nuestro Derecho interno y en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. En suma, la consagración del Estado de Derecho.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, R. y SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A. (2022) «El sistema europeo de fuentes». Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid. En particular el capítulo 3: *El rol de los principios generales del derecho, en particular en su vertiente de derechos fundamentales*.
- CAPELLI, F. “Les principes généraux en tant que source de droit” en el 12.º Congreso de la Fédération Internationale pour le droit européen (FIDE), cuyo objeto fue *Les principes généraux communs aux droits des États membres en tant que source du droit communautaire. Interaction entre droit communautaire et droit national*, celebrado en París los días 24 a 27 de septiembre de 1986, volumen, I, pp. 183 a 214.
- CHUECA SANCHO, A. G. “Los principios generales del derecho en el ordenamiento comunitario”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 10, 1083, núm. 3, pp. 863 a 896.
- HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. “Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, en *Cuadernos digitales de formación*, núm. 34, 2014. Consejo General del Poder Judicial.
- HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. “Los actos propios de la Administración tributaria y de los contribuyentes: el principio de protección de la confianza legítima en la aplicación de los tributos y el ejercicio de opciones por el contribuyente. Una visión jurisprudencia”, en *Cuadernos digitales de formación*, núm. 8, 2015. Consejo General del Poder Judicial.
- LIÑÁN NOGUERAS, J. (1993) «La ciudadanía de la Unión Europea» en *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Editorial Civitas, 1.ª edición, pp. 271 a 295.

- MARÍN RIAÑO, F. , “La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Comentario a la STS (Sala 3.ª, Sección 3.ª) de 28 de febrero de 1989”. *La Ley*, 1989-2.
- MERTENS DE WILMARS, J. y STEENBERGEN, J., “La notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes”, en *Mélanges Legros*, Ediciones de la Universidad de Bruselas, Facultad de Derecho, 1985.
- PAPADOPOULOU, R. E. (1996) *Principes généraux du droit et droit communautaire (origines et concrétisation)*, Bruselas, Bruylant.
- PESCATORE, P. (1960) *Introduction à la science du droit*, Centre universitaire de l'État, Luxemburgo, reimpresión y puesta al día en 1978.
- PESCATORE, P. «Aspectos judiciales del “acervo comunitario”», *Revista de Instituciones Europeas*, 1981, pp. 331 a 366.
- PESCATORE, P. (1988) «Los Principios Generales del Derecho como fuentes del Derecho Comunitario», *Noticias CEE*, núm. 40, pp. 39 a 54.
- PUNZÓN MORALEDA, J. (1999) *La repercusión de los principios generales del derecho de los Estados miembros en el derecho comunitario. Especial referencia a los principios generales del derecho aplicados en sentencias sobre responsabilidad extracontractual*, Esperia Publications Ltd, Londres.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. L. “La recherche d'un droit commun aux États membres de l'Union européenne”, en *Les principes communs d'une justice des États de l'union européenne*, actas del coloquio celebrado por la Cour de Cassation française los días 4 y 5 de diciembre de 2000, publicadas por *La documentation française*, 2001.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. L. (1988) «La función jurisdiccional de la Comunidad Europea», *Anuario de Derecho Público y Estudios Políticos*, núm. 1, pp. 64 a 73.
- ROMANO, S. *L'ordinamento giuridico*, Sansoni Editore, Florencia, 1945 (existe una traducción española de Sebastián y Lorenzo Martín Retortillo Baquer, con estudio preliminar del primero, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963).
- RUBIO Y LLORENTE, F. (2002) «Mostrar los derechos sin destruir la Unión», en *La estructura constitucional de la Unión Europea*, E. García de Enterría y R. Alonso García (dirs.), Civitas y Colegio Libre de Eméritos, pp. 113 a 150.
- RUIZ-JARABO COLOMER, D. “La aplicación del Derecho comunitario en el orden contencioso-administrativo”, en *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 46, 2003. Consejo General del Poder Judicial.