

La incidencia de la  
jurisprudencia del Tribunal  
Europeo de Derechos Humanos  
en la efectiva protección de los  
derechos comunitarios de los  
particulares

A propósito de la sentencia del TEDH en el  
asunto Dangeville c. Francia

*Carmen Pérez González*

Profesora Contratada Doctora Área de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales. Universidad Carlos III de Madrid

*Soy dios supremo donde soy dios supremo, ni un solo palmo más allá.*

Fernando Pessoa  
*Sessão dos Deuses*

SUMARIO

- I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS
  - II. EL TEDH Y EL TJCE: DOS TRIBUNALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EUROPA
  - III. EL DERECHO COMUNITARIO ANTE EL TEDH
  - IV. LA SENTENCIA DEL TEDH EN EL ASUNTO DANGEVILLE
  - V. LAS CONSECUENCIAS DEL ASUNTO DANGEVILLE EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS COMUNITARIOS DE LOS PARTICULARES
-

## I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

El objeto del presente trabajo gira en torno a la idea de que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) puede contribuir de manera fundamental a la íntegra y efectiva protección de los derechos comunitarios de los particulares. Desde luego, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) no ha sido ajena a esta preocupación. Convirtiendo a los particulares, personas físicas y jurídicas, en sujetos del Derecho comunitario y dotando a este último de primacía y efecto directo, el Tribunal de Luxemburgo, al tiempo que hacía descansar la aplicación judicial ordinaria del Derecho comunitario en las jurisdicciones internas, ha convertido a los individuos en verdaderos protagonistas del ordenamiento jurídico instaurado por los Tratados comunitarios<sup>1</sup>. En este marco, el constante incumplimiento por parte de los Estados miembros de su obligación de transponer las Directivas comunitarias y las consecuencias que se desprenden de dicho incumplimiento han dado la oportunidad al Tribunal de Justicia de elaborar una importante jurisprudencia. En particular, la cuestión del efecto directo de las disposiciones suficientemente precisas e incondicionales contenidas en Directivas comunitarias no transpuestas en el plazo fijado en la propia norma ha dado lugar a numerosas sentencias y abundantes comentarios doctrinales<sup>2</sup>. Así, para paliar las discriminaciones que su negativa a otorgar efecto directo horizontal a las Directivas comunitarias<sup>3</sup> venía produciendo en la práctica el TJCE enuncia el principio de efecto indirecto<sup>4</sup>. El

<sup>1</sup> Se ha afirmado en este sentido que «[i]n the first decades after the Van Gend en Loos and Costa Judgments, one of their main consequences was to transform state duties in the economic sphere into individual rights, thus allowing private parties to derive forward the process of market integration»: DE WITTE, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*. CRAIG, P. y DE BÚRCA, G.: «The Evolution of EU Law», *Oxford: Oxford University Press*, 1999, pg. 207.

<sup>2</sup> Vid., por todos PRECHAL, S.: «Directives in European Community Law: A Study of Directives and their Enforcement in National Courts», Oxford: Clarendon Press, 1995 y VAN GERVEN, W.: «The Horizontal Effect of Directives Provisions Revisited. The Reality of Catchwords». En: CURTIN, D. y HEUKELS, T. (Eds.): «Essays in Honour of Henry G. Schermers», *Institutional Dynamics of European Integration*, vol. II. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pgs. 335-353.

<sup>3</sup> Vid., al respecto la sentencia del TJCE de 26 de febrero de 1986, asunto 152/1984, M. H. Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority. Rec. (1986), pgs. 737 y ss.

<sup>4</sup> Que obliga a los jueces nacionales a interpretar el Derecho nacional a la luz de la letra y finalidad de la Directiva para, así, alcanzar el resultado previsto por ésta. El origen de esta obligación, en el ámbito del Derecho comunitario europeo, se encuentra en la sentencia del TJCE de 10 de abril de 1984 (asunto 14/1983, Sabine Von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen. E.C.R. (1984), pgs. 1891 y ss.).

principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, aunque resulta aplicable cualquiera que sea el incumplimiento del Estado siempre que un particular resulte dañado y se cumplan determinadas condiciones establecidas, igualmente, por la jurisprudencia del TJCE<sup>5</sup>, también es enunciado por el Tribunal de Luxemburgo en el contexto de un supuesto de no transposición de una Directiva comunitaria al ordenamiento jurídico interno<sup>6</sup>.

Efecto directo, obligación de interpretación conforme y principio de responsabilidad del Estado vienen a ser, por tanto, mecanismos que el Tribunal de Justicia pone en manos de los jueces nacionales para facilitar a éstos su tarea de protección de los derechos comunitarios de los particulares<sup>7</sup> y, al mismo tiempo, lograr una aplicación uniforme del Derecho comunitario en el territorio de los Estados miembros. La efectividad de esos principios puede verse obstaculizada en la medida en que el sistema responde a un esquema de aplicación descentralizada<sup>8</sup>. También en este punto la aplicación del Derecho comunitario descansa, en efecto, en los principios de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros<sup>9</sup>, principios que, si bien no carecen de límites<sup>10</sup> desdibujan la pretendida uniformidad en la aplicación

<sup>5</sup> A saber, que la norma jurídica vulnerada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación del Derecho comunitario sea «suficientemente caracterizada» y que exista un nexo de causalidad entre el incumplimiento imputable al Estado y el daño causado al particular. Cfr. la sentencia del TJCE de 8 de octubre de 1996, asuntos acumulados C-178/1994, C-179/1994, C-188/1994, C-189/1994, Erich Dillenkofer y otros c. Bundesrepublik Deutschland. Rec. (1996), pgs. I-5085-5104.

<sup>6</sup> STJCE de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/1990 y C-9/1990, Andrea Francovich y otros c. República Italiana. Rec. (1991), pgs. I-5403-5417.

<sup>7</sup> BARAV ha afirmado que los jueces y tribunales nacionales tienen, en este marco, una obligación de resultado: asegurar la protección directa, inmediata y efectiva de los derechos comunitarios de los particulares: BARAV, A.: *La plénitude de compétence de juge national en sa qualité de juge communautaire*, en «L'Europe et le Droit», Mélanges en Hommage à Jean Boulouis. París: Dalloz, 1991, pg. 9.

<sup>8</sup> Esquema que, por supuesto, también presenta claras ventajas ya que la aplicación del Derecho comunitario descansa fundamentalmente en jueces que resultan cercanos a los ciudadanos. Se evita así, además, la creación de un apartado judicial excesivamente costoso y complejo. Sobre estas cuestiones vid.: BRIDGE, J.: *Procedural Aspects of the Enforcement of European Community Law through the Legal Systems of the Member States*, ELRev, 1984, vol. 9, pgs. 28-42.

<sup>9</sup> Según jurisprudencia reiterada del TJCE, a falta de normativa comunitaria al respecto, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular procedimientos idóneos para garantizar la protección de los derechos comunitarios de los particulares.

<sup>10</sup> En general, los principios de equivalencia (las modalidades de recurso impuestas por el derecho interno no deben imponer requisitos menos favorables que los impuestos para litigios semejantes de naturaleza interna) y de efectividad (dichos requisitos no deben hacer excesivamente difícil o prácticamente imposible el ejercicio del derecho). Sobre éstos. Vid. el trabajo de GIRERD, P.: *Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats Membres*, RTDE, 2002, vol. 38, núm. 1, pgs. 75-102.

del Derecho comunitario<sup>11</sup>. En este marco la colaboración de los jueces internos resulta fundamental. Los hechos que dieron lugar a la sentencia del TEDH de 16 de abril de 2002 dictada en el asunto *Dangeville c. Francia*<sup>12</sup> constituyen un claro ejemplo en este sentido.

La condena del TEDH contra Francia se produce en el contexto de un asunto en el que juega un papel esencial la «doctrina» sentada por el Consejo de Estado francés en el conocido asunto *Cohn-Bendit* de 1978<sup>13</sup> en relación con el efecto directo de las Directivas. En este asunto, el tribunal francés estableció, como es sabido, que los particulares no pueden invocar una disposición contenida en una Directiva comunitaria no transpuesta en un recurso tendente a la anulación de un acto administrativo individual<sup>14</sup>. La aplicación de la jurisprudencia *Cohn-Bendit* en el asunto *Dangeville* impidió que esta sociedad pudiese ver resarcido el perjuicio que le había causado el incumplimiento por parte de Francia de su obligación de transponer una Directiva comunitaria. La intervención del TEDH resultó, en consecuencia, fundamental.

Abordar la cuestión de las obligaciones que incumben a los jueces nacionales en virtud del Derecho comunitario teniendo en cuenta la posible incidencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) se plantea en la perspectiva de que la inevitable interacción de los dos sistemas jurídicos puede redundar en una protección más eficaz de los derechos de los particulares. El TJCE siempre ha hecho pasar la aplicación en el orden comunitario de los derechos protegidos por el Convenio Europeo por el tamiz de aquél, intentando «autocontener» el sistema comunitario dentro de sus propios límites. Sin embargo, desde el momento en el que el Derecho comunitario es en buena medida un Derecho nacido para ser aplicado en sede nacional los actos internos que resultan de su aplicación deben respetar las obligaciones que el Estado asume al adherirse al CEDH y a sus Protocolos. El tratamiento que el Derecho comunitario ha recibido en las sentencias

<sup>11</sup> «It is not to be expected that the insertion into different legal systems of a single text will produce identical or even similar results in all those systems any more than it is not to be expected that the addition of a litre of green paint to four litres of yellow will give us the same colour as the addition of the same quantity of the same paint to four litres of red»: JOLOWICZ, J. A.: «New Perspectives for a Common Law of Europe», en CAPPELLETTI, M. (Eds.) *New Perspectives of a Common Law of Europe: Some Practical Aspects and the Case for Applied Comparative Law*, Leyden, London: Sijthoff, 1978, pg. 244.

<sup>12</sup> El texto de la sentencia, al igual que el del resto de decisiones de este tribunal y de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos que se citarán a lo largo del trabajo, puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:  
<http://www.coe.int/Fr/Judgments.htm>.

<sup>13</sup> Un inmediato comentario crítico a la misma puede verse en ISAAC, G.: *Le juge administratif français et les directives communautaires*, CDE, 1979, pgs. 265-290.

<sup>14</sup> Sobre las posibilidades que la jurisprudencia *Cohn-Bendit* deja al particular Vid.: CASSIA, P.: *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif: la guerre de juges n'a pas eu lieu*. RFDA, 2002, núm. 1, pgs. 20-32 y TATHAM, A. F.: *Effect of European Community Directives in France: the Development of the Cohn-Bendit Jurisprudence*. ICLQ, 1991, vol. 40, pgs. 907-919.

del TEDH, de un lado, y, de otro, la aplicación que el Convenio Europeo ha recibido por parte de la jurisprudencia comunitaria (que serán analizados, de modo necesariamente sucinto, en los siguientes epígrafes de este trabajo) demuestran que esa «autocontención» resulta cada vez más difícil. En concreto, la sentencia del TEDH dictada en el asunto *Dangeville* viene a mostrarnos que el incumplimiento del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro (en este caso, el incumplimiento francés de su obligación de transponer en tiempo una Directiva comunitaria) puede constituir, además de una violación del Derecho comunitario, una violación del derecho a la propiedad protegido por el artículo 1 del Protocolo núm. 1 al CEDH.

## II. EL TEDH Y EL TJCE: DOS TRIBUNALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EUROPA

La respuesta negativa del TJCE a la pregunta de si la Comunidad Europea (CE) podía adherirse al CEDH<sup>15</sup> no ha impedido que, antes y después de la misma, el Tribunal de Justicia haya venido ocupándose de la protección de derechos fundamentales si la presunta vulneración de los mismos se planteaba en alguno de los litigios de los que tenía conocimiento<sup>16</sup>. Encontramos así que desde hace décadas el TEDH no es el único tribunal internacional que se ocupa de la protección de los derechos fundamentales en Europa. Es más, ambos Tribunales, el TJCE y el TEDH, aplican en sus pronunciamientos el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Uno de ellos, el TEDH, por razones obvias. El TJCE lo hizo incluso antes de la incorporación al TUE del artículo F.2<sup>17</sup>. En efecto, el TJCE declaró en 1974 que para la salvaguarda de los derechos fundamentales debía inspirarse, además de en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, en los instrumentos internacionales de protección de los dere-

<sup>15</sup> Dictamen del TJCE 2/1994, de 28 de marzo de 1996, sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Rec. (1996), pgs. I-1759 y ss. Sobre el mismo vid.: WAELBROECK, M.: *La Cour de justice et la Convention européenne des droits de l'homme*. CDE, 1996, pgs. 549-553.

<sup>16</sup> Se ha afirmado, en este sentido que «la question de la protection des droits fondamentaux par la CJCE est consubstantielle à l'histoire du système juridique communautaire»: LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme. Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l'homme*. Bruselas, Bruylant, 1999, pg. 462.

<sup>17</sup> Actual artículo 6: «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario».

chos humanos de los que dichos Estados formaban parte<sup>18</sup>. Todo ello, sin embargo, sería tenido en cuenta dentro del marco de la estructura y objetivos de la Comunidad<sup>19</sup>. En ese momento el Tribunal no se refirió expresamente al CEDH<sup>20</sup>. Éste estaba, sin embargo, llamado a ocupar un papel preeminente, hasta el punto de que el Tribunal afirma años más tarde que las medidas incompatibles con los derechos reconocidos en el mismo no deben ser admitidas en la Comunidad<sup>21</sup>.

Así las disposiciones del Convenio Europeo que entran en el campo de aplicación del Derecho comunitario<sup>22</sup> son aplicadas por el Tribunal de

<sup>18</sup> STJCE de 14 de mayo de 1974, asunto 4/73, *J. Nold Kohlen und Baustoffgrosshandlung c. Comisión de las Comunidades Europeas*. ECR (1974), pgs. 491 y ss.

<sup>19</sup> «Attendu (...) qu'en effet, le respect des droits fondamentaux fait partie integrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect; que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté (...)»: STJCE de 17 de diciembre de 1970, asunto 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft MbH c. Einfuhr-und Vorratsstelle fuer getreide und futtermittel*. Rec. (1970), pgs. 1125 y ss., apartado. 4.

<sup>20</sup> La primera mención expresa no llegaría hasta el 28 de octubre de 1975, con la sentencia dictada en el asunto *Rutili* (asunto 36/75). Se ha dicho en este sentido que la «incorporación» al orden comunitario de la Convención Europea ha sido progresiva y prudente: PUISSOCHET, J.-P.: *La Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice des Communautés européennes et la protection des droits de l'homme*. En: MAHONEY, P. (et alii): «Protection des droits de l'homme: la perspective européenne». *Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*. Colonia: Heymanns, 2000, pg. 1141.

<sup>21</sup> STJCE de 18 de junio de 1991, asunto C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tilleorassi Anonimi Etairia y Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou ERT c. Dimotiki Etairia Pliroforissis y Sotirios Kouvelas y Nikolaos Advellas y otros*. Rec. (1991), pg. I-2925 y ss., apartado 41. Los trabajos sobre la protección de los derechos fundamentales en el marco de la Comunidad/Unión Europea y el posible juego de la Convención Europea en este ámbito son numerosos. Nos remitimos únicamente a algunos de los más recientes: ALSTON, Ph. y WELER, J. H. H.: en *Ever Closer Union» in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, ALSTON Ph.: (Ed.) «The EU and Human Rights», Oxford, OUP, 1999, pgs. 3-66; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional», en *Derechos Humanos y Unión Europea*, 2000, vol. IV, pgs. 363-420; PUISSOCHET, J.-P.: *La Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice del Communautés européennes et la protection des droit de l'homme*, cit., pgs. 1139-1151; SUDRE, F. y LABAYLE, H.: *Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux. Journée Nationale d'Étude de la Commission por l'Étude des Communautés Européennes (CEDECE)*, Bruselas: Bruylant, 2000; WELER, J. H. H. y FRIES, S. C.: ALSTON, Ph. (Ed.): «The UE and Human Rights», en *A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences.*, cit., pgs. 147-165; DE WITTE, B.: ALSTON, Ph. (Ed.): «The UE and Human Rights...», en *The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights*, cit., pgs. 859-897.

<sup>22</sup> Tal y como ha afirmado WHELAN «[t]his fundamental rights principles apply only within the scope of application of Community law: to control Community acts, member state acts implementing Community law, and member states acts derogating from Community law»: WHELAN, A.: *Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the Third Pillar*. En: BARRET, G. (Ed.): *Justice Cooperation in the European Union*, Dublin: Institute of European Affairs, 1997, pg. 206.

Justicia «no en cuanto tales, sino como principios generales del Derecho»<sup>23</sup>.

La concurrencia de estos dos tribunales se ha asentado durante mucho tiempo en el respeto mutuo de sus respectivos «ámbitos competenciales». Y ambos, durante mucho tiempo, han hecho gala de una exquisita prudencia para evitar la invasión del ámbito que, en principio, parecía no corresponderle. Ha sido así, desde luego, en el caso del TJCE. Sirve de ejemplo para ilustrar esta afirmación la citada sentencia del TJCE dictada en el asunto *Grogan*, en la que este Tribunal concluyó que no era contrario al Derecho comunitario el hecho de que en un Estado miembro, donde estaban prohibidas las interrupciones voluntarias del embarazo, se impidiese a las asociaciones de estudiantes divulgar información sobre clínicas británicas en las que se realizaban dichas interrupciones. Aunque el demandante en el litigio principal<sup>24</sup> alegó que dicha prohibición vulneraba la libertad de expresión que protege el artículo 10 del Convenio Europeo, el TJCE no se pronunció sobre este extremo. Amparándose en la prudencia a la que hemos hecho referencia afirma no tener competencia para pronunciarse sobre esta cuestión que, dice, no entra en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario<sup>25</sup>. En cuanto a la posible restricción de la libertad de prestación de servicios el Tribunal no aprecia su existencia dado que la divulgación de los anuncios era gratuita. Lo débil del razonamiento del Tribunal ya ha sido

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: *Cour de Justice des Communautés européennes et Cour européenne des Droits de l'Homme*. En MAHONEY, P. (et alii): «Protection des droits de l'homme: la perspective européenne...», cit. pg. 19. Las palabras del Abogado General Van Gerven en la sentencia del TJCE dictada en el asunto *Grogan* expresan con precisión esta idea: «Lo que caracteriza a esta jurisprudencia es que sin atribuir un efecto directo en el ordenamiento comunitario a las disposiciones de los tratados internacionales antes mencionados, estima no obstante que estos tratados así como las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros determinan también el contenido de los principios generales del Derecho comunitario. Esta actitud permite al Tribunal de Justicia, cuando precisa estos principios generales en el contexto (socioeconómico) propio del Derecho comunitario, tener en cuenta los imperativos de las libertades fundamentales tendentes a la unificación del mercado y los imperativos de las organizaciones comunes de mercados»: Conclusiones del Abogado General Van Gerven presentadas el 11 de junio de 1992 en el asunto C-159/1990, *The society for the protection of unborn children Ireland Ltd. c. Stephen Grogan* y otros. Rec. (1991), pgs. 4685 y ss.

<sup>24</sup> El TJCE responde, en esta sentencia, a varias cuestiones prejudiciales que le dirige la High Court irlandesa.

<sup>25</sup> En el mismo sentido se pronunció el TJCE, por ejemplo, en la sentencia dictada en el asunto *Grant* –STJCE de 17 de febrero de 1998, asunto C-249/1996, *Lisa Jacqueline Grant c. South-West Trains Ltd.* Rec. (1998), pgs. 621 y ss.– en la que afirmó que «(...) si bien el respeto de los derechos fundamentales que forman parte de dichos principios generales constituye un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, estos derechos no pueden, en sí mismos, producir el efecto de ampliar el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado más allá de las competencias de la Comunidad» (apartado 45). Una crítica de esta conclusión puede verse en PERAL FERNÁNDEZ, L. A.: *Concepto de sexo y discriminación por razón de sexo en el Derecho social comunitario europeo: la contradictoria sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Grant respecto de su jurisprudencia en el asunto P./S. Derechos y Libertades*, 2000, núm. 8, pgs. 393-428.

puesto de manifiesto por la doctrina<sup>26</sup>. Nos parece evidente que el Tribunal de Justicia evitó pronunciarse sobre el asunto<sup>27</sup>. Puede ser, como ha afirmado algún autor, que «la prudencia del TJCE en este asunto se explique por la preocupación de evitar una divergencia jurisprudencial manifiesta con el TEDH»<sup>28</sup>; que «esta actitud no sea una “evasión” sino el reconocimiento de que cuestiones como éstas serían mejor apreciadas por el Tribunal de Estrasburgo»<sup>29</sup>; o que dicha actitud parece lógica «si lo que el Tribunal pretende es reducir al máximo las situaciones en las que haya de interpretar un precepto de la Convención, puesto que es consciente de que dicho texto establece sus propios órganos interpretativos»<sup>30</sup>. Si todo ello es cierto, nos parece que no deberían caer en el olvido los debates y propuestas en torno a la posible adhesión de la Comunidad al Convenio<sup>31</sup>, a la habilitación de una suerte de cuestión prejudicial que el Tribunal de Justicia pudiese dirigirle al TEDH en estos supuestos o, como también se ha sugerido, a la creación de una sala especial de derechos humanos en el TJCE<sup>32</sup>. El Grupo de Trabajo II de la Convención sobre el futuro de Europa ha analizado precisamente, entre otras cuestiones, qué consecuencias tendría la adhesión de la Comunidad/Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>33</sup>. El Grupo ha mantenido que con dicha adhesión no se pondría en entredicho ni la autonomía del Derecho de la Unión Europea,

<sup>26</sup> Vid., por ejemplo: SANZ CABALLERO, S.: *El control de los actos comunitarios por el TEDH*. RDCE, 2001, núm. 10, pg. 487.

<sup>27</sup> No así el Abogado General, el cual afirma en sus Conclusiones presentadas el 11 de junio de 1991 que la normativa irlandesa era conforme con el citado artículo 10 del Convenio Europeo (conclusiones del Abogado General Van Gerven... cit.). El TEDH tuvo la oportunidad de conocer sobre estos mismos hechos en una sentencia de 29 de octubre de 1992 (*Open Door & Dublin Well Woman c. Irlanda*) en la que declaró que dicha normativa violaba el artículo 10 del Convenio.

<sup>28</sup> LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, cit., pgs. 478-479.

<sup>29</sup> COHEN-JONATHAN, G.: *L'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*. *Journal des Tribunaux*, 1995, núm. 17, pg. 50. Lo cual obliga al particular a conocer de antemano cuál de los dos Tribunales es el «adecuado» en el caso concreto.

<sup>30</sup> SALINAS DE FRÍAS, A.: *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Granada: Comares, 2000, pg. 84-1985.

<sup>31</sup> Adhesión que ha sido calificada de absolutamente necesaria para garantizar la coherencia entre ambos sistemas (KRÜGER, H.C. y POLAKIEWICK, J.: *Propositions pour la création d'un système cohérent de protection des droits de l'homme en Europe*. RUDH, 2001, vol. 13, núm. 1-4, pg. 3) y de «solución privilegiada y definitiva al problema» (BULTRINI, A.: *La responsabilité des états membres de l'Union Européenne pour les violations de la Convention Européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire*. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, núm. 49, pg. 29).

<sup>32</sup> Cfr.: JANIS, M. K.: *Fashioning a Mechanism for Judicial Cooperation on European Human Rights Law among Europe's Regional Courts*. En LAWSON, R. y DE BLOIS, M. (Ed.) «The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe». Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pgs. 211-217.

<sup>33</sup> Las contribuciones de este Grupo de Trabajo pueden ser consultadas en la siguiente dirección electrónica: <http://european-convention.eu.int>

ni la del Tribunal de Justicia. No considera tampoco que se viese afectado el actual reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros<sup>34</sup>.

La absoluta separación formal de ambos Tribunales provoca, en efecto, como acabamos de comprobar, no pocas incertidumbres. Aunque se ha afirmado que la jurisprudencia del TEDH ha sido tomada en cuenta de forma «decisiva»<sup>35</sup> por el TJCE, muchos autores han «denunciado» la ignorancia y el desconocimiento deliberado por parte del Tribunal de Justicia de la jurisprudencia del TEDH<sup>36</sup>. Ignorancia y desconocimiento que han traído como consecuencia interpretaciones divergentes de ambos tribunales. Se ha defendido que dada la especificidad del ordenamiento jurídico comunitario puede ser necesaria, o incluso lógica, una interpretación diferente, en el ámbito comunitario, de la dada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o viceversa<sup>37</sup>. Desde un punto de vista formal, el TJCE tendrá además total libertad para hacerlo así, dado que los derechos reconocidos en el Convenio Europeo «penetran» en el ordenamiento jurídico comunitario por la vía de los principios generales del Derecho, lo cual otorga a los jueces comunitarios una significativa libertad de apreciación<sup>38</sup>. En esta línea parece ir el artículo II-52.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al disponer que «(l)os derechos reconocidos por la presente Carta que tienen su fundamento en los Tratados comunitarios o en el Tratado de la Unión Europea se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos».

Ahora bien, una interpretación más restrictiva, que prive al particular de un derecho cuyo contenido ha sido precisado por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, no parece aceptable. En primer lugar, vulneraría la propia Carta de Derechos Fundamentales, cuyo artículo II-52.3 dispone que «(e)n la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la protección

<sup>34</sup> Así, el artículo 1.7 del Título II de la Parte I del Proyecto de Constitución Europea establece que «(l)a Unión procurará adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La adhesión a dicho Convenio no afectará a las competencias de la Unión que se definen en la presente Constitución».

<sup>35</sup> RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: *Cour de Justice des Communautés européennes et Cour européenne des Droits de l'Homme*, cit., pg. 20.

<sup>36</sup> LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, cit., pg. 476.

<sup>37</sup> También para el TEDH el sistema creado por el Convenio Europeo es singular: «El Tribunal señala que los artículos 25 y 46 son disposiciones esenciales para la eficacia del sistema creado por el Convenio, puesto que delimitan la responsabilidad de la Comisión y del Tribunal de “asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas Partes Contratantes” del Convenio (artículo 19) determinando su competencia para conocer de las demandas relativas a las violaciones de los derechos y libertades enunciados en el Convenio. Cuando interpreta estas disposiciones clave debe tener en cuenta el carácter singular de la Convención, tratado de garantía colectiva de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»: Sentencia del TEDH de 23 de mayo de 1995, *Loizidou c. Turquía*, apartado 70.

<sup>38</sup> LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, cit., pg. 463.

de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa<sup>39</sup>. Los estándares mínimos del Convenio deberán ser respetados siempre<sup>40</sup>, lo cual impediría al Tribunal de Justicia evitar la jurisprudencia de Estrasburgo al «construir» principios generales del Derecho comunitario<sup>41</sup>.

No parece, desde luego, que puedan mantenerse divergencias interpretativas sin vulnerar el carácter objetivo que se le reconoce a los derechos humanos<sup>42</sup>, que convierte en inaceptables interpretaciones restrictivas a la luz de la soberanía de los Estados parte<sup>43</sup> lo cual conduce, inevitablemente, a la convergencia entre las interpretaciones llevadas a cabo por los diferentes órganos interpretativos de los Convenios de Derechos Humanos<sup>44</sup>. Como indica CANÇADO TRINIDADE «(i)n the parallel above of pronouncements of inter-

<sup>39</sup> Ya hay ejemplos de esto último en la jurisprudencia europea. El ejemplo típico es del respeto a la confidencialidad entre un abogado y su cliente. LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, cit., pgs. 477-478, especialmente nota 1878. Está por ver si esta disposición será capaz de evitar divergencias como la mantenida entre ambos tribunales en relación con la aplicación a los locales comerciales del derecho a la inviolabilidad del domicilio consagrado en el artículo 8 del CEDH. Como es sabido, en su sentencia del TJCE dictada en el asunto Hoeschst (sentencia de 21 de septiembre de 1989, asuntos acumulados 46/1987 y 227/1988, Hoechst AG c. Comisión de las Comunidades Europeas. Rec. [1989], pgs. 2859 y ss.) el Tribunal concluyó, en contra de lo que inmediatamente establecería la jurisprudencia del TEDH (sentencias de 30 de marzo de 1989, Chappell c. Reino Unido, demanda núm. 10461/1983 y de 16 de diciembre de 1992, Niemietz c. Alemania, demanda núm. 13710/1988) que las personas jurídicas no entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 8 del CEDH. Sobre esta cuestión vid. el reciente trabajo de LÓPEZ BASAGUREN, A.: *La interpretación divergente entre el TEDH y el TJCE sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas (a propósito de la jurisprudencia reciente)*. REDE, 2003, núm. 5, pgs. 183-210.

<sup>40</sup> KRÜGER, H.C. y POLAKIEWICK, J.: *Propositions pour la création d'un système cohérent...* cit., pg. 8.

<sup>41</sup> LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, cit., pg. 484.

<sup>42</sup> Afirma RENUCCI, en este sentido, que los derechos humanos tienen un carácter objetivo y que la protección europea no escapa a esta regla. RENUCCI, J. F.: *Droit européen des droits de l'homme*. París: LGDJ, 1999, pg. 31. Y ello aunque dichas divergencias interpretativas entre el TEDH y el TJCE deban considerarse parte inevitable de un «diálogo» entre ambas jurisdicciones, tal y como ha afirmado LÓPEZ BASAGUREN, A.: *La interpretación divergente entre el TEDH y el TJCE* cit., pg. 201. En palabras de este autor «ese diálogo no siempre está exento de roces y de momentos de confrontación, pero, de forma no menos notable, suele estar jalonado de momentos en los que uno y otro protagonista ponen de manifiesto su voluntad de eludir la confrontación directa, lo que debiera permitir la asunción, más o menos forzada, de la jurisprudencia que manifieste una mayor idoneidad por los intereses jurídicos en juego».

<sup>43</sup> O, en este caso, a la luz de la especificidad del ordenamiento jurídico comunitario.

<sup>44</sup> Apunta LEGER que «[l']universelle portée des droits de l'homme ne pouvait que les conduire à une régulière cohabitation avec le droit communautaire, sinon formellement notamment sous l'aspect qu'ils revêtent dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du mons par leur contenu»: LEGER, Ph.: *Le droit a un recours effectif*. EN: SUDRE, F. y LABAYLE, H.: *Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux...* cit., pg. 199.

national supervisory organs on the special or distinctive character of human rights treaties, the *convergence* of views on the fundamental issue of their proper interpretation is the natural result of a phenomenon which can clearly be perceived: those treaties, despite incorporating distinct mechanism of protection, disclose an overriding identity of purpose. This has a bearing on efforts of co-ordination of the distinct mechanisms of protection of human rights at global and regional levels, indicating that such co-ordination cannot operate to the detriment of the individuals (alleged victims) concerned<sup>45</sup>. La interpretación de los tratados de Derechos humanos es, además, dinámica, en el sentido de que busca la evolución del Derecho de los derechos humanos hacia una mayor protección de los individuos a través de la interpretación<sup>46</sup>. En el ámbito regional europeo este razonamiento convierte al TJCE en destinatario de la jurisprudencia del TEDH. La autoridad de la jurisprudencia de Estrasburgo «liée à la reconnaissance de l'ordre juridique européen des droits de l'homme» nos parece incuestionable<sup>47</sup>. Preocupándose por salvaguardar la especificidad del ordenamiento jurídico comunitario el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas puede malograr ese objetivo<sup>48</sup>.

### III. EL DERECHO COMUNITARIO ANTE EL TEDH

La delimitación competencial que el TJCE y el TEDH parecían dispuestos a imponer no contaba con dos inconvenientes fundamentales. El hecho de que el Convenio Europeo conceda legitimación a los particulares para acceder al Tribunal y que el Derecho comunitario esté llamado a aplicarse en el territorio de los Estados miembros, a través de las autoridades internas, convertía sólo en una cuestión de tiempo el que los individuos intentasen constatar ante el TEDH la incompatibilidad de un acto interno de aplicación del Derecho comunitario con alguno de los derechos contenidos en el Convenio Europeo<sup>49</sup>.

No es nuestra intención realizar aquí un análisis del «tratamiento» que ha

<sup>45</sup> CANÇADO TRINIDADE, A. A.: *Co-Existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights (at global and regional levels)*. RCADI, 1987, II, Tome 202 de la collection, pgs. 97-98.

<sup>46</sup> *Ib.* pg. 99.

<sup>47</sup> *Vid.*, en este sentido: LAMBERT, E.: *Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, cit., pg. 462, de quien proviene la cita.

<sup>48</sup> Estamos de acuerdo con LÓPEZ BASAGUREN cuando afirma que «(...) el problema se plantea incluso al margen de que el conflicto directo entre ambas jurisdicciones llegue a producirse efectivamente, como quiera que la misma existencia de interpretaciones divergentes entre uno y otro Tribunal sobre una misma cuestión supondría el establecimiento de un doble estándar europeo de derechos fundamentales, de consecuencias ciertamente negativas y que parece difícilmente sostenible (...)»: LÓPEZ BASAGUREN, A.: *La interpretación divergente entre el TEDH y el TJCE*, cit., pg. 200.

<sup>49</sup> Teniendo en cuenta, sobre todo, las dificultades a las que se enfrenta el particular para «acceder a la justicia comunitaria».

recibido el Derecho comunitario ante el sistema de Estrasburgo<sup>50</sup>. Sí resulta interesante recordar, sin embargo, que en alguna ocasión se ha buscado un pronunciamiento del TEDH en relación con la actuación, no ya de un Estado miembro, sino de una Institución comunitaria presuntamente contraria al Convenio Europeo. En el asunto *Guérin Automóviles* la Institución en concreto era la Comisión de las Comunidades Europeas y el asunto había sido decidido tanto por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), como por el TJCE<sup>51</sup>. La demandante en este asunto era una sociedad, concesionaria de la marca Volvo, cuya sede social estaba situada en Francia. El 3 de agosto de 1992, esta sociedad presentó una denuncia ante la Comisión contra «Volvo France, SA» que la institución comunitaria desestimó definitivamente mediante Decisión de 25 de abril de 1997. El 20 de octubre de ese mismo año *Guérin Automóviles* presentó un recurso de anulación contra esta decisión ante el TPI. Este recurso fue declarado «manifiestamente inadmisibles» mediante auto de 13 de febrero de 1998, sobre la base de que el recurso no había sido interpuesto dentro del plazo de dos meses previsto en el párrafo quinto del, entonces, artículo 173 del Tratado. En su escrito de desestimación definitiva, la Comisión no había informado a la sociedad de las posibilidades de recurso contra la misma<sup>52</sup>. Contra dicho auto se presentó recurso de casación ante el TJCE, en el que *Guérin Automóviles* invocaba un único motivo «basado en los principios generales del Derecho comunitario de la confianza legítima, de la seguridad jurídica, del respeto del derecho de defensa y del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, así como en las disposiciones del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales»<sup>53</sup>.

El recurso fue desestimado también por el Tribunal de Justicia, quien afirmó que el Tratado de la CE no impone a las Instituciones comunitarias una obligación general de informar a los destinatarios de los actos comunitarios de las posibilidades de interponer recursos jurisdiccionales ni de los

<sup>50</sup> Vid., en este sentido: SANZ CABALLERO, S.: *El control de los actos comunitarios*, cit., pgs. 473-513.

<sup>51</sup> Decisión del TEDH de 4 de julio de 2000, sobre la admisibilidad de la demanda núm. 51717/1999 presentada por la Sociedad Guérin Automobiles contra los 15 Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>52</sup> Auto del TPI de 13 de febrero de 1998, asunto T-275/1997, *Guérin Automobiles* c. Comisión de las Comunidades Europeas. Rec. (1998), pgs. II-253 y ss.

<sup>53</sup> Auto del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1999, asunto C-153/1998 P, *Guérin Automobiles EURL* c. Comisión de las Comunidades Europeas. Rec. (1999), pgs. I-1441 y ss. En concreto, la demandante mantenía que «el Derecho comunitario, surgido de una fuente autónoma no vinculada a los Derechos nacionales, es de asimilación lenta. Es imposible todavía que los ciudadanos lo conozcan suficientemente, por lo que éstos están desamparados por su terminología, la complejidad de sus normas y el funcionamiento abstracto de las Instituciones comunitarias. Por esta razón, teniendo en cuenta los principios generales del Derecho comunitario enumerados (...) es necesaria la indicación de los recursos que pueden interponerse y de los plazos en que pueden presentarse para que el derecho a recurrir en vía jurisdiccional resulte efectivo» (apartados 10 y 11 del Auto).

plazos en que puedan presentarse<sup>54</sup>. El Tribunal acepta que en la mayoría de los Estados existe esa obligación por parte de la Administración. El hecho de que se trate de una obligación impuesta y regulada por la Ley y de que no exista una disposición expresa en Derecho comunitario que reconozca la obligación le lleva, sin embargo, a declarar manifiestamente infundado el recurso de casación. La sociedad presentó una demanda ante el TEDH contra los quince Estados miembros de la Unión Europea por las decisiones tomadas en el seno del TPI y del TJCE. La demanda es declarada inadmisibile sobre la base de los apartados 3 y 4 del artículo 35 del Convenio<sup>55</sup>. El TEDH entiende que las garantías invocadas no están cubiertas por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo y evita así tener que pronunciarse sobre la cuestión de su competencia *ratione personae*<sup>56</sup>.

No podemos, igualmente, dejar de hacer una referencia a la sentencia del TEDH dictada en el asunto *Matthews*<sup>57</sup> en la que este Tribunal «se aventura a amenazar con la responsabilidad solidaria de todos los Estados miembros de la UE por la posible violación del CEDH que pueda contener un acto comunitario»<sup>58</sup>. Dicha responsabilidad solidaria vendría a paliar el principal inconveniente que presenta la falta de adhesión de la Comunidad al Convenio. Es de esperar que el asunto *Senator Lines*<sup>59</sup>, que se está pendiente de solución ante el TEDH, arroje alguna luz sobre esta cuestión.

#### IV. LA SENTENCIA DEL TEDH EN EL ASUNTO DANGEVILLE

El 6 de marzo de 1997 la Sociedad Anónima Dangeville se dirigió a la Comisión Europea de Derechos Humanos alegando que el Estado francés había vulnerado su derecho al respeto de sus bienes en el sentido del artículo 1 del Protocolo núm. 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. La demanda se declaró admisible mediante Decisión del TEDH de 12 de septiembre de 2000.

<sup>54</sup> Ib., apartado 13.

<sup>55</sup> «El Tribunal considerará inadmisibile cualquier demanda individual presentada en aplicación del artículo 34, cuando la estime incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva.

El Tribunal rechazará cualquier demanda que considere inadmisibile en aplicación del presente artículo. Podrá decidirlo así en cualquier fase del procedimiento».

<sup>56</sup> «Question qui ne manquerait pas, autrement, de se poser puisque la requête est dirigée, non contre l'Union européenne (laquelle n'est pas partie à la Convention), mais contre les 15 Etats contractants, qui sont en même temps membres de l'Union européenne»: Decisión del TEDH de 4 de julio de 2000, sobre la admisibilidad de la demanda núm. 51717/1999 cit. Evidentemente, la ausencia de vinculación formal entre la Comunidad y el CEDH imposibilita que la primera pueda ser demandada ante Estrasburgo, situación ésta que ha sido catalogada de «paradójica»: KRÜGER, H.C. y POLAKIEWICK, J.: *Propositions pour la création d'un système cohérent...*, cit., pg. 3.

<sup>57</sup> Sentencia de 18 de febrero de 1999, *Matthews* c. Reino Unido.

<sup>58</sup> SANZ CABALLERO, S.: *El control de los actos comunitarios...*, cit., pg. 20.

<sup>59</sup> Demanda núm. 56672/2000, *Senator Lines* c. Los 15 Estados Miembros de la Unión Europea. *Human Rights Law Journal*, 2000, vol. 21, núm. 1-3, pgs. 112-128.

Dicha vulneración traía causa de la no transposición en Francia, una vez llegado el plazo previsto a tal efecto, de la Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo de 1977<sup>60</sup>. Esta Directiva exoneraba la actividad de la empresa demandante del pago del Impuesto sobre el Valor Añadido. Como consecuencia de dicha falta de transposición a la demandante se le aplicó en el ejercicio de 1978<sup>61</sup> el Código General de Impuestos, siendo su actividad sometida al IVA. El 30 de junio de 1978 le fue notificada a Francia la 9ª Directiva del Consejo sobre esta materia, en vigor desde el 26 de junio de ese mismo año. Dicha Directiva establecía en favor de Francia un plazo suplementario para la transposición de la 6ª Directiva<sup>62</sup>. No obstante, la 9ª Directiva no tenía efecto retroactivo. De este modo, las disposiciones de la 6ª Directiva resultaban aplicables en Francia desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 1978.

Dangeville reclamó ante los tribunales franceses la restitución de las cantidades pagadas durante 1978. Basó dicha declaración en lo dispuesto en la 6ª Directiva e invocó igualmente la responsabilidad del Estado francés, el cual, al no transponer el plazo la Directiva, le había causado un daño patrimonial. Ambas pretensiones fueron rechazadas, en primer lugar, por el Tribunal Administrativo de París –sentencia de 8 de julio de 1982– y posteriormente por el Consejo de Estado –sentencia de 19 de marzo de 1986–. En relación con el efecto de la Directiva no transpuesta en el ordenamiento jurídico francés ambos tribunales mantuvieron que resultaba del Tratado de la Comunidad que las Directivas obligaban al Estado en cuanto al resultado que debía obtenerse, pero que las autoridades nacionales eran las únicas competentes para decidir los medios adecuados para que las mismas pudiesen producir efectos en Derecho interno. Dado que durante el período impositivo en litigio no se habían adoptado las medidas a través de las cuales la 6ª Directiva debería producir efectos en el ordenamiento jurídico francés, la Directiva no podía impedir la aplicación de disposiciones legislativas anteriores, en concreto el Código General de Impuestos. En relación con la responsabilidad de la administración por el cobro del impuesto el Consejo de Estado afirmó que no procedía admitir la acción de responsabilidad puesto que la demandante no se había dirigido previamente a la administración fiscal exigiendo la devolución del impuesto. En virtud del Derecho francés únicamente puede admitirse la acción de responsabilidad contra una decisión administrativa previa.

En consecuencia, la demandante reclama al Ministro correspondiente una indemnización por los perjuicios soportados. La respuesta negativa de la administración es recurrida por la demandante ante el Tribunal administrativo de París el cual desestima la demanda mediante sentencia de 23 de mayo de 1989. El Tribunal de Apelación, sin embargo, tras anular parcialmente esta última sentencia, condena al Estado, mediante sentencia de 1

<sup>60</sup> 6ª Directiva relativa a la armonización de la legislación de los Estados miembros relativa a los impuestos sobre el volumen de negocios.

<sup>61</sup> La 6ª Directiva debería haber estado transpuesta el 1 de enero de 1978.

<sup>62</sup> El nuevo plazo de transposición finalizaba el 1 de enero de 1979.

de julio de 1992, al pago de una indemnización a la demandante<sup>63</sup>. Sin embargo, el Consejo de Estado, que conoce en casación del asunto, anuló esta última sentencia y negó el derecho de la demandante a recibir una indemnización. El Consejo de Estado aplicó, para fundamentar su decisión, un principio general del Derecho procesal francés: el principio de *distinction des contentieux*<sup>64</sup>, y afirma que la sociedad demandante no tenía derecho a solicitar, por la vía de un recurso en responsabilidad contra la administración, una indemnización que ya le había sido denegada en virtud de una decisión que poseía autoridad de cosa juzgada (la sentencia del Consejo de Estado de 19 de marzo de 1986). Así las cosas, la sociedad Dangeville acude a la Comisión Europea de Derechos Humanos alegando la violación, por parte del Estado francés, del artículo 1 del Protocolo núm. 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>65</sup>.

En opinión del TEDH, la empresa recurrente tiene un derecho de crédito derivado de una norma comunitaria perfectamente clara, precisa y directamente aplicable y no podría aplicarse para desconocer ese derecho, como hace el tribunal francés, un principio general del ordenamiento jurídico interno<sup>66</sup>. Dicho derecho de crédito puede considerarse, en opinión del TEDH, un valor patrimonial y puede asimilarse a un «bien» en el sentido del artículo 1 del Protocolo núm. 1 al Convenio Europeo. No atiende así a la tesis del Gobierno francés, según el cual, se habría respetado el principio de legalidad y, por tanto, el interés general<sup>67</sup>, al primar la aplicación del principio de «distinction des contentieux» sobre la disposición contenida en la Directiva comunitaria. Considera igualmente el Tribunal Europeo que el perjuicio ocasionado a los «bienes» de la sociedad recurrente ha revestido un carácter desproporcionado. Tanto el fracaso de la acción contra el Estado de la recurrente como la ausencia de un recurso interno apropiado para asegurar la protección del derecho al respeto de sus bienes rompen, en

<sup>63</sup> Aunque en esa fecha el TJCE ya se había pronunciado en el asunto Francovich, el tribunal francés no menciona este pronunciamiento en su sentencia. Duce directamente la obligación de indemnizar de la violación del artículo 5 (actual artículo 10) del TCE. El Tribunal de Apelación condena al Estado al pago de una indemnización que asciende al total de las cantidades indebidamente pagadas por la sociedad Dangeville entre el 1 de enero y el 30 de junio de 1978.

<sup>64</sup> «Lequelle s'opposait à ce que la requérante obtînt gain de cause par la biais d'un recours en responsabilité après avoir été déboutée sur le terrain du recours fiscal».

<sup>65</sup> El Protocolo núm. 1 entró en vigor para Francia el 3 de mayo de 1974. Actualmente todos los Estados miembros de la Unión Europea son parte en el mismo. ([www.http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm](http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm)).

<sup>66</sup> Afirma, en efecto, que «le principe procédural de distinction des contentieux ne pouvait donc faire disparaître un droit substantiel né de la 6ème directive»: sentencia del TEDH en el asunto Dangeville...cit., apartado 47.

<sup>67</sup> En el sentido del párrafo tercero del artículo 1 del Protocolo que establece que «las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de adoptar las Leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas».

palabras del Tribunal, «el justo equilibrio entre las exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo»<sup>68</sup>.

El Legislador francés vulnera en este asunto su obligación de transponer la Directiva comunitaria y dicha vulneración causa un perjuicio a la sociedad Dangeville, la cual no encuentra satisfacción a través de ninguna de las acciones judiciales que emprende. Así las cosas, el particular se encuentra con que ni el Derecho interno (si, como es el caso, no cabe recurso contra la sentencia del juez nacional) ni el Derecho comunitario (el particular no puede acudir a la jurisdicción comunitaria para demandar al Estado por incumplimiento del Derecho comunitario) le ofrecen ulteriores vías de solución. De ahí la enorme trascendencia del pronunciamiento del TEDH.

## V. LAS CONSECUENCIAS DEL ASUNTO DANGEVILLE EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS COMUNITARIOS DE LOS PARTICULARES

La práctica ha demostrado que los sistemas creados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por los Tratados comunitarios están llamados a interactuar<sup>69</sup>. El Tribunal de Justicia conoce de asuntos que tienen que ver con la vulneración de derechos fundamentales recogidos en el Convenio Europeo. Y el Tribunal Europeo, por su parte, conoce de asuntos en los que se ve obligado a valorar la adecuación de un acto estatal mediante el cual se aplicaba el Derecho comunitario con los derechos protegidos por el Convenio Europeo. La convivencia de los sistemas jurídicos nacidos de los Tratados comunitarios y del CEDH ha incidido en la cuestión de la protección individual de los derechos comunitarios. La sentencia del TEDH en el asunto *Dangeville* es prueba de que el sistema de Estrasburgo puede jugar un papel fundamental en relación con la protección judicial efectiva de los derechos comunitarios de los particulares.

Y no es la primera. En el mismo sentido puede citarse en asunto *Hornsby*, del que tuvieron conocimiento tanto el TJCE como el TEDH. El 15 de marzo de 1988 el TJCE dictó una sentencia en la que declaraba que la República Helénica incumplía los entonces artículos 52 y 59 del Tratado CEE al prohibir la creación de escuelas privadas y la enseñanza a domicilio a nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad<sup>70</sup>. El asunto había llegado al TJCE a través de una queja que los señores Hornsby, nacionales británicos residentes en Rodas, presentaron ante la Comisión de las Comunidades Eu-

<sup>68</sup> Sentencia del TEDH en el asunto Dangeville...cit., apartado 61.

<sup>69</sup> «Il arrive de plus en plus souvent que des citoyens s'estimant lésés dans leurs droits adresent à la Cour de Strasbourg des plaintes qui, sur le fond, portent sur des questions relevant de la législation communautaire»: KRÜGER, H.C. y POLAKIEWICK, J.: *Propositions pour la création d'un système cohérent...* cit., pg. 5.

<sup>70</sup> STJCE de 15 de marzo de 1988, asunto 147/1986, Comisión de las Comunidades Europeas c. República Helénica. Rec. (1988), pgs. 1637 y ss.

ropeas, la cual interpuso, a su vez, un recurso por incumplimiento ante el Tribunal. Aunque el Consejo de Estado griego adoptó en mayo de 1989 una decisión anulando las decisiones de las autoridades administrativas que habían negado los permisos para la creación de la escuela y aceptó, por tanto, la sentencia del TJCE, la legislación griega no fue modificada hasta 1994, año en el que se adoptó un Decreto eliminando las restricciones mencionadas para los no nacionales comunitarios<sup>71</sup>.

Ante la negativa de las autoridades helenas a conformarse con la decisión del Consejo de Estado los señores Hornsby presentaron una demanda contra Grecia ante la Comisión Europea de Derechos Humanos el 7 de enero de 1990 alegando la violación del artículo 6.1 del Convenio. El TEDH dictó su sentencia el 19 de marzo de 1997 estimando que la República Helénica había violado, en efecto, el citado artículo, puesto que al abstenerse de tomar las medidas necesarias para conformarse con la decisión del Consejo de Estado había privado de todo efecto útil a las disposiciones del artículo 6.1<sup>72</sup>. La «inejecución» de la sentencia del TJCE, a la que la sentencia del Tribunal Europeo hace, por lo demás, referencias expresas, conculca, según este último órgano, el artículo 6.1 del Convenio<sup>73</sup>.

En su sentencia de 19 de marzo de 1997 el TEDH no se pronunció respecto a la posible indemnización de los daños sufridos, sobre la base del artículo 50 del Convenio, puesto que los demandantes habían interpuesto una demanda con ese objeto ante el Tribunal Administrativo de Rodas que estaba, en ese momento, pendiente de resolución. Este tribunal consideró en una sentencia de 30 de junio de 1997 que no podía considerarse probado ni el perjuicio material efectivamente causado a los demandantes, ni el lucro ce-

<sup>71</sup> SANZ CABALLERO, S.: *El control de los actos comunitarios*, cit., pgs. 490.

<sup>72</sup> «La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 par. 1 (art. 6-1) garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil; il consacre de la sorte le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect (arrêt *Philis c. Grèce* du 27 août 1991, série A núm. 209, pg. 20, par. 59). Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) décrive en détail les garanties de procédure –équité, publicité et célérité– accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en oeuvre des décisions judiciaires; si cet article (art. 6-1) devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A núm. 18, pp. 16-18, paras. 34-36)» (párrafo 40 de la sentencia).

<sup>73</sup> «L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du «procès» au sens de l'article 6 (art. 6); la Cour l'a du reste déjà reconnu dans les affaires concernant la durée de la procédure (voir, en dernier lieu, les arrêts *Di Pede c. Italie* et *Zappia c. Italie* du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, pp. 1383-1384, paras. 20-24, et pp. 1410-1411, paras. 16-20, respectivement)» (párrafo 40 de la sentencia).

sante. No así el daño, por el que acuerda una indemnización de 400.000 dracmas. No satisfechos en absoluto con la decisión del tribunal griego, los demandantes interponen una nueva demanda ante el TEDH, el cual decide sobre esta cuestión en su sentencia de 1 de abril de 1998. La indemnización fue aumentada significativamente. Pero lo que nos interesa poner de manifiesto aquí es la argumentación seguida por el Tribunal Europeo. Afirma que el perjuicio sufrido por los demandantes derivan de la omisión de las autoridades griegas de ejecutar la sentencia del TJCE de 15 de marzo de 1988. El daño deriva, por tanto, de un incumplimiento estatal del Derecho comunitario. Y llega incluso a citar, en este sentido, jurisprudencia comunitaria relativa al principio de responsabilidad del Estado por el incumplimiento del Derecho comunitario<sup>74</sup>.

Esta «incorporación» del TEDH a la tarea de proteger los derechos comunitarios de los particulares<sup>75</sup> en el supuesto de que una medida nacional de aplicación del Derecho comunitario vulnere alguno de los derechos protegidos por el Convenio Europeo presenta una ventaja fundamental. Mientras que el acceso de los particulares a la jurisdicción de Luxemburgo se encuentra sustancialmente limitado<sup>76</sup>, por lo que hace al sistema creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el particular sí tiene garantizado el acceso y, en consecuencia, la posibilidad de que el TEDH conozca de una vulneración estatal del Derecho comunitario, una vez, claro, agotados los recursos internos contra la medida nacional en la que se materializa dicho incumplimiento. Es cierto, por tanto, que «el Tribunal de Estrasburgo, al ejercer su función de control sobre las medidas nacionales, tiene el poder de contribuir a la aplicación eficiente del Derecho comunitario»<sup>77</sup> y, en concreto, a la tutela judicial de los derechos que éste otorga a los particulares. Parece evidente, en este sentido, que en el asunto *Dangeville*, el TEDH contribuye a la aplicación «eficiente» del principio del efecto directo de las Directivas comunitarias.

<sup>74</sup> En concreto, la sentencia del TJCE de 10 de julio de 1997. El Tribunal de Justicia dicta, con esta fecha, tres sentencias sobre la cuestión: en los asuntos acumulados C-94/1995 y C-95/1995, *Danila Bonifaci y otros y Wanda Berto y otros c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*. Rec. (1997), pgs. I-4006-4024; en el asunto C-261/1995, *Rosalba Palmisani c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*. Rec. (1997), pgs. I-4037-4050 y en el asunto C-373/1995, *Federica Maso y otros y Graziano Gazzeta y otros c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) y República italiana*. Rec. (1997), pgs. I-4062-4083. En estas sentencias el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la obligación que incumbe a los Estados miembros de indemnizar a los particulares por los daños que les causan cuando adaptan tardíamente el Derecho interno a una Directiva comunitaria.

<sup>75</sup> Tarea que pasa a compartir con el TJCE y los jueces y tribunales nacionales.

<sup>76</sup> El particular no puede acceder directamente al TJCE puesto que no está legitimado para interponer el recurso por incumplimiento. El acceso indirecto, a través de la cuestión prejudicial, no se concibe como un derecho de particular sino como una facultad/obligación del juez interno.

<sup>77</sup> SPIELMANN, D.: *Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities*. En: ALSTON, Ph. (Ed.): «The EU and Human Rights...», cit., pg. 779.

El TEDH, el TJCE y los jueces y tribunales internos integrarían por tanto el *sistema jurisdiccional europeo de protección de derechos fundamentales*<sup>78</sup>. Parece cierto, como se ha indicado<sup>79</sup>, que las relaciones entre los dos primeros están todavía hoy marcadas por la indefinición y que dependen, en buena medida, de la actividad llevada a cabo por ambos en el marco de sus respectivos sistemas. La sentencia del TEDH dictada en el asunto *Dangeville* permite concluir que, en ese contexto, la intervención del Tribunal de Estrasburgo es inevitable cuando un incumplimiento estatal del Derecho comunitario vulnera, eventualmente, un derecho protegido por el Convenio Europeo. Pero se trata, además, de una intervención deseable, en la medida en que viene a reforzar la tutela jurisdiccional efectiva de los derechos. En cualquier caso, la indefinición en el plano de los principios de articulación entre los sistemas de Luxemburgo y Estrasburgo resulta peligrosa en tanto en cuanto hace depender, en buena medida, los posibles «avances» o «retrocesos» de la actitud que hacia el otro sistema mantenga cada uno de los Tribunales. Una actitud que, según se ha afirmado, parece dirigirse hacia una mayor colaboración entre ambas jurisdicciones<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Vid. al respecto: ALONSO GARCÍA, R.: *El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Cuadernos de Derecho Público, 2001, núm. 13, pgs. 13-43 y LÓPEZ BASAGUREN, A.: «La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», en *Comunidad Europea, integración de ordenamientos y pluralidad de jurisdicciones en la protección de los derechos fundamentales*. En CORCUERA ATIENZA, J.: «La Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea». Madrid: Dykinson, 2002, pgs. 119-156.

<sup>79</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A.: *La interpretación divergente entre el TEDH y el TJCE...* cit., pgs. 183-184.

<sup>80</sup> *Ib.*, pg. 201, especialmente nota 36.