

## **La anulación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de actos de las Instituciones y su repercusión sobre actos nacionales o de las comunidades autónomas,**

**Marilola Pérez Pino, Letrada de la Junta de Andalucía**

La repercusión de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el Ordenamiento Jurídico interno resulta innegable, a la vista no sólo de la posición que ocupa en nuestro sistema constitucional de fuentes, sino de la primacía del Derecho de la Unión en relación con el Derecho interno.

La propia posición institucional del TJUE ha sido profundamente analizada por un amplio sector de nuestra doctrina. Hay autores que consideran **(1)** que este Tribunal ha venido a situarse como el tribunal constitucional de una Comunidad de Derecho al que corresponde, además de garantizar la primacía (ad extra) de todo el Derecho comunitario, la función de preservar la supremacía (ad intra) del Derecho originario respecto del Derecho derivado, de los Tratados, entendidos como la carta constitucional fundamental de esa Comunidad, frente a los actos emanados por sus instituciones, incluidos los que se configuran como actos legislativos, pero bajo unas premisas que lo diferencian sustancialmente de los tribunales estatales que asumen las funciones propias de la jurisdicción constitucional. Otros **(2)**, que tiene una naturaleza mixta en cuanto es jurisdicción general que conoce de cuantas cuestiones se planteen sobre Derecho de la Unión, pero también es guardián de la legalidad en el desarrollo y ejecución del derecho Derivado, y asimismo corona una red jurisdiccional en la que se integran los jueces nacionales.

Pero lo cierto es, que es pacífica la corriente doctrinal que afirma que a través de las Sentencias se producen verdaderas mutaciones de nuestro Ordenamiento Jurídico. A mi juicio, desde diferentes ámbitos prácticamente todas las Sentencias del TJUE, ya sean de interpretación, incumplimiento o anulación inciden de una u otra forma en el derecho de los Estados Miembros y en su sistema de fuentes.

No cabe duda y así ha ocurrido muy recientemente con cuestiones prejudiciales resueltas por Sentencias del TJUE de 14 de septiembre de 2016 en los Asunto C-16/15, C-184/15 y C-197/15, relativas a las indemnizaciones por rescisión de contratos laborales de interinidad, recientemente han traído consigo un importante debate sobre la situación de la contratación temporal en la normativa laboral española. O bien en relación al sistema hipotecario Español a raíz de las STJUE de 21 de diciembre de 2016 sobre cláusulas suelo y de 26 de enero de 2017 sobre vencimiento anticipado de préstamo hipotecario. A este respecto se ha llegado a afirmar que la labor hermenéutica del TJUE adquiere autoridad propia y se convierte en instrumento de creación normativa a través de las cuestiones prejudiciales.

No obstante, también a través de los recursos de incumplimiento, se altera el sistema de fuentes del Estado incumplidor, a mayor abundamiento, habida cuenta el tipo de medidas que para la ejecución de las Sentencias dictadas en este recurso se recogen en el artículo 260 TFUE.

Ahora bien, podríamos plantearnos si esto ocurre de igual modo con los recursos de anulación que según el artículo 263 TFUE, persiguen la declaración de invalidez de los actos de las Instituciones de la Unión, (o en este mismo sentido en relación con la cuestión prejudicial de validez del artículo 267 TFUE).

Ciertamente este, es el procedimiento que más se aproxima a la función del Tribunal Constitucional, en cuanto implica un control abstracto de constitucionalidad de los actos de la Unión. Control que lógicamente puede dar lugar a sentencias de anulación, total o parcial, o de interpretación.

Pero no podemos descartar a priori, aunque la depuración del Ordenamiento de la Unión lo sea respecto a actuaciones de las Instituciones, que no se afecte, aún de forma indirecta a los ordenamiento jurídicos nacionales. Y este es el objetivo de este post, realizar una somera reflexión sin ánimo de exhaustividad, acerca de los problemas que suscita la anulación de una actuación de una Institución a los actos emanados de la Administración estatal o autonómica.

No podemos olvidar que si bien corresponde a la Institución, órgano u organismo del que emane el acto anulado, adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la Sentencia del Tribunal de Justicia según el artículo 266 TFUE, puede ocurrir que en aplicación de aquél se hubieran dictado por el Estado Miembro actos o resoluciones nacionales, que resulten afectadas asimismo de nulidad **(3)**, pudiendo la Institución proponer medidas tendentes a la revisión del acto nacional.

De otro lado, la incidencia mayor o menor de los efectos de la anulación del acto de la Institución de la Unión dependerá también del alcance de la sentencia que se dicte, es decir si se trata de una anulación total o parcial **(1 y 4)** y de cómo se hayan modulado sus efectos por el propio Tribunal, según lo previsto en el artículo 264 TFUE.

Pues bien en este sentido resulta muy significativa, por los problemas que se han suscitado, la STJUE de 20 de diciembre de 2017, en el asunto C- 70/16 P, que anula la Decisión de la Comisión de 19 de junio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.28599 [C 23/2010 (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)] concedida por el Reino de España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha), por la que se requería al Reino de España a recuperar de los operadores de Televisión Digital Terrestre la ayuda declarada incompatible.

En ejecución de la Decisión ahora anulada, se habían adoptado por las Comunidades Autónomas afectadas Resoluciones de reintegro, que a la fecha del dictado de esta sentencia, se encontraban en diferentes situaciones jurídicas. Algunas ya eran firmes, otras estaban pendientes de Resolución judicial, o bien ya habían sido enjuiciadas por el Juez nacional.

Por tanto, se planteaba no sólo en las Comunidades Autónomas, sino en los propios órganos judiciales que estaban conociendo de dichas resoluciones de reintegro, en qué medida la anulación de la Decisión les afectaba, o dicho de otro modo, si la STJUE producía efectos en relación con los actos autonómicos.

A este respecto debe señalarse que en este caso la anulación había sido por motivos de forma en la motivación sin que los efectos de la anulación se hubieran declarado definitivos. Por tanto cabía la posibilidad de que la Comisión dictara nueva Decisión.

Esto unido a que la Comisión no había recogido entre sus medidas la de proponer a las Administraciones afectadas la depuración del Ordenamiento Jurídico de dichos actos, complicaba aún más la situación, de modo que la reacción de las Comunidades Autónomas ha sido diferente, sin que a la fecha actual exista aún una solución unívoca o definitiva.

No obstante esto nos hace reflexionar en términos generales sobre varias cuestiones.

1. Respecto a los mecanismos de depuración por las Administraciones Públicas de los actos firmes dictados en ejecución de Decisiones anuladas, podría plantearse, cuál es el procedimiento a seguir, si debe incoarse un procedimiento de revisión de oficio, declaración de lesividad, devolución de ingresos indebidos o bien si debe esperarse a que sea la Comisión proponga la depuración del Ordenamiento Jurídico.

Según María del Carmen Nuñez Lozano **(5)** *“Salvo que el Derecho de la Unión Europea haya regulado cómo han de proceder los Estados respecto de sus actos cuando deben volver sobre ellos o sus efectos, es el Derecho nacional el que debe regular la materia. (...) La remisión al Derecho nacional no es incondicionada. Han de respetarse los principios de equivalencia y de efectividad; pero también, de modo principal, los de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima, igualmente como principios generales del Derecho de la Unión.”*

En el presente caso, junto a los anteriores principios, y tratándose un tema de ayudas estatales, aconsejaría considerar asimismo el del efecto útil del Tratado en su artículo 108.3 TFUE, y el artículo 3 del Reglamento 2015/1589 de aplicación directa, habida cuenta que se ha acordado la apertura del procedimiento de investigación formal y de que la anulación de la decisión ha sido por defecto de forma.

2. En segundo lugar y en lo relativo a los procedimientos sub iudice, el artículo 4 bis de la LOPJ en la reforma acometida por la LO 7/2015, señala que los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En este caso además resulta muy significativa la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, en el asunto C-284/12 (Deutsche Lufthansa AG vs Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH) en el que el Tribunal viene a concluir que los órganos judiciales nacionales participan junto a la Comisión en el control de las ayudas, y por tanto deben velar por el efecto útil de la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal, por lo que es un factor más a valorar por los órganos de la jurisdicción nacional a la vista de las nuevas circunstancias.

Y en este sentido y según la *Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales, de 2009*, los tribunales nacionales pueden solicitarle su opinión sobre cuestiones relativas a la aplicación de las normas sobre ayudas, sin perjuicio de la posibilidad –o el deber, en su caso- de que los tribunales nacionales remitan esas cuestiones al Tribunal de Justicia a través del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE.

3. Por último, no puedo dejar de plantearme si concurriría una suerte de exigencia de responsabilidad de las Instituciones cuando como consecuencia de la anulación de sus actos por resultar contrarios al Derecho de la Unión se hayan ocasionado perjuicios a las Administraciones que se habían limitado a aplicar lo exigido por dicho acto supranacional ahora anulado.

1.- CARLOS ORTEGA SANTIAGO. “La anulación total o parcial de los actos legislativos comunitarios por el Tribunal de Justicia”. UNED. Teoría y Realidad Constitucional. Núm. 33.2014. pp 243-268.

2.- MIRYAM RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO. “La posición de las Sentencias del TJUE en el Sistema constitucional de Fuentes.” UNED. Teoría y Realidad Constitucional. Núm. 39. 2017. pp 483-514.

3.- Vid Sentencia de 24 de junio de 2015, Reino de España-Comisión (Asunto C-263/13), por la que se anula la decisión de la Comisión de 30 de noviembre de 2009 por la que se habían reducido ayudas del Fondo Feder.

4.- Vid Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 21 de enero de 2016 — Galp Energía España, S.A., Petróleos de Portugal (Petrogal) SA, Galp Energía SGPS SA/Comisión Europea (Asunto C-603/13 P)

5.- Ponencia para el XII Congreso de la Asociación Española de profesores de de Derecho Administrativo. La Laguna