

PEDRO MANUEL QUESADA LÓPEZ: *El Principio de efectividad del Derecho de la Unión Europea y su impacto en el Derecho procesal nacional*, Centro de Estudios Europeos «Luis Ortega Álvarez», Madrid, Iustel, Portal Derecho S.A., 2019, 268 págs.

1. «Europa es como una bicicleta. Si no pedaleamos, nos caemos», señaló Jacques Delors en 1993 y tenía razón. Desde su nacimiento, múltiples han sido las cuestras a las que la *bicicleta europea* se ha tenido que enfrentar y que pedaleando, no sin esfuerzos, se han conseguido superar para evitar una terrible caída.

Pero ¿quién conduce la *bicicleta*? ¿Quién es el encargado de pedalear?

Todo apunta a que ese es el papel que se le encomienda al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que por mor del art. 19-1 *in fine* del TUE: «Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados».

Continuando la lectura del precepto, sin embargo, el *velo de Maya* —como diría el filósofo Schopenhauer— se levanta por sí solo, ya que, si bien el TJUE desempeña en cierto modo el papel de garante de la legalidad europea, son los Estados miembros los que tienen encomendado establecer «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». El cometido de estos en la efectiva aplicación del derecho de la Unión es por tanto esencial, contribuyendo a alcanzar el objetivo de integración que subyace y alimenta a la Unión.

Nos preguntamos, pues, ¿y si la bicicleta fuera en realidad un *tándem*?

A este propósito, decía Robert Lecourt, presidente del TJUE entre los años 1967 y 1976, que la piedra angular de la entonces Comunidad Europea no era la existencia de una norma común, sino que la misma fuera «interpretada y aplicada de la misma manera en toda la extensión de un mismo territorio por los Tribunales de los Estados miembros».

2. En este contexto, emerge la necesidad de establecer un límite a la autonomía procesal de la que gozan los Estados miembros, configurada como discrecionalidad en cuanto a la forma en la que aplicar e implementar el derecho de la Unión Europea. El principio de efectividad desempeña precisamente esa tarea. En su virtud, las modalidades de recurso —y de acción en general— no pueden articularse de forma que hagan imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento comunitario, tal y como se recoge en la STJUE dictada en el asunto C- 33/76 (conocido como *Rewe I*). Se garantiza, de esa forma, que la protección de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario al ciudadano sea real y efectiva.

3. Precisamente sobre ese tema tan complejo y multifacético, es decir la aplicación del principio de efectividad del derecho de la Unión Europea en el derecho nacional, se centra la obra que reseñamos que —como indica la profesora Lea Querzola en el prólogo— constituye la *opera prima* de Pedro Manuel Quesada López, galardonada con el Premio Internacional de Investigación «Luis Ortega Álvarez» (en su segunda edición), en la que se destaca especialmente el

papel fundamental de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través del análisis de los asuntos más emblemáticos resueltos por este Tribunal.

4. La monografía, que se estructura en tres capítulos a los que se añaden unas conclusiones, conduce al lector, a través de las reflexiones del autor y de su espíritu crítico, hacia la comprensión de la naturaleza y alcance del principio de efectividad en sus múltiples manifestaciones, revelándole las zonas oscuras de este complejo andamiaje en el que se desarrollan las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

5. En el primer capítulo, titulado «Planteamiento de la problemática: el conflicto entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los órganos jurisdiccionales nacionales», se tratan cuestiones preliminares que ayudan a comprender la verdadera esencia del principio de efectividad. Muy interesante es la comparación de la expresión *vías de recursos necesarias* —que retoma la versión francesa *voies de recours nécessaires*— recogida en el art. 19-I TUE, con la traducción inglesa *remedies*, contenida en el texto consolidado del tratado, que lleva al autor a considerar que esa expresión ha de interpretarse de manera no restrictiva, puesto que no se refiere exclusivamente a las peticiones realizadas a un órgano judicial para que revise una resolución dictada por otro órgano y en su caso la sustituya, sino que, en general, ha de abarcar todos los cauces jurídicos necesarios para solventar aquellos conflictos en los que resulta implicado el derecho de la Unión.

También se analizan el concepto y la naturaleza del principio de autonomía procesal que, como se ha dicho, puede constituir un obstáculo para la efectividad del derecho comunitario, incidiendo en la asimetría existente a nivel procesal entre las distintas regulaciones internas que, en palabras del autor, «se debe a la prioridad de legislar en clave sustantiva», lo que obligó «a soslayar o reglar la dimensión procesal o procedimental interna». En ámbito procesal, por tanto, la Unión decidió no tomar cartas en el asunto, limitándose a actuar cual mera observadora y vigilando para que la aplicación del derecho comunitario llevada a cabo por los Estados miembros no entorpeciese su eficacia.

6. El segundo capítulo entra de lleno en la materia, abordando el principio de efectividad desde sus orígenes, destacándose que su desarrollo se llevó a cabo de manera paulatina incluso antes de su positivización en una norma expresa, en el actual 19-I TUE al que se ha aludido anteriormente, a partir de la ya referida sentencia dictada en el asunto *Rewe I*, no sin resaltar la diferencia existente entre ese principio y el derecho a la tutela judicial efectiva del derecho de la Unión, cuya relación es susceptible de generar confusión.

El autor diferencia claramente ambos conceptos. En un caso se trata de un derecho, es decir de una facultad conferida por el ordenamiento jurídico para la satisfacción de determinados intereses. En otro se trata de un principio que, según la definición de De la Oliva, «sería una idea o regla que constituye un punto de partida para la construcción de los instrumentos esenciales» del derecho.

Pero Quesada López también va más allá aportando su propio punto de vista, concluyendo que el principio de efectividad no puede interpretarse como una mera manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, sino que adquiere una dimensión autónoma en función del ámbito protegido por la norma comunitaria. Su aplicación es, entonces, asimétrica.

En razón de esa asimetría, a la hora de comprobar si la efectividad del derecho de la Unión se encuentra adecuadamente garantizada, el análisis no debe centrarse en un cauce jurídico concreto, sino en el ordenamiento jurídico interno en su conjunto.

Ese *test de efectividad* debe sostenerse, por tanto, sobre dos pilares fundamentales: por un lado, deberá delimitarse el contenido concreto del derecho conferido por la norma de procedencia comunitaria y, por otro, habrá de averiguarse si los *remedies/cauces* jurídicos previstos en el derecho nacional hacen posible el ejercicio de ese derecho.

La autonomía procesal queda salvaguardada solo si el derecho nacional permite y asegura el efectivo ejercicio de los derechos de procedencia comunitaria.

Hoy en día, no obstante, aún no se han elaborado criterios ciertos y definidos aplicables por los tribunales nacionales para la realización de ese *test*.

El capítulo concluye con una panorámica sobre los distintos ámbitos de aplicación del derecho de la Unión en los que el principio de efectividad ha tenido especial desarrollo. En concreto: el derecho a la residencia y libre circulación del que goza todo ciudadano comunitario, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, la adjudicación de contratos públicos, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal y el derecho europeo de la competencia.

7. El último capítulo, que precede a las conclusiones, trata de las especialidades del principio de efectividad en el marco del derecho de consumo, materia que el TJUE ha declarado como de orden público comunitario y que ha sido el hervidero ideal para la creación de soluciones verdaderamente innovadoras.

Así, a través de los asuntos más destacados sobre el tema, desde el caso *Óceano Grupo Editorial* hasta los más conocidos casos *Aziz*, *Finmadrid* y *Erste Bank of Hungary*, Quesada López resalta las peculiaridades que el principio de efectividad ha ido adquiriendo, marcando la existencia de un evidente *favor debilis consumidor*. Esto, en cierta medida, ha determinado una clara injerencia del derecho de la Unión en el derecho procesal español tal y como ha acontecido, por ejemplo, en el caso Banco Español de Crédito. En este asunto, el TJUE ha llegado a declarar que la regulación procesal del juicio monitorio establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil menoscaba la protección ofrecida por la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, ya que, a falta de oposición a la demanda por parte del consumidor, no se permite que el juez nacional pueda examinar *ex officio* el carácter abusivo de las cláusulas contenidas en un contrato celebrado con un profesional. El autor critica la postura adoptada por el juez europeo y lo hace

a través de la comparativa de lo decidido en el asunto *Banif Plus*, poniendo de manifiesto la incoherencia interpretativa en la que ha incurrido el tribunal bajo el prisma del *orden público comunitario*, considerando adecuado el procedimiento húngaro enjuiciado, cuyo parecido con el juicio monitorio español es patente. *Due pesi due misure*, como recuerda el refrán italiano.

8. En la recta final de la monografía el autor resume de manera sistemática las ideas principales de cada capítulo reseñando unas conclusiones claras y concisas que, a la vez, incitan al lector a la reflexión haciendo amena su lectura.

Destacamos, entre ellas, el reconocimiento de la *vis expansiva* de la que se dota al principio de efectividad en las zonas cubiertas por el derecho de la Unión y de su *jurisdiccionalidad*, en palabras del autor, la cual representa el presupuesto esencial para la plena efectividad del derecho europeo, especialmente en el marco de los contratos celebrados con los consumidores.

9. En suma, se trata de una obra muy interesante, ya que realiza un análisis exhaustivo de un tema espinoso y cuya implementación se ha enfrentado a múltiples obstáculos a lo largo del tiempo, cual es la defensa de los consumidores a la luz del principio de efectividad del derecho de la Unión Europea, abordado por Quesada López a partir del estudio del origen y de las múltiples manifestaciones de ese principio que, de hecho, sirve de base para su auténtica comprensión.

Se evidencia la necesidad de establecer criterios unívocos de aplicación para facilitar la labor del jurista. Esto solo puede conseguirse a través de un diálogo fluido entre la Unión y sus Estados miembros. La cooperación es, por tanto, la fuerza motriz del *tándem europeo*.

Tal y como destaca Edorta Cobreros Mendazona, en su reciente obra *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, el pasado 24 de junio la Comisión ha solicitado al Tribunal de Luxemburgo, en el asunto C-278/20, la declaración de incumplimiento del Reino de España con motivo de la vulneración del principio de efectividad en materia de responsabilidad patrimonial por actos del legislador. Esto demuestra que hoy en día, cuarenta y cinco años después de la sentencia *Rewe I*, el principio de efectividad sigue teniendo un papel determinante en el marco de la evolución y del desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

Federica Costagliola
Universidad de Cantabria

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ (DIR.): *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 595 págs.

La amplia bibliografía que suscitó la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) se enriquece ahora con esta monografía dirigida por Tomás Quintana López, que se centra en una vertiente