2. El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión a su debido tiempo, es decir, antes de ser adoptada definitivamente, un proyecto de normativa que limite el uso y la venta de embalajes no biodegradables. Se refiere, en efecto, no sólo a los proyectos de normativa que afecten, en particular, al uso de productos que pudieran ser causa de dificultades técnicas para la gestión o que pudieran ocasionar costos excesivos en su tratamiento, sino también, mediante referencia al apartado 1, a cualquier proyecto de normativa dirigida a promover, en particular, la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos.

Puesto que la Directiva no establece ninguna excepción o limitación por lo que respecta a la obligación de comunicación, ésta comprende los proyectos de normativa adoptados por todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas las entidades territoriales y los municipios.

La disposición citada en la Directiva sólo afecta a las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión y por ello no confiere a los particulares ningún derecho que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales con el fin de obtener la anulación o la inaplicación de una normativa nacional correspondiente a su ámbito de aplicación porque ésta haya sido adoptada sin haber sido previamente comunicada a la Comisión.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 380/87 *

I. Contexto jurídico

Las Directivas 75/442, 76/403 y 78/319 pretenden armonizar las legislaciones de los Estados miembros relativas, respectivamente, a los residuos en general, a los PCB y a los residuos tóxicos y peligrosos, con el doble propósito de proteger la salud del hombre y el medio ambiente y de evitar las situaciones de competencia desigual que puedan tener una incidencia directa en el funcionamiento del mercado común.

A tal efecto, dichas Directivas establecen que los Estados miembros adopten las medidas necesarias, en particular de vigilancia y de control, para garantizar que cualquier residuo será eliminado sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente.

Prevén también que los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos, incluidos los tó-

* Lengua de procedimiento: italiano.

xicos y peligrosos, o la regeneración de los PCB usados.

Por último, por lo que respecta a los residuos en general, el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442, ya citada, dispone que los Estados miembros:

«informarán a la Comisión, con la suficiente antelación, sobre cualquier proyecto de regulación que tenga por objeto dichas medidas, y en particular cualquier proyecto de regulación relativo:

a) al empleo de productos que pudieran ser causa de dificultades técnicas para la gestión de los residuos o que pudieran ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento;

b) al fomento:

— de la reducción de las cantidades de determinados residuos,

— del tratamiento de residuos para su reciclaje y su reutilización,

— de la recuperación de materias primas y/o de la producción de energía a partir de determinados residuos;

c) al empleo de determinados recursos naturales, incluidos los recursos energéticos, en aquellos usos en que puedan ser sustituidos por materiales de recuperación».

II. El litigio principal

Mediante bando de 16 de febrero de 1987, el alcalde de Cinisello Balsamo decidió prohibir, a partir del 1 de septiembre de 1987, que los consumidores recibiesen bolsas, sobres y otros recipientes no biodegradables para trasladar las mercancías compradas, así como cualquier tipo de venta o distribución de bolsas de plástico, con excepción de las destinadas a la recogida de residuos.

Las sociedades Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane y Polyflex Italiana, que trabajan en el sector de la producción de materias primas, así como de transformación, comercialización y distribución de recipientes, embalajes y bolsas de plástico, presentaron ante el Tribunale amministrativo regionale de Lombardia un recurso contra dicho bando, cuya anulación solicitaron tras haber pedido la suspensión de su ejecución. Alegaron en particular la incompatibilidad de este bando con el Derecho comunitario.

III. Las cuestiones prejudiciales

El Tribunale amministrativo regionale, considerando necesaria una interpretación del Derecho comunitario para decidir tanto sobre el fondo del asunto como sobre la solicitud de suspensión de la ejecución del bando impugnado, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 177 del Tratado CEE, las cuatro cuestiones prejudiciales siguientes:

1) Las Directivas del Consejo 75/442, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, 78/319, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, y 76/403, de 6 de abril de 1976, relativa a la gestión de los policlorobifenilos y policlorotrifenilos, ¿confieren a los particulares nacionales de la CEE el derecho subjetivo comunitario, que los Jueces nacionales deben tutelar también frente a los Estados miembros (y que éstos no pueden limitar), a vender o utilizar los productos a que se refieren las citadas Directivas dado que éstas (las Directivas) han enunciado el principio del respeto de normas específicas para la correspondiente gestión y no la prohibición de venta o de uso de los productos de que se trata?

2) a) Las citadas Directivas comunitarias o, en cualquier caso, el Derecho comunitario, ¿incluye el principio en virtud del cual la Comisión debe ser informada, con la suficiente antelación, de cualquier proyecto de Reglamento o acto normativo general (relativo al empleo, a la venta o a la utilización de los productos en cuestión) que pudiera ser causa de dificultades técnicas de gestión o que pudieran ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento?

b) La obligación de la letra a), ¿incumbe al Estado y a los municipios, que, en consecuencia, no tienen la facultad de regular el empleo, la venta o el uso de productos distintos a los incluidos por la Directiva 76/403, en la lista taxativa de productos considerados como peligrosos, sin que se verifique previamente a escala comunitaria si la medida no crea condiciones de competencia desiguales?

3) Teniendo en cuenta el primer «considerando» de las tres Directivas mencionadas en la primera «cuestión» y, en particular, la parte en la cual se afirma que una disparidad entre las disposiciones ya aplicables o en preparación en los distintos Estados miembros por lo que respecta a la gestión de los productos considerados puede crear condiciones de competencia desigual y tener por ello una incidencia directa sobre el funcionamiento del mercado común:

a) ¿Este considerando y, en cualquier caso, las tres citadas Directivas, confieren a los ciudadanos de la CEE —con la correspondiente obligación para todos los Estados miembros— el derecho subjetivo comunitario en virtud del cual la Comisión debe ser informada previamente y con la suficiente antelación de cualquier proyecto de normativa relativa al empleo de los productos en cuestión que pudiera ser causa de dificultades técnicas para la gestión de los residuos o que pudiera ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento (artículo 3, apartado 2, de la Directiva 75/442)?

b) El derecho subjetivo mencionado en la letra a) [relativo a la obligación de poner previamente en conocimiento de la Comisión cualquier proyecto de normativa, etc., como en la letra a)] —si existe— ¿se refiere también a los actos *generales* que sean adoptados por los municipios y que, por consiguiente, tengan eficacia territorial limitada?

4) Se solicita al Tribunal de Justicia que precise si —de acuerdo con el Derecho comunitario— la administración pública está obligada a indemnizar el perjuicio

cuando, mediante un acto administrativo ilegal, lesione (ilegalmente) un derecho subjetivo comunitario que, una vez incorporado al ordenamiento jurídico italiano —y conservando su carácter comunitario—, se presente como interés legítimo.

En la motivación de esta última cuestión, el órgano jurisdiccional nacional explica que, dado que el derecho subjetivo comunitario puede, cuando actúa en el ordenamiento jurídico italiano, revestir la forma de un derecho subjetivo comunitario-italiano cuya infracción mediante un acto administrativo ilegal, declarada por la autoridad judicial ordinaria, puede dar lugar a una indemnización, o bien de un interés legítimo comunitario-italiano, cuya lesión mediante un acto administrativo ilegal, declarada por los órganos jurisdiccionales administrativos, no da derecho a una indemnización, la respuesta de la cuestión planteada debería permitir al Tribunale amministrativo regionale decidir si procede suspender la ejecución del bando del alcalde del municipio de Cinisello Balsamo. En efecto, esa suspensión sólo puede concederse si la ejecución puede provocar perjuicios graves e irreparables, y tales perjuicios sólo son irreparables sólo si no pueden ser indemnizados *a posteriori*. Ahora bien, según el ordenamiento jurídico italiano, sólo son indemnizables los daños ocasionados a los derechos subjetivos, pero no los causados a los intereses legítimos.

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, presentaron observaciones escritas:

— el 24 de marzo de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por sus consejeros jurídicos, Sres. Giuliano Marenco y Thomas Van Rijn;

— el 30 de marzo de 1988, las sociedades demandantes en el procedimiento principal, representadas por los Sres. Leone, Siragusa, Simont y Scassellati Sforzolini, Abogados;

— el 7 de abril de 1988, el Gobierno italiano, representado por el Sr. Pier Giorgio Ferri, Avvocato dello Stato;

— el 7 de abril de 1988, el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor;

— el 8 de abril de 1988 el Gobierno portugués, representado por los Sres. Luís Fernandes y Rui Falcão De Campos, y la Sra. Ana Cristina Branco.

V. Resumen de las observaciones escritas

1. *Sobre la primera cuestión*

Las *partes demandantes en el litigio principal* proponen responder afirmativamente a la primera cuestión, y ello no sólo a la luz del Derecho derivado aplicable a la materia, sino también a la luz del Tratado, en particular de su artículo 30.

Por lo que respecta al Derecho derivado, las demandantes mantienen que sólo la Directiva 75/442, de entre las tres que se mencionan en la resolución de remisión, es aplicable. En efecto, por una parte, la Directiva 76/403 no es aplicable, pues se refiere a sustancias que no se utilizan para la producción de bolsas de plástico y, por otra parte, la Directiva 78/319 tampoco es pertinente, pues dichos sacos no contienen las sustancias tóxicas y peligrosas enumeradas en el anexo de la Directiva y, en cualquier caso, ésta excluye de su ámbito de aplicación los residuos domésticos, categoría en la que deberían de clasificarse las bolsas de plástico una vez utilizadas por el consumidor.

Por el contrario, la Directiva 75/442, que se refiere a la eliminación de cualquier tipo de residuos, es aplicable al presente caso. Esta Directiva pretende conciliar la acción en favor de la protección de la salud humana y del medio ambiente con los objetivos fundamentales de la Comunidad, a saber, la abolición de las restricciones a la libre circulación de mercancías y la creación de un régimen de competencia auténtico.

Ahora bien, las medidas como la prohibición absoluta de comercialización de ciertos productos por el único motivo de que, una vez finalizado su ciclo de uso, inevitablemente son tirados por los consumidores y se convierten así en residuos son contrarios al propósito de la Directiva y del artículo 30 del Tratado. En efecto, entrañan consecuencias exageradamente perjudiciales para el comercio intracomunitario y para la estructura de la competencia. En este sentido, las partes demandantes recuerdan la jurisprudencia del Tribunal en lo referente a las medidas de efecto equivalente para apoyar su tesis, en virtud de la cual la medida de que se trata infringe el principio de proporcionalidad. En efecto, en sus sentencias de 26 de junio de 1980 (Gilli, 788/79, Rec. 1980, p. 2071) y de 12 de marzo de 1987 (Comisión/Alemania, 178/84, Rec. 1987, p. 1227), el Tribunal de Justicia reconoció que una prohibición absoluta de comercialización no puede ser justificable, pues siempre resulta posible utilizar medios menos restrictivos para alcanzar el propósito perseguido.

En conclusión, las partes demandantes en el litigio principal proponen responder a la primera cuestión en el sentido de que, en el estado actual del Derecho comunitario, del conjunto de los principios recogidos en la Directiva 75/442 y, sobre todo, de las normas del Tratado relativas a la prohibición de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, resulta que los nacionales comunitarios tienen derecho a comercializar bolsas y recipientes de plástico. Según las demandadas este derecho sólo está sometido a medidas nacionales relativas a la gestión de desechos que sean proporcionadas a la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud humana, y no, por consiguiente, a una prohibición absoluta de comercialización, dado que existen medios menos restrictivos para proteger estos intereses.

Por el contrario, los *Gobiernos* italiano, británico y portugués y la *Comisión* mantienen que debe responderse negativamente a la primera cuestión del Juez nacional.

Según el *Gobierno italiano,* las Directivas citadas no imponen obligaciones vinculantes a los Estados miembros por lo que respecta a la venta y empleo de productos que pudieran convertirse en residuos, salvo en la medida expresamente prevista por dichas Directivas. Ahora bien, según el artículo 3 de la Directiva 75/442, los Estados miembros están facultados para adoptar medidas ten-

dentes a promover la prevención de producción de residuos mediante la regulación del empleo de los productos que pudieran ser causa de dificultades técnicas de gestión o que pudieran ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento.

El Gobierno del *Reino Unido* afirma, en primer lugar, que ninguna de las Directivas mencionadas en la resolución del órgano jurisdiccional nacional es aplicable al presente caso. Así, las Directivas 75/442 y 78/319 se refieren a los residuos, que se definen como cualquier sustancia de la cual se desprende su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor; sin embargo, según el Reino Unido las bolsas de plástico que se entregan para llevar las mercancías no son residuos en el sentido mencionado. En cuanto a la Directiva 76/403, no engloba las bolsas de plástico, puesto que éstas no contienen ninguna de las sustancias enumeradas en ella; por otra parte, esta Directiva se refiere sólo a la gestión de los PCB y no a su distribución y venta.

En cualquier caso, el hecho de que las Directivas citadas armonicen las normas nacionales relativas a la eliminación de residuos no puede interpretarse como una prohibición implícita de que los Estados miembros adopten medidas para limitar la distribución o la venta de ciertos productos que pueden ser tirados al cabo de cierto tiempo una vez usados. Por consiguiente, en opinión del Reino Unido, las Directivas en cuestión no pueden crear en favor de los particulares el derecho subjetivo de distribuir y vender bolsas de plástico.

El *Gobierno portugués* subraya, en primer lugar, que los destinatarios de las obligaciones impuestas por las Directivas de que se trata son los Estados miembros y que a ellos incumbe adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos sean eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente. Con tal propósito, las Directivas dejan amplio margen de apreciación a los Estados miembros para la elección de las medidas apropiadas.

Por otra parte, según el Gobierno portugués, la cuestión se refiere a una actividad, a saber la venta y el uso de ciertos productos, que no mencionan directamente las directivas en cuestión. Estas Directivas sólo establecen una protección mínima de la salud y del medio ambiente. Por consiguiente, las medidas como las mencionadas en la resolución de remisión, aun siendo más rigurosas que las previstas en las Directivas, entran dentro del marco de los objetivos pretendidos por éstas y están permitidas a los Estados miembros.

Esto se deduce del artículo 8 de la Directiva 78/319, que permite a los Estados miembros adoptar, por lo que respecta a los residuos tóxicos y peligrosos, medidas más rigurosas que las previstas en ésta, y del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 75/442, que prevé que los Estados miembros puedan adoptar normativas específicas para categorías especiales de residuos.

El Gobierno portugués recuerda en este sentido también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual, a falta de armonización comunitaria, los Estados miembros pueden decidir el nivel de protección que quieren garantizar en su ordenamiento interno en materia de salud y de vida de las personas (sentencia de 30 de noviembre de 1983, Van Bennekom, 227/82, Rec. 1983, p. 3883).

La *Comisión* mantiene que, si bien es cierto que las Directivas citadas se ocupan en primer lugar de la gestión de los residuos y no de su prevención, de ello no puede deducirse que los Estados miembros tengan prohibido ocuparse también de la prevención, tanto más cuanto que dos de las tres Directivas prevén expresamente la obligación de promover la prevención de los residuos.

Por consiguiente, las Directivas no prohíben a los Estados miembros adoptar medidas que limiten la venta o el uso de productos que puedan provocar la formación de residuos. Tales medidas no son pues contrarias al Derecho comunitario, siempre que sean coformes a las normas generales del Tratado, en particular a su artículo 30.

De ello resulta que las tres Directivas en cuestión no conceden a los particulares el derecho a vender o a utilizar los productos por ellas regulados.

2. *Sobre la segunda cuestión*

Las *partes demandantes en el litigio principal* proponen responder a la segunda cuestión del Juez nacional en el sentido de que los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión con la suficiente antelación de cualquier proyecto normativo que pudiera dar origen a dificultades técnicas de gestión o a costos excesivos en su tratamiento, y que no pueden aplicar tales actos normativos sin que la Comisión haya verificado previamente su compatibilidad con el mercado común, bajo pena de ilegalidad de dichos actos.

En efecto, la Directiva 75/442 pretende coordinar la acción de los Estados miembros en la prosecución de los objetivos fijados por ésta, sin prever una actividad normativa comunitaria. Sin embargo, el instrumento más eficaz previsto por la Directiva para evitar la aparición de disparidades perjudiciales para el buen funcionamiento del mercado común es la obligación de comunicación previa impuesta por el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442, que es la única que impone tal obligación, que comprende cualquier proyecto de normativa interna relativa al objeto de la Directiva, cualquiera que sea el órgano interno que lo adopte.

Esta obligación es comparable a la prevista por el apartado 3 del artículo 93 del Tratado en lo que respecta a las ayudas estatales, o también a la prevista en la Directiva 83/189, que regula las normas técnicas para los productos industriales.

Según las partes demandantes, ya que la obligación de comunicación previa constituye una obligación precisa y determinada y corresponde a los Estados miembros, con el propósito importante de evitar la aparición de obstáculos a los intercambios intracomunitarios, de ello debería de deducirse que la disposición que la impone es una norma vinculante que va acompañada necesariamente de una sanción inmediata de nulidad de la medida nacional no comunicada.

En este sentido, las demandantes refutan el argumento en virtud del cual no puede establecerse una analogía entre la Directiva 75/442 y la Directiva 83/189, porque la primera no recoge la normativa elaborada del procedimiento de reexamen que, por el contrario, existe en la Directiva 83/189. En efecto, el artículo 93 del Tratado, cuando establece la comunicación previa de las ayu-

das estatales, tampoco contiene instrucciones precisas respecto al procedimiento. Sin embargo, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 12 de diciembre de 1973 (Lorenz, 120/73, Rec. 1973, p. 1471), fijó un plazo durante el cual la Comisión puede dirigir observaciones a los Estados miembros y antes de cuyo transcurso no pueden ejecutarse las medidas nacionales.

La *Comisión* y el *Gobierno italiano* están de acuerdo en responder a la segunda cuestión que el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 establece una obligación para los Estados miembros de informar a la Comisión con suficiente antelación de cualquier proyecto de normativa que tenga por objeto las medidas mencionadas en el apartado 1 de este artículo, pero que a falta de un procedimiento comunitario de control de los productos comunicados, no puede deducirse de esta disposición una obligación de *statu quo* para los Estados miembros.

Según el Gobierno italiano, lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 3 se inscribe en una relación general de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión y carece de todo efecto en relación con la legalidad de las medidas previstas por lo que respecta a las relaciones entre autoridades y personas privadas.

Los *Gobiernos británico y portugués*, por el contrario, mantienen que como la decisión nacional debatida regula la venta y el uso de ciertos productos no biodegradables, no entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 75/442 ni, por tanto, de la obligación de comunicación previa prevista en el apartado 2 de su artículo 3, ya que no concierne al empleo de productos que puedan producir dificultades técnicas de gestión o costes excesivos en su tratamiento.

3. *Sobre la tercera cuestión*

Las *partes demandantes en el litigio principal* mantienen que la disposición recogida en el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 sería ineficaz si la obligación de comunicación que impone no pudiera ser alegada por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a una disposición nacional que no haya sido comunicada a la Comisión, tanto si esta disposición procede de una autoridad central y se aplica a todo el territorio nacional como si procede de una autoridad local y tiene un efecto territorial limitado.

Aun admitiendo que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sólo se refiere a los casos en los cuales la normativa nacional esté en contradicción con las disposiciones de carácter sustancial de una Directiva comunitaria, las demandantes se basan en las tesis adoptadas por la Comisión respecto a la Directiva 83/189, en particular a su comunicación de 1 de octubre de 1986, para llegar a la conclusión que debe considerarse que incluso una disposición de una Directiva que imponga a los Estados miembros obligaciones de procedimiento lo bastante claras y precisas, como la del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442, puede conceder derechos a los particulares frente a los Estados miembros.

Por consiguiente, el Estado no puede imponer a los particulares medidas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva que no

hayan sido comunicadas previamente a la Comisión y los particulares podrían alegar ante la justicia la infracción de esta obligación para obtener la no aplicación o la anulación de tales medidas.

Los *Gobiernos británico e italiano* están de acuerdo en decir que la obligación prevista por el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva tiene como único objeto facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales y la Comisión para aplicar la Directiva y no puede, por tanto, ser alegada por los particulares ante un órgano jurisdiccional nacional.

La *Comisión* opina también que, de la ausencia de efectos suspensivos de la obligación impuesta por el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva de que se trata, se deduce que este artículo no concede a los particulares derechos subjetivos que puedan alegarse ante un órgano jurisdiccional nacional.

El Gobierno portugués no presenta observaciones sobre la tercera cuestión.

4. *Sobre la cuarta cuestión*

Las *partes demandantes en el litigio principal* proponen responder afirmativamente a la cuarta cuestión. A este respecto, subrayan que, aun cuando, a falta de una normativa comunitaria relativa a la obligación de reparar los perjuicios causados a los particulares por las administraciones que hayan infringido el Derecho comunitario, el derecho a la indemnización y las modalidades de su ejercicio se rigen, en principio, por las normas de Derecho interno, estas normas deben respetar los límites impuestos por el Derecho comunitario, y en particular los principios generales comunes a los Estados miembros.

Según las partes demandantes, en efecto, el Tribunal de Justicia comprobó la existencia, en los doce Estados miembros, de un principio general común aplicable tanto a los particulares como a los poderes públicos en virtud del cual aquel que lesiona un derecho de otro debe asumir las consecuencias (véase sentencia de 22 de enero de 1976, Russo, 60/75, Rec. 1976, p. 45). Este principio de responsabilidad no puede verse anulado por un Estado miembro debido al hecho de que califique de un modo o de otro, en su ordenamiento interno, la situación subjetiva lesionada, pues semejante transformación daría lugar a desigualdades de trato entre los distintos nacionales de los Estados miembros.

Por esta razón, el Tribunal de Justicia impuso límites importantes a la libertad de los Estados miembros en la materia. En particular declaró, en su sentencia de 9 de noviembre de 1983 (San Giorgio, 199/82, Rec. 1983, p. 3595), que los requisitos de indemnización establecidos por las distintas legislaciones nacionales no pueden ser utilizados de un modo que haga prácticamente imposible el ejercicio de los derechos concedidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

Sin embargo, es éste precisamente el caso del Derecho italiano, cuando se califican ciertos derechos subjetivos comunitarios como intereses legítimos, disfrutando como tales de una protección indirecta y mediata en el Derecho interno, caracterizada por la competencia de los Jueces administrativos para conocer de los litigios que les afectan y por la imposibilidad de obtener una indemnización en caso de infracción, y no de derechos subjetivos, que disfrutan de una protección directa e inmediata en el Derecho

interno, caracterizada por la posibilidad de solicitar una indemnización ante el Juez ordinario en caso de violación de estos derechos por parte de la administración.

Tal calificación, según las partes demandantes puramente formal, equivale a privar de una sanción efectiva la violación por parte de las administraciones nacionales de las normas comunitarias dotadas de efecto directo, al negar la obligación de reparar el perjuicio producido por la lesión de este derecho por parte de la administración pública, cuando este derecho viene definido en el ordenamiento jurídico interno como un interés legítimo.

Por consiguiente, los demandantes proponen responder a la cuarta cuestión que la administración pública está obligada a reparar los perjucios causados cuando un acto administrativo ilegal adoptado por ella lesiona un derecho subjetivo comunitario que, una vez incorporado al derecho interno, se presenta como un interés legítimo.

El *Gobierno del Reino Unido* recuerda, en primer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual corresponde al Derecho nacional precisar cuál es la jurisdicción competente para conocer de una supuesta violación de los derechos concedidos a los particulares por el Derecho comunitario. Según dicha jurisprudencia, si corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales utilizar todas las vías jurídicas nacionales existentes para garantizar la aplicación de las normas del Derecho comunitario que producen efectos directos, no puede esperarse de ellas que creen nuevas vías jurídicas a tal fin (véase sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe, 158/80, Rec. 1981, p. 1805). En el presente caso se deduce de ello que las partes demandadas no tienen derecho a una reparación si esta reparación no está prevista para una situación análoga regulada exclusivamente por el Derecho interno.

En este sentido, el Gobierno británico subraya que el Tribunal de Justicia nunca ha manifestado la idea de que la reparación fuera un requisito *sine qua non*, sin el cual fuera imposible en la práctica ejercer derechos derivados del efecto directo del Derecho comunitario. En efecto, ni del Derecho interno de los Estados miembros ni del propio Derecho comunitario puede deducirse un principio general en tal sentido.

En cuanto a los Derechos nacionales, el Reino Unido alega que el Derecho italiano no es el único que niega la existencia de un derecho sistemático a la reparación frente a un acto ilegal de la propia administración. Este derecho sistemático tampoco existe en el Reino Unido, en el que la administración sólo está obligada a indemnizar a las víctimas de un perjuicio producido por una medida normativa o cuasi normativa cuando haya adoptado esta medida de mala fe o con plena conciencia de sus efectos. La responsabilidad de la administración sólo nace pues si el interesado puede demostrar un abuso caracterizado por parte de la administración.

Esta regla es, por otra parte, conforme al Derecho comunitario sobre esta materia. En efecto, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad tampoco queda comprometida automáticamente cada vez que ésta adopta un acto administrativo o legislativo viciado por irregularidades.

En una reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha afirmado que la Comunidad sólo podrá incurrir en responsabilidad por un acto normativo que implique decisiones

de política económica cuando se produzca una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de derecho que proteja a los particulares (véase sentencia de 25 de mayo de 1978, HNL, asuntos acumulados 83 y 94/76, 4, 5 y 40/77, Rec. 1978, p. 1209). Esta obligación de tener en cuenta el carácter del acto de los poderes públicos sirve de fundamento a los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros sintetizados por el Tribunal de Justicia y, a causa de su carácter y de su origen, es aplicable a la responsabilidad de los poderes públicos de los Estados miembros cuando adoptan medidas generales en el ejercicio de competencias nacionales o regionales.

Por consiguiente, el Reino Unido propone responder a la cuarta cuestión que corresponde al Derecho nacional garantizar las vías jurídicas nacionales adecuadas para que los derechos que tienen su origen en el efecto directo de la legislación comunitaria puedan ser ejercidos en la práctica y que de ello no se sigue que la administración esté siempre obligada a indemnizar cuando adopte un acto administrativo ilícito que lesione a un derecho derivado del efecto directo de la legislación comunitaria.

La *Comisión* y el *Gobierno italiano* están de acuerdo en afirmar que, teniendo en cuenta las respuestas que proponen en las tres primeras cuestiones, la cuarta cuestión carece de objeto. Sin embargo, el Gobierno italiano subraya que corresponde con carácter exclusivo al Derecho nacional la tarea de regular las formas y los requisitos bajo los cuales los órganos jurisdiccionales nacionales garantizan la protección de las personas interesadas contra la infracción de las normas del Derecho comunitario que les afectan.

El *Gobierno portugués* no presenta observaciones a la cuarta cuestión.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente