

# EL CONTROL DE LA RECEPCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LEGISLACIÓN LABORAL ESPAÑOLA A TRAVÉS DEL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO\*

José María Miranda Boto\*\*  
Universidad de Santiago de Compostela<sup>1</sup>

**SUMARIO:** 1. De cómo el Derecho de la Unión Europea llega al ordenamiento español. –2. El control del Derecho Nacional a través del recurso por incumplimiento. –3. Incumplimientos en materia de libre circulación de personas. –4. Incumplimientos en materia de seguridad y salud. –5. Incumplimientos en otras materias. –6. El caso de la estiba. –7. Conclusión: un buen balance y alguna mejora necesaria. Bibliografía.

---

## RESUMEN

*En líneas generales, España ha cumplido con regularidad sus obligaciones de incorporación del Derecho de la UE a su legislación laboral. No obstante, varios recursos por incumplimiento han condenado a nuestro país por errores y retrasos. Este artículo analiza el mecanismo procesal europeo de control y presenta de forma exhaustiva los incumplimientos en los que ha incurrido España hasta la fecha. El caso de la estiba es objeto de especial atención, por la imposición de una multa pecuniaria.*

## ABSTRACT

*Broadly speaking, Spain has regularly fulfilled its duties of incorporation of EU Law into its labour legislation. Nonetheless, several actions under article 258 TFEU have condemned our country for mistakes and delays. This paper deals with the European procedural mechanism of control and presents, in an exhaustive way, the breaches incurred by Spain until the present moment. The case of dock labour deserves special attention, on the grounds of the imposition of a penalty payment.*

**Palabras clave:** Derecho de la UE, recurso por incumplimiento, libre circulación de personas, seguridad y salud, estiba, sanción pecuniaria.

---

\*Recibido el 13 de noviembre. Aceptado el 4 de marzo.

\*\* Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto de investigación DER2015-66922-R (AEI/FEDER, UE) *La adaptación del ordenamiento español a la jurisprudencia social del Tribunal de Justicia*, financiado por la Agencia Estatal de Investigación (anteriormente, por el Ministerio de Economía y Competitividad) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

**Key words:** EU Law, actions under art.258 TFEU, free movement of workers, health and safety, dock labour, penalty payment.

## 1. DE CÓMO EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA LLEGA AL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

En la terminología clásica de la Historia del Derecho, se emplea el término “Recepción” para referirse a la progresiva infiltración del Derecho Romano en los ordenamientos medievales, de la mano de los nacientes juristas. Transformando en un símil epatante a Bruselas en la nueva Roma, se ha escogido emplear ese término para describir la integración del ordenamiento de la UE en la vida jurídica española.

Referirse exclusivamente a la transposición de las Directivas no abarcaría en su integridad el impacto que tiene el acervo sobre nuestra legislación<sup>2</sup>. Sin duda, esta práctica es la más importante vía de incorporación de contenidos a los ordenamientos internos. No puede decirse que tenga una trascendencia colosal, como sucede en otros sectores del ordenamiento. La configuración misma de la competencia de la Unión en esta materia, la dimensión política y social que tiene la legislación laboral en cada país, así como las circunstancias políticas y económicas en el nivel europeo han determinado, en conjunto, un impacto limitado pero cuya importancia está siendo fundamental en la configuración de la legislación contemporánea.

Pero no puede pasarse por alto, en primer lugar, el papel de los Tratados. Aunque en una primera concepción sólo vengan a la mente las reformas constitucionales cuando se piensa en su articulación con el Derecho español (ya sea la modificación del artículo 13 o la del 135), lo cierto es que sus contenidos también condicionan las normas de rango inferior, como se verá. Es cierto, no obstante, que el número de recursos por incumplimiento de una disposición de los Tratados es muy limitado, aunque en el caso español se ha tratado de situaciones de especial relevancia<sup>3</sup>.

A su vez, ha de considerarse también la influencia de los Reglamentos. Técnicamente no se transponen y deberían ocuparse de materias de ámbito europeo, supranacional, pero acaban afectando también a la normativa interna, forzando su modificación. Como es bien sabido, su incorporación al ordenamiento interno es automática, habiendo prohibido el Tribunal de Justicia desde tiempos muy tempranos incluso su publicación en diarios oficiales nacionales, para evitar cualquier, siquiera aparente, mecanismo interno de recepción. Ahora bien, esta situación no excluye los deberes de adaptación de la legislación nacional, en virtud de los principios de primacía y efecto directo, para evitar la colisión con los Reglamentos. En el caso español, esta no ha venido derivada en tan gran medida de los textos en materia de libre circulación como de los relativos a la articulación de los sistemas nacionales de Seguridad social<sup>4</sup>, a través de cuestiones prejudiciales eso sí (Miranda Boto, 2014, p.295).

Por último, la cuarta fuente de transformaciones del Derecho español proveniente de las Instituciones de la UE es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En este sentido, hay que distinguir entre los recursos por incumplimiento, donde el Tribunal condena la infracción del Estado

<sup>2</sup> Éste fue el enfoque, por ejemplo, de una de las obras más exhaustivas de la literatura española en la materia, García Murcia (2005).

<sup>3</sup> A este respecto, es una cuestión de especial interés la verdadera trascendencia de la Carta de Derechos Fundamentales, elevada al rango de Derecho originario tras el Tratado de Lisboa, cuya aplicación por los Tribunales españoles es objeto de una considerable discusión, doctrinal y práctica. Este tema, sin embargo, no será abordado en este trabajo, sino en uno posterior en el marco del proyecto de investigación de cuyos resultados ambos forman parte.

<sup>4</sup> Sobre el uso del término “articulación”, en lugar del más expandido “coordinación”, Miranda Boto (2008).

y desencadena una reforma interna, y las cuestiones prejudiciales, en las que la influencia y la posible reforma llegan por una vía indirecta, no concebida inicialmente para tal fin.

Salvo error u omisión, en el ámbito sociolaboral no son excesivos los casos en los que España ha incumplido formalmente sus deberes de transposición de Directivas<sup>5</sup>. Esta regla general, no obstante, merece dos importantes matizaciones, que serán objeto de un análisis independiente y extendido en posteriores epígrafes.

En primer lugar, ha de explicarse con detenimiento el significado de “formalmente”. Para ello, basta con reformular la afirmación anterior y transformarla en “pocos son los casos en los que España ha sido objeto de una sentencia dictada en el marco de un recurso por incumplimiento por la transposición tardía o defectuosa de una Directiva o la colisión con preceptos de los Tratados”, que serán expuestos en los epígrafes tercero y sucesivos de este artículo<sup>6</sup>. En segundo lugar, España ha protagonizado uno de los incumplimientos formales más notorios de toda la historia del Derecho Social de la Unión Europea. Únicamente en otro caso en esta materia se ha llegado a imponer la multa coercitiva contemplada en los Tratados por un incumplimiento en el ámbito sociolaboral: el conocido caso de la estiba. Sobre él se volverá en el sexto epígrafe con el debido detalle.

## 2. EL CONTROL DEL DERECHO NACIONAL A TRAVÉS DEL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO

Los incumplimientos formales, como ya se avanzó, han sido la excepción que pone a prueba la regla. Téngase en cuenta, en todo caso, que España ha sido protagonista de más de 200 recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia desde 1991, lo cual hace de la excepción señalada otra excepción a su vez dentro de la práctica nacional. Comparada con el volumen de infracciones en materia de libertad de establecimiento, fiscalidad o contratación pública, la materia sociolaboral es un modelo de cumplimiento escrupuloso de las obligaciones de España frente a la Unión.

Mediante el recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia controla la actividad de los Estados miembros, habida cuenta del deber de sujeción de éstos a sus obligaciones y la necesidad de un cumplimiento leal de éstas. Se regula en los artículos 258 y siguientes del TFUE, que no han experimentado variaciones importantes desde su primera redacción, con la excepción de la regulación del mecanismo de imposición de multa. El objeto del recurso es el reconocimiento por el Tribunal de que un Estado ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. El recurso constituye, como afirmó el Tribunal, “la última ratio que permite hacer prevalecer los intereses comunitarios consagrados por los Tratados contra la inercia y la resistencia de los Estados miembros”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ha de hacerse constar que, salvo raras excepciones, las sentencias en recursos por incumplimiento suelen ser objeto de una muy escasa atención doctrinal, no sólo en España. Ciertamente, las cuestiones prejudiciales suelen ofrecer una mayor enjundia jurídica que la simple declaración de un incumplimiento. Pero la trascendencia de las aquí expuestas no ha de ser menospreciada. En primer lugar, el recurso por incumplimiento es un marco muy interesante para analizar la extensión de las competencias de la Unión y las nacionales. Concebido como instrumento de control de la actividad de los Estados, en este tipo de procedimientos el Tribunal tiene a menudo ocasión de delimitar hasta dónde llega cada una de ellas, lo cual presenta un notable interés. Además de éste, está el contenido obvio de la anulación o no de legislaciones nacionales. Y ya no únicamente de forma directa (para cada país), sino de forma refleja, por cuanto la anulación de la legislación de otro Estado miembro puede ser un indicio poderoso para un Estado a la hora de modificar su propia normativa.

<sup>6</sup> Este planteamiento deja abierta además la vía al análisis de los incumplimientos indirectos, que se manifiestan a través de cuestiones prejudiciales que señalan las deficiencias en el ajuste entre el ordenamiento de la UE y el español. Esta tarea no será abordada en este artículo, sino que su desarrollo forma parte del Proyecto de investigación en el que se encuadra este trabajo.

<sup>7</sup> Sentencia de 15 de julio de 1960, *Gobierno de la República Italia contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asunto 20/59 (ECLI:EU:C:1960:33).

El concepto de incumplimiento usado por el Tribunal es muy amplio, contemplando tanto vulneraciones de los Tratados como del Derecho derivado. Comprende tanto las acciones no conformes con las normas de la Unión como las omisiones cuando hay una obligación de hacer<sup>8</sup>.

La legitimación activa en el recurso corresponde a la Comisión Europea y a cualquier Estado miembro, lo cual no es muy usual. En los últimos años, la Comisión se está mostrando más firme en la vigilancia. De acuerdo con su Informe sobre la aplicación del Derecho de la Unión Europea de 2016<sup>9</sup>, la efectiva ejecución y la aplicación de los instrumentos jurídicos de la UE es una condición para el éxito de las políticas de la UE. De ahí que su control sea una prioridad política para la Comisión Juncker. Hay que destacar que actúa por iniciativa propia o por denuncia<sup>10</sup>.

En ese año, la Comisión inició 46 procedimientos de infracción contra nuestro país. Acumulados con los ya existentes, a 31 de diciembre de 2016 tenía el dudoso honor de ser el Estado, junto con Alemania, que tenía un mayor número de procedimientos por infracción abiertos, 91 en total. De ello, 32 lo eran por transposición tardía y 59 por una transposición incorrecta o mala aplicación de la legislación de la UE.

El procedimiento se articula en dos fases: una administrativa o precontenciosa, y la contenciosa propiamente dicha, ante el Tribunal. En la primera, la Comisión y el Estado infractor intercambian puntos de vista y la Comisión emite un dictamen en el que se exponen los fundamentos de hecho y de Derecho por los que se estima que hay incumplimiento, comunicando al Estado las medidas necesarias para ponerle fin. Dicho dictamen ha de ser motivado, debe fijar un plazo razonable para el cumplimiento de la obligación y debe basarse en los mismos motivos que la carta de emplazamiento inicial con la que la Comisión inició el procedimiento. Transcurrido ese plazo, se interpone el recurso ante el Tribunal, gozando para ello la Comisión de una absoluta discrecionalidad. En este limbo se halla actualmente, salvo mejor fuente de información, el procedimiento contra España por las repetidas infracciones de la Directiva 1999/70/CE (Moreno Vida, 2016).

La sentencia tiene carácter declarativo: el Tribunal no puede anular por sí mismo la norma infractora o imponer medidas sustitutivas. La decisión trae consigo, en virtud de los compromisos derivados de los Tratados, una obligación de ejecución y enmienda para todos los órganos del Estado implicado. Además, desde el Tratado de Maastricht existe un procedimiento posterior a la sentencia dirigido a forzar su ejecución. Si la Comisión estima que el Estado condenado no ha tomado las medidas apropiadas, puede iniciarse un nuevo proceso que conduce a la imposición por parte del Tribunal del pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva, mecanismo sobre el que se volverá más tarde a propósito de la estiba.

### 3. INCUMPLIMIENTOS EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

En términos numéricos, la mayor parte de las sentencias del Tribunal de Justicia que han constatado un incumplimiento por parte de España se refieren al entorno de la libre circulación de trabajadores<sup>11</sup>. En primer lugar, hay que hacer mención del único recurso por incumplimiento derivado de la infracción expresa del Reglamento (CEE) nº 1612/68, a propósito de un tema tan preciso como la no toma en consideración de la antigüedad y experiencia profesional ad-

<sup>8</sup> En la síntesis de la Comisión, hay cuatro grandes tipos de infracciones del Derecho de la UE: no comunicación, no conformidad o incumplimiento, infracciones de los Tratados, reglamentos y decisiones y, por último, mala aplicación o aplicación incorrecta.

<sup>9</sup> COM (2017) 370 final, 6.7.2017

<sup>10</sup> Quede constancia de que España, en 2016, fue el segundo país más denunciado, tras Italia, con un total de 424 denuncias, de las cuales 57 correspondían a empleo, asuntos sociales e inclusión.

<sup>11</sup> Situación que no es en modo alguna extraña a la práctica de los restantes Estados miembros. Por el contrario, si se estudia el conjunto de recursos por incumplimiento en un determinado periodo de tiempo en materia social, se puede encontrar esta tendencia. Miranda Boto, (2006).

quiridas en la función pública de otros Estados miembros por parte de las Administraciones públicas españolas<sup>12</sup>. España fue condenada y la Ley 2/2004 se ocupó de modificar esta situación.

Deben señalarse a continuación las sentencias donde se consideró incompatible con los Tratados una reserva de nacionalidad para los guías turísticos y los guías-intérpretes, negando además la posibilidad de realizar exámenes que permitieran una asimilación de títulos extranjeros<sup>13</sup>, y la exigencia de nacionalidad española para el personal de seguridad y de residencia en España para los administradores y directores de empresas de seguridad<sup>14</sup>. El Decreto-Ley 2/1999 llevó a cabo la reforma en esta última materia de una forma que debe considerarse ejemplar<sup>15</sup>.

En lo material, presenta mayor interés la reserva de nacionalidad del capitán y del primer oficial de los buques mercantes que enarbolan pabellón español<sup>16</sup>. Este interés adicional deriva de ser una de las escasas sentencias en incumplimiento que siguen a una sentencia sobre el mismo tema derivada de una cuestión prejudicial, situación que podría volver a repetirse a propósito de la Directiva 1999/70/CE. En efecto, la sentencia *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*<sup>17</sup> había declarado de forma incontestable que la reserva de nacionalidad establecida por la normativa española para dichos puestos era incompatible con el artículo 39

<sup>12</sup> Sentencia de 23 de febrero de 2006, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-205/04 (ECLI:EU:C:2006:137).

<sup>13</sup> Sentencia de 22 de marzo de 1994, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-375/92 (ECLI:EU:C:1994:109). Esta cuestión es competencia autonómica, con lo cual el seguimiento de su transposición se multiplicaría por 17. Comentada en Rofés i Pujol (1995); López Balaguer (1995).

<sup>14</sup> Sentencia de 29 de octubre de 1998, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-114/97 (ECLI:EU:C:1998:519). Comentada en Castillo de la Torre (1999). Curiosamente, esta sentencia despertó una amplia atención por parte de comentaristas europeos, en contra de la tendencia a sólo considerar relevantes los propios recursos por incumplimiento. Sirva como botón de muestra el trabajo de Lau Hansen (1999).

<sup>15</sup> Varios fragmentos de su exposición de motivos merecen ser reproducidos, al ser, quizá, una de las más razonadas de cuantas normas se han ocupado de corregir una infracción de este tipo: "En seguimiento, pues, de la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas acerca del modo en que debe darse correcto cumplimiento a sus sentencias, la posible incompatibilidad entre una norma nacional y una norma comunitaria, incluso de efecto directo, debe ser eliminada definitivamente mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que las que deban ser modificadas. Por todo ello, los artículos de la Ley 23/1992, afectados por la sentencia en cuestión, han de ser reformados por una norma con fuerza de Ley, cumpliéndose en este caso la condición establecida en el artículo 86 de la Constitución, referente a la existencia de una situación de extrema y urgente necesidad, para que pueda utilizarse a tal fin el instrumento del Real Decreto-ley. Son varias las razones que motivan dicha necesidad. La primera es la existencia de un presupuesto habilitante, al que se refiere la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el que la necesidad origen de la norma haya de ser de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia, debido a la exigencia de su inmediatez. En este caso, nos encontramos ante una necesidad imprevista, provocada por el fallo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y que ha puesto de manifiesto la inadecuación de una Ley española con las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea. Esta sentencia supone en sí misma el nacimiento de una obligación de cumplimiento que no puede dilatarse en el tiempo y que debe concluirse en el plazo más breve posible. Por ello, es necesaria una ejecución inmediata; por un lado, por la obligación antes aludida, y, por otro, para impedir el surgimiento de situaciones de hecho ambiguas, que lesionen la libre concurrencia en el sector; sector que, no debe olvidarse, está en plena expansión y en el que cada vez es mayor el número de empresas y personal afectados. De otra parte, deben tenerse en cuenta las convocatorias de selección de personal de seguridad privada ya en curso, en las cuales es necesario dar cabida a la participación de los nacionales de cualquier Estado miembro de la Unión Europea. La demora en el cumplimiento del fallo del Tribunal de Justicia haría quebrar la efectividad de la medida, lo que podría producir una situación de inseguridad jurídica".

<sup>16</sup> Sentencia de 20 de noviembre de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-94/08 (ECLI:EU:C:2008:648).

<sup>17</sup> Sentencia de 30 de septiembre de 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, asunto C-405/01 (ECLI:EU:C:2003:515). Sobre ella Fotinopolou Basurko (2013); Maneiro Vázquez (2015). Por la relevancia económica de las ocupaciones concernidas, fue también objeto de comentarios por la doctrina extranjera.

TCE. El Real Decreto 1312/2004 fue la respuesta casi inmediata a dicha sentencia. No obstante, a juicio de la Comisión, la corrección no fue completa, al haber mantenido la exigencia de la nacionalidad española para ejercer los empleos de capitán y primer oficial en “todos los buques de pabellón español distintos de los buques mercantes de arqueo bruto inferior a 100 toneladas, que transportasen carga o menos de 100 pasajeros, que operasen exclusivamente entre puertos o puntos situados en zonas en que el Reino de España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción”. Tal fue el fallo del recurso por incumplimiento, que obligó a corregir por segunda vez la normativa española. La enseñanza de esta sentencia es clara. En virtud del principio de cooperación leal, los Estados deben esforzarse en realizar transposiciones que no estén estrictamente limitadas a lo indicado por el Tribunal. Deben buscar, en su lugar, una revisión del ordenamiento jurídico que detecte fallos conexos con la incompatibilidad ya declarada. El Real Decreto 973/2009, sin mencionar esta sentencia, estableció la igualdad de trato para las nacionales de los Estados miembros.

Continuando con el elenco de incumplimientos formales, se hallan, en segundo lugar, las deficiencias apreciadas en materia de formación y reconocimiento de títulos, derivadas ya no de los Reglamentos, sino del apreciable cuerpo de Directivas que los complementan. Así, el Tribunal ha declarado sucesivamente la infracción a propósito del nivel mínimo de formación de las matronas<sup>18</sup>, la remuneración de los períodos de formación necesarios para obtener en España los títulos de determinadas especialidades médicas<sup>19</sup>, el reconocimiento de títulos extranjeros de arquitectos<sup>20</sup>; de médicos<sup>21</sup>; de farmacéuticos hospitalarios<sup>22</sup>; y de ingenieros<sup>23</sup>. Estas reformas se llevaron a cabo respectivamente por el Real Decreto 1017/1991, el Real Decreto 905/2001 y el Real Decreto 326/2000, entre otros. En el caso de los ingenieros, diversas Órdenes ministeriales completaron el ajuste.

Resulta particular el caso de la formación mínima de los controladores aéreos. Fue objeto, en primer lugar, de un recurso por incumplimiento planteado de forma muy deficiente por la Comisión Europea, lo que llevó a su inadmisión por el Tribunal de Justicia<sup>24</sup>. La falta de coherencia y de claridad en el planteamiento fueron determinantes para ello. A esta primera sentencia siguió un segundo recurso por incumplimiento poco tiempo después, tras la entrada en vigor de la Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo. En este segundo asunto, la argumentación fue presentada de forma más efectiva y se siguió la condena de España<sup>25</sup>, que cumplió sus deberes con el Real Decreto 1516/2009.

Un último aspecto relativo a la movilidad de los trabajadores fue estudiado en 1997. Se trataba de la normativa española que impedía a los funcionarios de las Instituciones comunitarias transferir sus derechos a pensión de jubilación al régimen de pensiones comunitario, cuestión

<sup>18</sup> Sentencia de 7 de noviembre de 1991, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-313/89 (ECLI:EU:C:1991:415). Anotada por De Dios (1992).

<sup>19</sup> Sentencia de 6 de diciembre de 1994, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-277/93 (ECLI:EU:C:1994:402). Anotada en Vallejo Lobete (1994).

<sup>20</sup> Sentencia de 23 de noviembre de 2000, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-421/98 (ECLI:EU:C:2000:646).

<sup>21</sup> Sentencia de 16 de mayo de 2002, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-232/99 (ECLI:EU:C:2002:291). Anotada en Ferletic (2002).

<sup>22</sup> Sentencia de 8 de mayo de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-39/07 (ECLI:EU:C:2008:265). Comentada en Pérez Gálvez (2010).

<sup>23</sup> Sentencia de 23 de octubre de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-286/06 (ECLI:EU:C:2008:586).

<sup>24</sup> Sentencia de 14 de octubre de 2004, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-55/03 (ECLI:EU:C:2004:628).

<sup>25</sup> Sentencia de 16 de octubre de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-136/07 (ECLI:EU:C:2008:569).

por la cual España fue también condenada<sup>26</sup>. La Ley 24/2001 modificó la legislación de clases pasivas del Estado, con un retraso apreciable.

Para concluir, ha de señalarse la única sentencia en un recurso por incumplimiento sobre el Reglamento (CEE) nº 1408/71 en materia de Seguridad Social, de 2010<sup>27</sup>. Esta sentencia tuvo varias peculiaridades. En primer lugar, el elevado número de Estados miembros que respaldaron la posición española: Bélgica, Dinamarca, Finlandia y el Reino Unido. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia desechó los argumentos de la Comisión, admitiendo la validez del sistema español. Nada hubo de modificarse como consecuencia de este pronunciamiento, que pone de manifiesto que a veces la Comisión Europea también se equivoca al iniciar este tipo de procedimientos y que donde veía gigantes en forma de incumplimientos no hay sino molinos con forma de legislaciones nacionales justificadamente restrictivas.

#### 4. INCUMPLIMIENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD

Fuera ya del campo de la libre circulación de trabajadores, un ámbito de incumplimiento reiterado es la seguridad y salud en el trabajo. El más simbólico es la sentencia de 1996 que reprimió la tardía transposición del primer cuerpo de directivas<sup>28</sup>, una situación que ya estaba subsanada con la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el momento de pronunciarse la sentencia. Esto no obstó para que el pronunciamiento del Tribunal de Justicia condenara a España formalmente, aunque la Comisión retiró las alegaciones sobre la Directiva Marco. No hubo juicio sobre el fondo de la cuestión, puesto que únicamente se enjuiciaba la transposición fuera de plazo.

No fue el único pronunciamiento en esta materia, puesto que en 2004 un nuevo recurso sancionó el incumplimiento de una obligación que se creía haber solventado tras esta sentencia, a propósito de los equipos de trabajo<sup>29</sup>. La distancia en el tiempo entre ambas decisiones pone de manifiesto la lentitud del procedimiento de infracción y sirve para ejemplificar a la perfección lo inconveniente de tropezar dos veces en la misma piedra. Eso sí, ha de notarse la laxitud propia de esos años, en los que en ningún momento se consideró la posibilidad de la imposición de una multa coercitiva. Añade al surrealismo de este asunto el hecho de que lo impugnado fuera un periodo transitorio que en el momento de dictarse la sentencia ya había concluido, lo cual hacía innecesaria una transposición corregida posterior.

Una sentencia más en este campo<sup>30</sup>, ya en 2006, volvió a retomar la defectuosa transposición de la Directiva Marco a propósito del personal no civil de las Administraciones públicas,

---

<sup>26</sup> Sentencia de 17 de julio de 1997, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España, asunto C-52/96 (ECLI:EU:C:1997:382).

<sup>27</sup> Sentencia de 15 de junio de 2010, Comisión Europea contra Reino de España, asunto C-211/08 (ECLI:EU:C:2010:340). Objeto de un amplio comentario en Hierro Hierro (2013), p. 368: "En conclusión, el Tribunal de Justicia razona, de una parte, que en el marco de una asistencia sanitaria no planificada España sólo debe rembolsar los gastos sanitarios sufragados por sus beneficiarios teniendo en cuenta en exclusiva las tarifas aplicables en el Estado de miembro de estancia, incluso cuando la legislación española previese una cobertura superior respecto de un tratamiento equivalente al recibido por su beneficiario (...). Sin embargo, se ha de convenir con la doctrina que ha analizado este asunto, que con este pronunciamiento el Tribunal se mantiene ajeno a la propia dificultad de deslinde de ambos supuestos, asistencia planificada y asistencia no planificada, que, como es sabido, se diferencian por la mera motivación para emprender el viaje, lo que no deja de ser una cuestión subjetiva y no siempre diáfana".

<sup>28</sup> Sentencia de 26 de septiembre de 1996, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-79/95 (ECLI:EU:C:1996:360).

<sup>29</sup> Sentencia de 14 de septiembre de 2004, *Comisión de las Comunidades Europeas contra España*, asunto C-168/03 (ECLI:EU:C:2004:525).

<sup>30</sup> Sentencia de 12 de enero de 2006, Comisión de las Comunidades Europeas contra España, asunto C-132/04 (ECLI:EU:C:2006:18).

quien tiempo después sería objeto de una posterior condena por el incumplimiento de la Directiva 2003/88/CE, sobre tiempo de trabajo<sup>31</sup>. El Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, es una de las medidas de adecuación del Derecho español a la primera sentencia. La segunda, en cambio, fue objeto de la Orden General 11/2014.

Por su parte, la sentencia sobre la falta de transposición de la Directiva 2002/15/CE, sobre tiempo de trabajo en el transporte por carretera<sup>32</sup> es digna de mención por la excusa alegada por el Gobierno español para justificar el incumplimiento: "como la normativa en cuestión afecta directamente a los intereses de los trabajadores y empresarios, la adaptación del Derecho interno a la Directiva se iba a realizar otorgando prioridad al acuerdo entre los interlocutores sociales en el sector del transporte por carretera. Con tal fin, los ministerios competentes organizaron numerosas reuniones en las que participaron los mencionados interlocutores sociales. Aunque éstos no han alcanzado todavía un acuerdo de conjunto al respecto, han fijado con claridad sus respectivas posiciones sobre las cuestiones causantes de la falta de acuerdo". Ni que decir tiene que el Tribunal de Justicia no acogió en modo alguno esta alegación, condenando a España. El Real Decreto 902/2007, de 6 de julio, llevó a cabo la transposición.

## 5. INCUMPLIMIENTOS EN OTRAS MATERIAS

Un último conjunto, a efectos de estudio, lo compondrían las condenas en materia de legislación laboral en sentido más estricto. Merece la pena comenzar la exposición por la condena por incumplimiento de la Directiva 2002/74/CE, sobre insolvencia empresarial. Las cuestiones prejudiciales a propósito del FOGASA ante el Tribunal de Justicia componen una saga de dimensiones propias del Nibelungo, desde el lejano caso *Wagner Miret*<sup>33</sup>. Este recurso por incumplimiento<sup>34</sup> sirve para poner de manifiesto la desidia del legislador español, que reconoció el incumplimiento del plazo de transposición, refugiándose en lo nimio de las modificaciones necesarias para el ajuste. En dos legislaturas con mayorías garantizadas, ninguno de los dos partidos principales españoles fue capaz de encontrar un hueco en la agenda legislativa para cumplir en tiempo con la obligación europea. La Ley 38/3007 introdujo las necesarias reformas en el artículo 33 ET, 13 días antes de la sentencia.

Próxima en el tiempo fue la condena por la falta de transposición de la Directiva 2002/14/CE, sobre información y consulta de los representantes de los trabajadores<sup>35</sup>. El escenario era el mismo: una transposición lenta y tardía, que tuvo lugar también con la Ley 38/2007, meses después de la condena por el Tribunal de Justicia.

Por último, ha de hacerse mención de una sentencia de contenido mercantil con trascendencia en el plano laboral<sup>36</sup>, a propósito de la legislación española en materia de planes y fondos de pensiones<sup>37</sup>. La Comisión la consideraba contraria a la libre prestación de servicios, en con-

<sup>31</sup> Sentencia de 20 de mayo de 2010, *Comisión de las Comunidades Europeas contra España*, asunto C-158/09 (ECLI:EU:C:2010:292). Recuérdese que, en términos de bases jurídicas, el tiempo de trabajo en el ordenamiento de la Unión Europea es una medida de seguridad y salud, no una condición de trabajo.

<sup>32</sup> Sentencia de 21 de junio de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra España*, asunto C-392/06 (ECLI:EU:C:2007:376).

<sup>33</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 1993, *Teodoro Wagner Miret contra Fondo de garantía salarial*, asunto C-334/92 (ECLI:EU:C:1993:945).

<sup>34</sup> Sentencia de 29 de noviembre de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra España*, asunto C-6/07 (ECLI:EU:C:2007:736).

<sup>35</sup> Sentencia de 5 de julio de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra España*, asunto C-317/06 (ECLI:EU:C:2007:415).

<sup>36</sup> Sentencia de 11 de diciembre de 2014, *Comisión Europea contra Reino de España*, asunto C-678/11 (ECLI:EU:C:2014:2434).

<sup>37</sup> En concreto, el artículo 46, letra c), del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (BOE nº 298, du 13 de

creto el artículo 56 TFUE, en tanto que “los fondos de pensiones domiciliados en Estados miembros distintos del Reino de España y que ofrezcan planes de pensiones de empleo en este Estado miembro, así como las entidades aseguradoras que operen en España en régimen de libre prestación de servicios, entre otras, están obligados a nombrar un representante fiscal con residencia en este Estado miembro”. El interés de este caso se deriva del intento del Gobierno español de construir una justificación material de la medida, en lugar de la habitual disculpa por el retraso en la transposición.

Tanto España como Francia, que actuaba como coadyuvante, dieron la razón a la Comisión, al reconocer el carácter restrictivo de las medidas indicadas. Para España se justificaban por la necesidad de luchar contra el fraude fiscal, con una larga explicación recogida en la sentencia a propósito de la escasa eficacia de las medidas anteriormente en vigor. Por su parte, Francia exhibía razones que iban desde el cobro eficaz de los impuestos a las dificultades que entrañaría para un prestador de servicios extranjero el pago directo de los gravámenes a España.

El Tribunal, entrando en materia, consideró que únicamente eran relevantes a los efectos del proceso la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones y la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados. En ese marco, el carácter restrictivo de la legislación española era obvio para el Tribunal, que una vez más estudió las posibles justificaciones existentes.

El Tribunal de Justicia ya había declarado anteriormente que la lucha contra el fraude fiscal y la eficacia de los controles fiscales son motivos que justifican una restricción. En principio, lo discutido sería un medio apropiado para lograr esos motivos. Ahora bien, de acuerdo con la normativa europea, ya analizada en la sentencia *Comisión contra Bélgica*, se impone a los Estados la obligación de intercambiar toda la información necesaria para la liquidación correcta de los impuestos. Además, a juicio del Tribunal, los mecanismos de cooperación existentes eran suficientes para permitir que un Estado recaude en otro un impuesto.

Las estadísticas presentadas por España no fueron valoradas como una prueba suficiente de la eficacia de las medidas nacionales. De la misma forma, el Tribunal no consideró probado por España que la obligación de residencia fiscal fuera la única medida posible para lograr la finalidad pretendida. Haciendo suyo el razonamiento de la Comisión, la sentencia indicó que permitir optar a un prestador de servicios de este tipo entre la residencia fiscal del representante y la asunción por sí mismo del pago de impuestos sería menos atentatorio contra la libertad considerada. Ningún argumento basado en la facilidad administrativa puede prosperar ante el Tribunal, que declaró el incumplimiento<sup>38</sup>.

---

diciembre de 2002, p. 43361; en lo sucesivo, «Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones»), en el artículo 86 del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (BOE nº 267, de 5 de noviembre de 2004, p. 36602; en lo sucesivo, «Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados»), en el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (BOE nº 62, de 12 de marzo de 2004, p. 11176), en su versión modificada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal (BOE nº 286, de 30 de noviembre de 2006, p. 42087; en lo sucesivo, «Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes»), y en el artículo 47 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE nº 302, de 18 de diciembre de 2003, p. 44987; en lo sucesivo, «Ley General Tributaria»).

<sup>38</sup> Todo este razonamiento, sin embargo, no fue considerado válido por el Tribunal cuando se refería a prestadores de servicios domiciliados en Islandia, Liechtenstein o Noruega. Al no existir las obligaciones indicadas de intercambio de información, sí es posible imponer la necesidad de designar un representante en España.

## 6. EL CASO DE LA ESTIBA

Una primera sentencia de 2014<sup>39</sup> estudió la compatibilidad del Real Decreto Legislativo 2/2011, el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, con el Derecho de la Unión Europea. Hay que subrayar que la disidencia procedía una vez más del contraste con el Derecho de la competencia, no con la normativa social<sup>40</sup>.

En las propias palabras de la sentencia, la Comisión sostenía que, al obligar con carácter general a las empresas estibadoras a participar en la SAGEP del puerto español de interés general de que se tratase, a participar financieramente en su capital y a contratar con carácter prioritario a los trabajadores puestos a su disposición por tal sociedad, el régimen portuario español imponía a las empresas estibadoras obligaciones contrarias al artículo 49 TFUE.

Las alegaciones españolas de tratarse de un servicio de interés general sujeto a obligaciones de servicio público y la necesidad de proteger a los trabajadores no fueron aceptadas por el Tribunal. Es conveniente señalar que la sentencia descartó estos argumentos afirmando que “que el Reino de España se limita a criticar el análisis efectuado por la Comisión, sin demostrar la necesidad de las medidas adoptadas en el marco del régimen portuario español ni el carácter proporcionado de tales medidas a la luz de los objetivos perseguidos”<sup>41</sup>. Obviamente, a partir de un simple párrafo como éste no es posible enjuiciar la actuación de la representación española en el litigio<sup>42</sup>, pero puede extraerse de su lectura una conclusión para futuras actuaciones ante el Tribunal de Justicia sobre cómo deben plantearse estas intervenciones: de forma documentada, elaborada y despejando, y no creando (como en alguna ocasión), todas las dudas del Tribunal sobre la legislación española.

La segunda línea de razonamiento de la sentencia transcurrió por los canales habituales en este tipo de sentencias: la existencia de posibles medidas menos onerosas y más respetuosas con las libertades fundamentales. Aceptando la sugerencia de la Comisión, el Tribunal indicaba un posible catálogo de ellas, que deberían tenerse en cuenta en el momento de la subsiguiente reforma de la legislación española: “cabría la posibilidad de prever que sean las propias empresas estibadoras las que, pudiendo contratar libremente trabajadores permanentes o temporales, gestionen las oficinas de empleo que han de suministrarles su mano de obra y organicen la formación de esos trabajadores, o la posibilidad de crear una reserva de trabajadores gestionada por empresas privadas, que funcionen como agencias de empleo temporal y que pongan trabajadores a disposición de las empresas estibadoras”.

<sup>39</sup> 11 de diciembre de 2014, *Comisión Europea contra Reino de España*, asunto C-576/13 (ECLI:EU:C:2014:2430), una panorámica general en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (2015); Pazos Pérez (2016); Ribes Moreno (2015).

<sup>41</sup> Álvarez de la Rosa (2015), p.91: “Para acercarse solventemente al alcance del reproche que hace la Sentencia a la demandada es preciso señalar que, como es habitual en la jurisprudencia europea, el ámbito de «precomprensión», necesario para leer las sentencias del TJUE, es amplio, mayor que el normalmente usado incluso para estudiar la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales. Esto es, lo que dice la Sentencia encierra un alto contenido de «valores entendidos», de conocimientos previos a la propia interpretación. En efecto, el Tribunal usa, en la argumentación que despliega, el método, tan usado por los Tribunales constitucionales, de la ponderación, metáfora en la que cristaliza la experiencia de atribuir un determinado peso a uno de los principios en conflicto, lo que permite resolver el caso controvertido aplicando un mecanismo o relación de precedencia. La ponderación se hace con el principio de proporcionalidad, lo que significa que el sacrificio impuesto a un derecho sea el mínimo indispensable para no impedir la satisfacción del principio considerado como más importante en estas circunstancias. El principio de proporcionalidad encierra, a su vez, la necesidad de razonar a partir de dos criterios, el de idoneidad para alcanzar un objetivo (en este caso, los objetivos de los Tratados de la UE) y el de necesidad (ámbito de la restricción indispensable). El razonamiento (no arbitrario, no desproporcionado, no carente de motivación objetiva) ha de concluir en que la importancia de un derecho a proteger lleva (justifica) la restricción de otro”.

<sup>42</sup> Apunta alguna tendencia Cabeza Pereiro (2015), p.46: “Claro que los argumentos esgrimidos por el Reino de España, si es que no fueron injustamente simplificados en la sentencia, adolecen de cierta pobreza argumentativa, como si a la representación española no le hubiese implicado demasiado justificar la regulación interna”.

La sentencia, dictada tres años y diecinueve días después de que la Comisión iniciara el procedimiento por incumplimiento, condenó a España. Era debido, pues, “adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal” (art. 260.1 TFUE).

El artículo 260.2 TFUE regula que “si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias. Si el Tribunal declarara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva”<sup>43</sup>.

Como ya se anticipó, el sistema del artículo 260 TFUE para reforzar la vigilancia del incumplimiento estatal ha ido evolucionando a lo largo de los años. La actual redacción procede del Tratado de Lisboa, que lo simplificó para hacerlo más ágil, al abreviar la etapa precontenciosa. La reforma añadió además el párrafo 3, sobre el incumplimiento específico de la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una Directiva.

Las Comunicaciones de la Comisión “Aplicación del artículo 228 del Tratado CE” de 2005<sup>44</sup> y “Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE” de 2011 son el *manual de instrucciones* para la puesta en práctica de estos instrumentos. En ellas se constata claramente que es una medida inusual (entre el Tratado de Maastricht y 2005 sólo se dictaron tres sentencias), pero es manifiesto el esfuerzo por dejar claro el procedimiento de aplicación para que los Estados sean conscientes de la importancia del castigo que recibirán.

En la síntesis que ofrece la primera de ellas, “la Comisión acompañará sus solicitudes al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228 [hoy, 260 TFUE], de la indicación de una multa coercitiva por día de retraso posterior a la sentencia dictada en virtud del artículo 228, y del pago de una suma a tanto alzado que sancione la prosecución de la infracción entre la primera sentencia por incumplimiento y la sentencia dictada en virtud del artículo 228”. Esta distinción permite distinguir entre la multa, *ad futurum* tras la segunda sentencia, y la sanción, que monetiza desde la primera sentencia. Su método de cálculo es objeto de una exposición detallada en ambos textos, que disipan cualquier duda sobre la utilización del mecanismo.

El campo estrella de este tipo de castigos a los Estados es, sin duda, el medioambiental y la calidad de las aguas, tanto de baño como residuales, sin perjuicio de incursiones en el campo del Derecho de sociedades o la pesca. Desde la primera sentencia contra Grecia en el año 2000, sucesivos Estados han ido pasando por el banquillo de los acusados en la primera materia, entre ellos España en el año 2003<sup>45</sup>. España fue condenada nuevamente a propósito de las ayudas fiscales a Magefesa<sup>46</sup> y las propias de las Diputaciones Forales vascas<sup>47</sup>. La materia social, por su parte, apareció en una única ocasión, a propósito del incumplimiento checo de la Directiva sobre las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo<sup>48</sup>. Con esos antecedentes, la sentencia a propósito de la estiba ha de ser considerada una *rara avis*, más por la materia social que por el celo español en todo caso.

<sup>43</sup> Sobre este procedimiento, ampliamente, Acosta Penco (2015).

<sup>44</sup> SEC (2005) 1658.

<sup>45</sup> Sentencia de 25 de noviembre de 2003, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, asunto C-278/01 (ECLI:EU:C:2003:635).

<sup>46</sup> Sentencia de 11 de diciembre de 2012, *Comisión Europea contra Reino de España, apoyado por República Checa*, asunto C-610/10 (ECLI:EU:C:2012:781).

<sup>47</sup> Sentencia de 13 de mayo de 2014, *Comisión Europea contra Reino de España*, asunto C-184/11 (ECLI:EU:C:2014:316).

<sup>48</sup> Sentencia de 25 de junio de 2013, *Comisión Europea contra República Checa*, asunto C-241/11 (ECLI:EU:C:2013:423).

La sentencia recoge los avatares, bien conocidos, del intento de poner remedio al incumplimiento declarado en 2014. El intento de solución a través de un proceso de diálogo y negociación con representantes sindicales y empresariales del sector no condujo a buen puerto y la Comisión no consideró cumplida la obligación hasta el Decreto-Ley 8/2017<sup>49</sup>. Esta norma condujo a la Comisión a renunciar a su petición de multa, pero no a la de sanción a tanto alzado.

Las alegaciones del Gobierno de España reflejadas en la sentencia se centran en la buena fe demostrada en los intentos de elaboración de un proyecto de ley pactado y en las excepcionales circunstancias del Gobierno en funciones entre diciembre de 2015 y octubre de 2016. Recurriendo a una doctrina ya clásica en este tipo de recursos, “un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión”. La sentencia señaló además los 29 meses que habían transcurrido entre la sentencia y el Decreto-Ley, “un periodo de tiempo significativo”.

Por su parte, la parte más interesante de las alegaciones de la Comisión se centran en el modo de cálculo de la sanción a tanto alzado, conforme a los criterios recogidos en la Comunicación antes indicada: gravedad de la infracción (10 sobre 20), duración de ésta (el multiplicador del número de días transcurridos entre la primera sentencia y la reparación de su incumplimiento) y necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar reincidencias (factor “n” de 12,51). Todo ello conducía a una cantidad de 27.522 euros diarios, que extendidos a lo largo de 29 meses habría conducido a una onerosa suma cercana a los 30 millones de euros. El Tribunal hizo caso omiso de este modo de cálculo, que no le vincula en modo alguno. De forma que roza la arbitrariedad más absoluta, decidió llevar a cabo una “apreciación equitativa” y condenar a España al pago de 3 millones de euros.

La moraleja obvia de la sentencia es que no deben descuidarse los deberes contraídos con la Unión Europea. La multa de 3 millones es más simbólica que material, pero si se hubieran cumplido los propósitos de la Comisión, 30 millones de euros traerían consigo, en época de austeridad, un reproche político muy considerable.

La conclusión no tan obvia ha de buscarse entre líneas en la sentencia. De su texto podemos deducir un reproche a España por no haber empleado antes el mecanismo del Decreto-Ley. La adaptación requirió veintinueve meses y se solventó con la aprobación sucesiva del Decreto-Ley 4/2017 (el tercero no convalidado de la Historia) y del Decreto-Ley 8/2017 en un periodo inferior a cuatro meses. En la exposición de motivos de este último se recoge que “el tiempo trascurrido desde la fecha en la que se dictó la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la interposición por parte de la Comisión Europea de una demanda contra el Reino de España por la falta de adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la misma, justifica la adopción de las medidas que incorpora este real decreto-ley, concurriendo, de este modo, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española para la utilización de dicha figura normativa”.

## 7. CONCLUSIÓN: UN BUEN BALANCE Y ALGUNA MEJORA NECESARIA

Esta sentencia crea la oportunidad perfecta para que se incorpore a la práctica española un nuevo modo de actuar frente al Derecho de la Unión Europea. Las transposiciones ordinarias de normas deben seguir discurriendo por los caminos legislativos habituales. Pero los incumplimientos señalados por el Tribunal de Justicia, ya sea de modo formal a través de un recurso por incumplimiento, o de modo indirecto, derivados de la resolución de cuestiones prejudiciales, han de ser remediados de forma tajante a través de un Decreto-Ley. Consolidar esta práctica

<sup>49</sup> Sobre el régimen de este último, Molina Navarrete (2017). Reflexiones de gran interés sobre esta cuestión en Ribes Moreno (2017).

evitaría grotescas situaciones donde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia coloca la legislación española en un limbo donde la inseguridad jurídica campa a sus anchas y la aplicación de un precepto depende, en buena manera, del órgano judicial que deba aplicarlo, ante la falta de la necesaria adaptación de la normativa por parte de quien tiene que hacerlo. Y me estoy refiriendo, por supuesto, a las sentencias en las que el lector está pensando y que es ocioso volver a mentar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Penco, M. T. (2015). La multa coercitiva y la suma a tanto alzado en el recurso por inexecución de sentencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 92.
- Álvarez de la Rosa, M. (2015). El trabajo en la estiba portuaria: la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 11 de diciembre de 2014, asunto C-576/13. *Trabajo y Derecho*, 4.
- Cabeza Pereiro, J. (2015). Derecho de la competencia, libertad de establecimiento y de-colectivización de las relaciones de trabajo. *Trabajo y Derecho*, 3.
- Castillo de la Torre, F. (1999). Derecho comunitario y seguridad privada: comentario de la sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España, asunto C-114/97. *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia - Serie D*.
- De Dios, J.M. (1992). Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Revista Jurídica de Catalunya*.
- Fotiniopoulou Basurko, O. (2013). Cuando lo que importa es un buen capitán de buque: el caso del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 102.
- García Murcia, J. (dir.) (2005). *La transposición del derecho social comunitario al ordenamiento español: un balance en el XX aniversario de la incorporación de España a la Comunidad Europea*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Hierro Hierro, F. J. (2013). La validez del sistema español de reembolso de gastos médicos: el caso Comisión v. España. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 102.
- Lau Hansen, J. (1999). Etableringspligt under fællesskabsretten. *Ugeskrift for Retsvæsen*. B.
- López Balaguer, M. (1995). La sentencia del Tribunal de Justicia Comunitario de 22 de marzo de 1994 (Asunto C-375/92), sobre la discriminación por razón de nacionalidad. *Poder Judicial*, 38.
- Miranda Boto, JM. (2006). La materia social en los recursos por incumplimiento y de anulación ante el tribunal de justicia de las Comunidades Europeas en 2004 y 2005. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 62.
- Miranda Boto, JM. (2008). El estadió previo: algunos problemas terminológicos de la Seguridad Social Comunitaria. En C. Sánchez-Rodas Navarro (dir.), *El Reglamento Comunitario 1408/71: nuevas cuestiones, viejos problemas* (pp. 11-28). Murcia: Laborum.
- Miranda Boto, JM. (2014). Algunas observaciones sobre la cuestión prejudicial y su relevancia en el orden social. En L. Dans Álvarez de Sotomayor (dir.), *La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral*. Albacete: Bomarzo.
- Moreno Vida M. N. (2016). La aplicación de la Directiva 1999/70/CE sobre Trabajo Temporal en las Administraciones Públicas: los conceptos de situaciones comparables y de razones objetivas. *Trabajo y Derecho*, 21.
- Molina Navarrete, C. (2017). Libertad de empresa, seguridad en el empleo y subrogación adaptativa: a propósito del desregulador nuevo régimen de la estiba. *CEF- Trabajo y Seguridad Social*, 141.
- Pazos Pérez, A. (2016). La jurisprudencia del TJUE sobre la estiba portuaria. En Sobrino Heredia, J. M. (dir.). *La toma de decisiones en el ámbito marítimo: su repercusión en la cooperación internacional y en la situación de las gentes del mar*. Albacete: Bomarzo.
- Pérez Gálvez, J. F. (2010). Reconocimiento del título de farmacéutico especialista en la Unión Europea: farmacia hospitalaria. Comentario a la STJCE (Sala Segunda) de 8 de mayo de 2008. *Noticias de la Unión Europea*, 306.

- Ribes Moreno, M. I. (2015). La movimentazione delle merci nei porti in Spagna e il diritto dell'Unione europea (Commento a C. Giust. 11 dicembre 2014 C-576/13). *Diritto Lavori Mercati*, 3.
- Ribes Moreno, M. I. (2017). Amarradores y pérdida de monopolio. En O. Fotinopoulou Basurko (dir). *Problemas actuales y cambios futuros del Derecho del Trabajo Marítimo*. Bilbao: Gomylex.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2015). La libertad de establecimiento ex. Art 49 TFUE y el régimen español de trabajo portuario. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 1.
- Rofés i Pujol, M. I. (1995). Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La sentencia de 22 de marzo de 1994. La igualdad de trato en las condiciones de acceso a una profesión: los guías turísticos. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 13.
- Vallejo Lobete, E. (1994). La estomatología, especialidad médica cuyos periodos de formación han de ser remunerados en España. *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia – Boletín*, 99.