

# La igualdad de los ciudadanos europeos ante la firmeza de los actos administrativos nacionales anticomunitarios: desafío para la integración jurídica europea

## The Equality of European Citizens in the Face of National Administrative Finality Contrary to EU Law: Challenge for European Legal Integration

FEDERICA CASTAGLIOLA

ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO - FACULTAD DE DERECHO - UNIVERSIDAD DE CANTABRIA.  
costagliolaf@unican.es

ORCID <https://orcid.org/0009-0006-8841-3257>

Recibido: 19.10.2025 Aceptado: 23.12.2025

Cómo citar: Castagliola, Federica, “La igualdad de los ciudadanos europeos ante la firmeza de los actos administrativos nacionales anticomunitarios: desafío para la integración jurídica europea”, *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 191–224.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ygszec79>

**Resumen:** Este trabajo aborda el conflicto existente entre la firmeza de los actos administrativos nacionales y la aplicación efectiva del Derecho de la Unión Europea que se genera cuando dichos actos contravienen una interpretación sobrevenida del Tribunal de Justicia, todo ello desde la óptica del principio de igualdad entre los ciudadanos europeos. Se argumenta que la subordinación del reexamen a los diversos ordenamientos jurídicos internos da lugar a desigualdades materiales en el ejercicio de los derechos comunitarios. A partir de la doctrina establecida en la nota sentencia *Kühne & Heitz*, se plantea la necesidad de establecer condiciones mínimas comunes para la revisión de actos administrativos, con el fin de garantizar una integración jurídica plena y no discriminatoria en el marco de la Unión Europea, acorde con el proceso de integración europea.

**Palabras clave:** Actos firmes, igualdad de los ciudadanos europeos, reexamen de los actos anticomunitarios, Doctrina *Kühne & Heitz*, efectividad, integración europea.

**Abstract:** This paper addresses the conflict between the finality of national administrative acts and the effective application of European Union law, which arises when such acts contradict a subsequent interpretation by the Court of Justice, all from the perspective of the principle of equality among European citizens. It is argued that subordinating the review to the various domestic legal systems leads to material inequalities in the exercise of community rights. Based on the doctrine established in the landmark *Kühne & Heitz* ruling, the paper advocates for the

establishment of common minimum conditions for the review of administrative acts, to ensure full and non-discriminatory legal integration within the European Union, in line with the European integration process.

**Keywords:** Final administrative acts, Equality of European citizens, Review of acts contrary to EU law, Kühne & Heitz doctrine, Effectiveness, European integration.

## INTRODUCCIÓN

El principio según el cual todo particular que se considere lesionado por un acto que le prive de un derecho o de una ventaja reconocida por el Derecho de la Unión Europea debe disponer de un medio de impugnación eficaz y disfrutar de una tutela judicial plena constituye una piedra angular del sistema jurisdiccional europeo. Así lo afirmó con rotundidad el Abogado General Sr. Marco Darmon en sus conclusiones presentadas en el asunto *Oleificio Borelli* (1992)<sup>1</sup>, cuando señaló que: “[u]n particular que se considere lesionado por un acto que le despoja de un derecho o de una ventaja basado en la normativa comunitaria debe poder disponer de un recurso contra dicho acto y debe disfrutar de una completa protección” (§31). Esta afirmación, clara y contundente, fue asumida íntegramente por el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 3 de diciembre de 1992, dictada en ese mismo asunto.

En efecto, el Tribunal no solo confirmó la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva frente a aquellos actos nacionales que pudieran contrariar el Derecho de la Unión, sino que subrayó, con singular énfasis, la responsabilidad de los órganos administrativos y jurisdiccionales nacionales en la defensa del orden jurídico comunitario. En este sentido, sostuvo que:

corresponde por tanto a los organismos jurisdiccionales nacionales decidir, recurriendo si es preciso a la remisión prejudicial al Tribunal de Justicia, sobre la conformidad a Derecho del acto nacional de que se trate, en las mismas condiciones de control que las aplicables a todo acto definitivo que, adoptado por la misma autoridad nacional, pueda ser lesivo para terceros y, por consiguiente, declarar la admisibilidad del recurso interpuesto con tal objeto, aunque las normas de procedimiento internas no lo prevean en semejante caso (§13).

---

<sup>1</sup> ECLI:EU:C:1992:491.

Este pronunciamiento no solo reafirma la primacía del Derecho de la Unión, sino que establece, de forma implícita, una funcionalización del Derecho nacional: el ordenamiento interno debe ponerse al servicio del sistema normativo europeo, incluso hasta el punto de admitir la procedencia de recursos que el propio ordenamiento interno no contempla expresamente. Esta lógica de subordinación instrumental del Derecho nacional al Derecho de la Unión —que ha sido definida por Galletta como un proceso de *funzionalizzazione del diritto nazionale*<sup>2</sup>— obliga a los Estados miembros a configurar sus mecanismos de tutela de manera tal que se garantice la efectividad del Derecho de la Unión en todos los niveles del ordenamiento jurídico interno<sup>3</sup>.

Sin embargo, esta exigencia de tutela se torna especialmente problemática cuando el acto nacional que produce el despojo del derecho o de la ventaja ha adquirido firmeza conforme con el Derecho interno, y un pronunciamiento posterior del Tribunal de Justicia pone de manifiesto su disconformidad con el Derecho de la Unión. En tal hipótesis cabe preguntarse: *¿quid iuris?* ¿Debe considerarse igualmente exigible una protección efectiva, incluso cuando se trata de revisar actos nacionales firmes que contravienen una interpretación posterior del Derecho europeo?

Esta cuestión se inscribe en un debate de amplio alcance sobre la posibilidad —y los límites— de reexaminar actos administrativos firmes cuando se advierte una contradicción con el Derecho de la Unión. En este contexto, el principio de cooperación leal, actualmente consagrado en el

---

<sup>2</sup> Galletta, D.U. (2009): *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione Europea: Paradise lost?. Studio sulla c.d. autonomia procedurale ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*. Torino: G. Giappichelli Editore. Se trata de una idea reiterada a lo largo de la obra y que se aborda con más detenimiento en el capítulo segundo. Por su parte, Arzoz Santisteban utiliza la expresión “elección orientada” para referirse a la posibilidad de que las herramientas presentes en nuestro Derecho nacional puedan ser reorientadas o instrumentalizadas “al servicio de la efectividad del Derecho de la Unión”. Vid. Arzoz Santisteban, X. (2013): La autonomía institucional y procedimental de los estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. *Revista de Administración Pública*, 191, p. 159 y ss. También podemos destacar sobre este tema, el estudio de Nocete Correa, F. J. (2010): La revisión de actos firmes: la utilización de los procedimientos internos como mecanismo tuitivo del Derecho Comunitario. En Fernández Martín, F. *Derecho Comunitario y procedimiento tributario*, Barcelona: Atelier, Barcelona, p. 464 y ss.

<sup>3</sup> Sobre el principio de efectividad, nos parece muy interesante el estudio de Quesada López, P. M. (2019): *El Principio de efectividad del Derecho de la Unión Europea y su impacto en el Derecho procesal nacional*. Madrid: Centro de Estudios Europeos «Luis Ortega Álvarez- Iustel.

artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, impone a los Estados miembros la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión. Sin embargo, no puede ignorarse que la ejecución efectiva de dicho Derecho se encuentra, en última instancia, mediatizada por las disposiciones y estructuras jurídicas de los veintisiete ordenamientos nacionales.

En este sentido, tal como advertía Jean Monnet, la Unión Europea “*ne fait pas, mais fait faire*”, es decir, no actúa directamente, sino que induce a los Estados miembros a actuar<sup>4</sup>. Son las autoridades nacionales —administrativas y judiciales— quienes están llamadas a aplicar en primera línea el Derecho de la Unión en el marco de sus respectivas competencias. Ello exige una profunda articulación entre el ordenamiento nacional y el europeo, de manera que el primero no constituya un obstáculo sino un vehículo de aplicación eficaz del segundo. En esta tarea, corresponde a los órganos nacionales, ya sean administrativos, ya sean judiciales, una función clave, al tener que valorar en qué medida el ordenamiento interno permite —o debería permitir, como a continuación detallaremos— reexaminar los actos firmes que resulten incompatibles con las exigencias del Derecho de la Unión.

Como es sabido, uno de los pilares sobre los que se construye el proceso de integración europea es la aplicación uniforme, efectiva y no discriminatoria del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros<sup>5</sup> y, en ese sentido analizar los puntos fundamentales en torno a la posibilidad de reexaminar los actos administrativos firmes anticomunitarios nos permite medir hasta qué punto los ordenamientos nacionales están dispuestos a subordinar sus propias lógicas internas —procesales, sustantivas o institucionales— a las exigencias derivadas de la estructura supranacional del Derecho de la Unión. Así, el reexamen del acto contrario a la legalidad europea, debe entenderse como un mecanismo

---

<sup>4</sup> Monnet, J. (1976): *Mémoires*. Fayard. Paris, p. 285.

<sup>5</sup> Así lo sostienen, entre muchos otros Fitzpatrick, B (1992): *The Effectiveness of Equality Law Remedies: A European Community Law Perspective*. In B. Hepple, E.M. Szyszczak (1992), *Discrimination: The Limits of Law*. Nueva York: Mansell, p. 67 y ss., así como McCrudden, C. (1993): *The Effectiveness of European Equality Law: National Mechanisms for Enforcing Gender Equality Law in the Light of European Requirements*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 320, p. 347 y ss; y Lecourt R. (2007): *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas visto desde el interior*. En Alonso García, R. (Edición de), *Clásicos de la Justicia Europea En el 50 aniversario de los Tratados de Roma*. Cizur Menor: Civitas Aranzadi, p. 37 y ss.

esencial para garantizar la efectividad práctica de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario y, en última instancia, la igualdad entre los ciudadanos europeos, para consolidar un espacio jurídico verdaderamente integrado.

Aunque se trata de una cuestión abordada por la doctrina a partir de la conocida sentencia *Kühne & Heitz* (2004)<sup>6</sup>, sobre la que volveremos seguidamente, su relevancia no ha disminuido, sino que se ha visto reforzada en el actual estadio del proceso de integración europea. En efecto, la progresiva expansión del ámbito material del Derecho de la Unión, la creciente densidad normativa del ordenamiento europeo y la intensificación del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia han incrementado de forma significativa los supuestos en los que interpretaciones jurisprudenciales sobrevenidas inciden sobre situaciones administrativas previamente consolidadas en los ordenamientos nacionales. Esta circunstancia ha puesto de manifiesto, con especial intensidad, las divergencias existentes entre los distintos sistemas internos de revisión, cuya configuración autónoma condiciona de manera decisiva el alcance real de los derechos que el Derecho de la Unión reconoce a los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el interés actual del tema no radica tanto en la mera reiteración del conflicto entre seguridad jurídica y primacía del Derecho de la Unión, cuanto en el impacto que la subordinación del reexamen de los actos firmes a los ordenamientos nacionales produce sobre el principio de igualdad en el disfrute de los derechos derivados del Derecho de la Unión. La diversidad de soluciones internas en materia de revisión administrativa genera resultados materialmente dispares ante situaciones sustancialmente equivalentes, de modo que el acceso efectivo a los derechos comunitarios depende, en última instancia, del Estado miembro de que se trate. En este contexto, la doctrina *Kühne & Heitz* adquiere una renovada centralidad como punto de partida para reflexionar sobre la necesidad de articular condiciones mínimas comunes de revisión, capaces de garantizar una aplicación uniforme y no discriminatoria del Derecho de la Unión en el ámbito administrativo, acorde con las exigencias actuales del proceso de integración europea.

---

<sup>6</sup> STJUE *Kühne & Heitz* (2004, ECLI:EU:C:2004:17)

## 1. EL ASUNTO KÜHNE & HEITZ: GENESIS DE UNA DOCTRINA AMBIGUA

Es prácticamente incuestionado que la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recaída en el asunto *Kühne & Heitz* (2004) representa un hito fundamental para la compleja cuestión acerca de la posibilidad de revisar los actos firmes según el Derecho nacional de los Estados miembros que sean contrarios a un pronunciamiento sobrevenido del Juez de la Unión y que, en último término, no es sino la cumbre de una disyuntiva mucho más amplia, cuyos elementos son el principio de seguridad jurídica por una parte y el de legalidad europea, en su vertiente de primacía del Derecho de la Unión, por otra. Ríos de tinta se han escrito sobre ella ya que, en dicha sentencia, el TJUE aborda una cuestión especialmente delicada, en tanto que se plantea de manera explícita el alcance de la eficacia del Derecho europeo frente a la que por parte de la jurisprudencia se suele llamar, en ocasiones, «cosa juzgada administrativa»<sup>7</sup>.

La petición del órgano judicial remitente, el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* neerlandés no puede ser más clara, solicitando al Tribunal para que aclare si el Derecho comunitario, y, en especial, el principio de lealtad comunitaria exigen que un órgano administrativo ante el cual se ha planteado por el particular una solicitud al efecto, debe reconsiderar una resolución que haya devenido firme “con el fin de garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario, tal como debe ser interpretado a la luz de una sentencia prejudicial posterior”. La respuesta

---

<sup>7</sup> Según la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, más que de “cosa juzgada administrativa”, debería hablarse de firmeza administrativa. Así lo indica el Tribunal en la STS, Sala 3ª, Secc. II, núm.1083/2020, de 23 de julio, (rec. 7678/2018, Ponente D. Francisco José Navarro Sanchís ECLI: ES:TS:2020:2714), en palabras de la cual “[a]unque propiamente no pueda hablarse de cosa juzgada administrativa, al ser ésta una institución de las resoluciones judiciales en sus dos aspectos, uno de carácter negativo, que se identifica con la firmeza o impugnabilidad y que consiste en la imposibilidad de sustituir con otra la resolución pasada en autoridad de cosa juzgada, otro de carácter positivo, el de la efectividad u obligado respeto del Tribunal a lo dispuesto en la resolución con fuerza de cosa juzgada, con la consiguiente necesidad jurídica de atenerse a lo resuelto, y de no decidir ni proveer diversa o contrario a ello, la expresión de cosa juzgada administrativa que utiliza la Sala de instancia hay que entenderla como equivalente a firmeza administrativa”. Véase en este sentido también Durán Martínez, A (1999): La cosa juzgada administrativa. *Ius Publicum*, 3, p. 115 y ss;

del TJUE, al contrario, no es tan clara o, mejor dicho, aunque tras una primera lectura podría parecer que despeja las dudas planteadas por el Juez neerlandés, cuando más se ahonda en ella, más se aprecian su hermetismo y ambigüedad.

Así *prima facie* parece poderse deducir del pronunciamiento que el Derecho de la UE le impone al órgano administrativo nacional una verdadera obligación de volver sobre sus pasos, ya que se afirma que el principio de cooperación “obliga a un órgano administrativo ante el que se presenta una solicitud en este sentido” a reexaminar una resolución administrativa firme contraria a un pronunciamiento comunitario posterior, dadas ciertas condiciones que se concretan en que la resolución controvertida haya adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia y que interprete el Derecho comunitario de manera errónea a la vista de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, habiéndose adoptado, además, sin plantear la oportuna cuestión prejudicial. También se requiere que el interesado se haya dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia, y, finalmente, que, con arreglo al Derecho nacional, el órgano administrativo disponga “de la facultad de reconsiderar esta resolución”.

Como ya se ha adelantado, la sentencia que ahora nos ocupa ha sido objeto de gran interés por parte de la doctrina y de la jurisprudencia, por lo que no nos parece necesario detenernos sobre el alcance de cada una de las condiciones referidas, sino que queremos abordar su análisis desde una perspectiva muy concreta y, quizá, poco explorada, esto es, desde la perspectiva del derecho de la igualdad que les asiste a los ciudadanos de la UE. Nos parece, en efecto, que el hecho de supeditar el reexamen del acto anticomunitario a lo previsto en las distintas legislaciones nacionales de los Estados miembros – 27, en la actualidad- puede generar desigualdades de cara a la aplicación del Derecho de la Unión y, por ende, discriminaciones proscritas por este mismo ordenamiento.

Hay que subrayar que, posteriormente a la STJUE *Kühne & Heitz NV (2004)*, en muchas otras ocasiones el Juez comunitario ha mantenido la necesidad de que la facultad de volver sobre el acto firme contrario a la legalidad europea debe estar prevista en el ordenamiento interno<sup>8</sup>, si bien

---

<sup>8</sup> Podemos citar, en ese sentido, las SsTJUE *Kempter* (2008, ECLI:EU:C:2008:78), *Târșia* (2015, ECLI:EU:C:2015:662) y *XC y otros* (2018, ECLI:EU:C:2018:853). En realidad, el Juez de la Unión ya había dejado entrever su postura casi 47 años antes de

nunca ha aclarado concretamente en qué debe consistir concretamente, lo que, como explicaremos, contribuye a aumentar la existencia de desigualdades entre los ciudadanos de la UE.

## 2. EL DERECHO A LA IGUALDAD Y PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA UE Y SU CONEXIÓN CON EL REEXAMEN DE LOS ACTOS FIRMES ANTICOMUNITARIOS

Antes de entrar en *medias res* creemos necesarias unas breves pinceladas acerca de la consagración del derecho a la igualdad y prohibición de discriminaciones en el ordenamiento comunitario. Así, el artículo 21 del Capítulo III de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dedicado a la igualdad, prohíbe las discriminaciones por razón de nacionalidad “en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados”. Y, en sentido análogo, el artículo 9 del TUE reza que la Unión respetará “en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos”. Del conjunto de ambos preceptos parece poderse deducir que el estatuto jurídico de ciudadano de la Unión garantiza al particular el acceso en condiciones de igualdad a los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario, con independencia del Estado miembro de origen. Esta igualdad en el goce de los derechos reconocidos por el Derecho comunitario debe entenderse como una exigencia inherente a la propia existencia de la Unión Europea, que es ante todo una unión o comunidad -válgase la redundancia- de Derecho<sup>9</sup>. Así lo deja claro el Juez de la Unión

---

la sentencia Kühne & Heitz en 2004. En efecto, ya en 1957, en el asunto *Algera* (1957, ECLI:EU:C:1957:7), el Tribunal había afirmado que se trataba de un problema de Derecho administrativo bien conocido por la jurisprudencia y la doctrina de todos los Estados miembros de la Comunidad, para cuya resolución, sin embargo, los Tratados no contenían disposiciones específicas. Por ello, *a fin de no incurrir en una denegación de justicia*, el Tribunal se ha visto obligado a resolver dicha cuestión guiándose por las leyes, la doctrina y la jurisprudencia de los Estados miembros.

<sup>9</sup>Sobre el alcance de este principio, véase Janer Torrens J.D. (2003): El ámbito de aplicación personal del principio de no discriminación por razón de nacionalidad: algunas consideraciones en torno a la discriminación inversa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 14, p. 305 y ss; y Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (2008): La tutela de la igualdad de trato como cauce de expansión de la incidencia del derecho

en la emblemática sentencia *Van Gend en Loos* (1963), en la que afirma que “la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido”, cuya aplicación, sin embargo, no se limita a los Estados miembros, siendo sus sujetos “también sus nacionales”<sup>10</sup>. Esta misma tesis se consolidó en el asunto *Costa contra Enel* (1964), en el que el Tribunal de Justicia recuerda que la (entonces) Comunidad Europea ha conllevado la creación de un cuerpo normativo aplicable a los Estados miembros y a “sus nacionales”, añadiendo también que “la fuerza vinculante” de ese Derecho “no puede en efecto variar de un Estado a otro sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado al que se refiere el apartado 2 del artículo 5 y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7”<sup>11</sup>. El Tratado al que alude el pronunciamiento es el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 -también conocido como Tratado de Roma- que, en su artículo 7, prohíbe las discriminaciones en la aplicación del mismo por razón de nacionalidad.

De lo expuesto, en definitiva, cabría entender que la aplicación del Derecho de la Unión y, por ende, las condiciones de ejercicio de los derechos otorgados a los justiciables en virtud de este no deberían variar en función de la legislación nacional que resulte aplicable. Sin embargo, el razonamiento no es tan lineal como a primera vista podría parecer. En efecto, el propio Tribunal ha afirmado que, en principio, no se oponen al Derecho comunitario las disparidades de trato que pudieran derivarse de las diferencias existentes entre las legislaciones de los Estados miembros. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias *Milk Marque y National Farmers' Union* (2003, §124)<sup>12</sup>, *Schempp* (2005, §34)<sup>13</sup>, *Horvath* (2009, §55)<sup>14</sup> y *Schaible* (2013, §87)<sup>15</sup>, indicando en todas ellas que, en principio

---

comunitario en el ordenamiento interno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, p. 105 y ss.

<sup>10</sup> ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>11</sup> ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>12</sup> ECLI:EU:C:2003:429.

<sup>13</sup> ECLI:EU:C:2005:446.

<sup>14</sup> EU:C:2009:458.

<sup>15</sup> EU:C:2013:661. De manera aún más clara, en la STJUE *Amministrazione delle finanze dello Stato/Denkavit italiana* (1980, ECLI:EU:C:1980:100) el Abogado General Sr. Gerhard Reischl, había mantenido que el hecho de que “el estatuto jurídico de un particular pueda [...] variar de un Estado miembro a otro” no es sino una consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros”, debiendo

no se oponen a la legalidad comunitaria las eventuales disparidades de trato que pudieran derivarse, “para las personas y empresas sujetas al Derecho comunitario”, a raíz de las distintas legislaciones de los Estados miembros, “siempre que tales legislaciones se apliquen a todas las personas sometidas a ellas con arreglo a criterios objetivos y no por razón de su nacionalidad”.

De lo anterior, entonces, parece poderse deducir que, el derecho a la igualdad no ampara la comparación entre los estatutos jurídicos de los ciudadanos de los distintos Estados miembros, en el sentido de que deben entenderse plenamente legítimas las divergencias que, en su caso, puedan producirse en la aplicación del Derecho de la Unión Europea, en la medida en que traigan causa en la heterogeneidad de los ordenamientos jurídicos nacionales.

La situación, pues, no puede ser más intrincada: nos encontramos por un lado con que, como sugiere Lecourt, la “piedra angular” del entero sistema de la UE es que una norma se aplique y se pueda interpretar de manera uniforme por parte de los órganos administrativos y judiciales de los Estados miembros<sup>16</sup> – lo que avala la idea de que el Derecho comunitario debe desplegar sus efectos de la misma manera para todos los ciudadanos de la UE- y, por otro, con que, en principio, ese mismo ordenamiento admite que haya disparidades en su aplicación con arreglo a las distintas legislaciones nacionales.

Pero ¿cómo afecta lo anterior a la revisión de los actos firmes? O, mejor dicho, la pregunta que nos planteamos se puede resumir de la siguiente manera: el hecho de que, en principio y conforme con la antes citada sentencia *Kühne & Heitz* (2004), la revisión de los actos firmes parece estar en principio supeditada a lo previsto en los distintos ordenamientos nacionales ¿no afecta, de alguna manera, a la igualdad de los ciudadanos de la UE?

Para tratar de ofrecer una respuesta, nos parece oportuno partir de las conclusiones presentadas por el Abogado General Sr. Dámaso Ruiz Jarabo Colomer en el asunto *i-21 Germany* (2006)<sup>17</sup>. La intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y por ende del Abogado General en este asunto, se produce con ocasión de una cuestión prejudicial

---

considerarse, por esa razón, un “hecho admitido por el ordenamiento jurídico comunitario”.

<sup>16</sup> La cita se recoge por Alonso García, R. (2003): *El Juez español y el Derecho Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 214.

<sup>17</sup> ECLI:EU:C:2006:181.

planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo Federal de lo Contencioso-Administrativo de Alemania), que se interrogaba acerca de si el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 10 del entonces vigente Tratado CE (actual artículo 4.3 del TUE), en relación con la Directiva 97/13/CE, obligaba a las autoridades nacionales a revocar un acto administrativo firme —en el caso concreto, una liquidación— que no había sido impugnado dentro del plazo legalmente establecido. El ordenamiento jurídico alemán preveía la posibilidad de revocar actos firmes en determinadas circunstancias, aunque sin establecer dicha revocación como un mandato obligatorio. La duda del órgano jurisdiccional remitente residía, por tanto, en determinar si el Derecho de la Unión imponía una obligación adicional a los Estados miembros, más allá de lo dispuesto en su normativa interna, en aras de garantizar su efectividad.

Según el Abogado General el objeto del debate, tal y como ha sido acotado por el órgano jurisdiccional alemán, pone de manifiesto el *yerro de la doctrina Kühne*, en la medida en que, en virtud de la misma, se supedita la posibilidad de revisar un acto administrativo firme a la existencia de una habilitación expresa en el ordenamiento jurídico nacional. Ese “apego al derecho nacional”, promovido por el propio Tribunal en esta materia, suscita “serios problemas”, entre los que cabe destacar la desigualdad en la protección de los derechos derivados del Derecho de la Unión entre los distintos ordenamientos nacionales. Así lo sostiene Coutron, citado también en las conclusiones analizadas, quien mantiene que la remisión al derecho nacional acaba tolerando la existencia de diferencias en la protección de los justiciables ante del Derecho comunitario<sup>18</sup>.

Por nuestra parte, entendemos que, si bien es cierto que la membresía en la UE garantiza la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, dejar en manos de las autoridades nacionales la decisión acerca de la eficacia otorgada a las fuentes comunitarias y, por ende, también a los pronunciamientos del Tribunal de Justicia, conduciría

---

<sup>18</sup> Coutron, A. (2004): Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren. *Revue des affaires européennes*, 3, pp. 417 -434. A lo anterior se añade que, según Martín Rodríguez, P. (2004): La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV, *Revista General de Derecho Europeo*, 5.

inevitablemente a una fragmentación del Derecho de la Unión, así como a contradicciones que podrían desvirtuar el esfuerzo de unificación normativa realizado, reintroduciendo en la práctica las discriminaciones que, a través de la creación de la Comunidad Europea precisamente se pretendía erradicar. A este propósito, nos parece oportuno recordar que, si bien la autonomía procedimental de los Estados miembros les permite establecer los cauces a través de los cuales han de cumplir con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, dicha facultad no es ilimitada, ya que debe ejercerse con pleno respeto a los principios de efectividad y de equivalencia, los cuales constituyen un núcleo normativo indisponible tanto para las Administraciones como para cualquier otra articulación de los Estados <sup>19</sup>.

Por tanto, permitir que los órganos administrativos y jurisdiccionales de los distintos Estados miembros alteren autónomamente

---

<sup>19</sup> Tal como ha señalado reiteradamente el Tribunal de Justicia, “a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular las modalidades procesales de los recursos destinados a garantizar la protección del derecho del particular conforme al Derecho comunitario, siempre que dichas modalidades no sean menos favorables que las relativas a recursos similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)”. Así se mantiene, entre muchas otras, en las SsTJUE *Rewe* (1976: ECLI:EU:C:1976:188, § 5); *Palmisani* (1997, ECLI: EU:C:1997:351, §27-28); *Unibet* (2007, ECLI: EU:C:2007:163, §43). En cuanto a la opinión de la doctrina, Arzoz Santisteban, al hilo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentada en el asunto *Pfeiffer* (2004), mantiene que si bien el este Tribunal no puede crear *ex novo* los medios o procedimientos necesarios para la aplicación del Derecho de la Unión —pues este ordenamiento no exige la implantación de mecanismos o instrumentos ajenos o desconocidos para el Derecho interno—, sí impone a todas las autoridades estatales la obligación de emplear, en la mayor medida posible, los recursos jurídicos y mecanismos disponibles en su propio ordenamiento. Esta exigencia alcanza incluso a la ampliación del ámbito de aplicación de dichos instrumentos cuando resulte necesario para asegurar la efectividad del Derecho de la Unión en situaciones que le resulten relevantes. Vid. Arzoz Santisteban, X (2013): La autonomía institucional y procedimental de los estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. *Revista de Administración Pública*, 191, p. 159 y ss. Muy interesante acerca de este tema, también del mismo autor: (2025), La europeización del acto administrativo. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 11, así como SESMA SÁNCHEZ, B. (2023): La efectividad de una sentencia del TJUE: ¿obliga a revisar de oficio actos tributarios firmes que la contrarían? *Revista Jurídica de Asturias*, 46, p. 247 y ss.

la eficacia de tales pronunciamientos equivaldría, en última instancia, a restablecer las desigualdades que la construcción jurídica de la Unión Europea se propuso eliminar<sup>20</sup>.

En este sentido, como también se afirma en las conclusiones que ahora se analizan, si bien la irrevocabilidad de los actos firmes constituye una pauta a tener en cuenta, ya que el cuestionamiento de situaciones jurídicas firmes durante un plazo indefinido sería sencillamente intolerable en aras del principio de seguridad jurídica, considerado como principio general del Derecho comunitario, ello no puede convertirse en un obstáculo para la aplicación uniforme y correcta de ese Derecho. Así lo sostiene el propio Juez de la Unión en la sentencia *SNUPAT* (1961)<sup>21</sup>, dejando claro que la seguridad jurídica “por importante que sea, no tiene un valor absoluto”. Entre los frenos al principio de seguridad jurídica, se encuentra la equidad, que hace que haya de volverse sobre el acto firme “si su persistencia provoca una situación de injusticia intolerable”<sup>22</sup>. La equidad hace que haya que eliminar aquella “perturbaciones que repugnan al más elemental sentido de la justicia”, repudiándose “las discriminaciones y demás atentados contra la ecuanimidad”<sup>23</sup>. A tal propósito, conviene subrayar, lo señalado en la nota a pie de página número 51 de las conclusiones previamente expuestas, en la que se examinan los mecanismos contemplados en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros para superar el carácter inatacable de las resoluciones administrativas firmes que contravienen el Derecho de la Unión Europea. En dicho contexto, se hace referencia al modelo del Derecho administrativo español, el cual impone a las Administraciones públicas la obligación de declarar de oficio —ya sea por iniciativa propia o a instancia del interesado— la nulidad de aquellos actos administrativos que hayan agotado la vía administrativa o que no hubiesen sido impugnados en plazo, siempre que afecten a derechos y libertades susceptibles de tutela constitucional, atendiendo a su nulidad de pleno derecho. Esta previsión normativa resulta particularmente relevante en aquellos supuestos en los que se ha producido una vulneración del principio de igualdad, derecho fundamental que parece ser el eje central

---

<sup>20</sup> Véase, a este propósito MATTIOLI, P. (2024): The quasi-judicial role of national competent authorities: an ambiguity that the principle of effective judicial protection could help address? *Review of European Administrative Law*, 17(2), p. 99 y ss.

<sup>21</sup> STJUE *SNUPAT* (1961, ECLI:EU:C:1961:5).

<sup>22</sup> § 74 y ss. Conclusiones *i-Germany 21* (2004).

<sup>23</sup> *Ibid.*

del análisis posterior, donde se pone de relieve una discriminación entre operadores que incide negativamente tanto en la igualdad de condiciones en el acceso al mercado de las telecomunicaciones como en el proceso de liberalización del mismo (§108), siendo esta desigualdad una consecuencia directa de la imposibilidad de revisión de decisiones administrativas contrarias al Derecho de la Unión<sup>24</sup>.

La desigualdad no se manifiesta de forma abstracta o meramente teórica, sino que adquiere un carácter concreto y operativo: un mismo acto administrativo, fundado en una interpretación errónea del Derecho de la Unión, puede ser susceptible de revisión en un Estado miembro y permanecer inalterado en otro, exclusivamente en función del grado de apertura que el ordenamiento nacional ofrece frente a la firmeza de los actos administrativos. Así, ciudadanos en idénticas situaciones jurídicas pueden recibir respuestas distintas del Derecho según el ordenamiento aplicable en el Estado miembro al que pertenecen, lo cual supone una quiebra evidente del principio de igualdad sustantiva entre los nacionales de los Estados miembros.

Es cierto que nos encontramos ante una situación que parece plantear una disyuntiva irresoluble ante dos principios: de un lado, la protección de la seguridad jurídica y de otro, la primacía y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, en la vertiente analizada del principio de igualdad entre los ciudadanos de los Estados miembros. Sin embargo, cuando lo que está en juego es el acceso de esos mismos ciudadanos a los derechos derivados del ordenamiento comunitario, la respuesta debe necesariamente atender a la exigencia de evitar desigualdades generadas por la falta de mecanismos de revisión adecuados. Y es que la desigualdad en el ejercicio de derechos reconocidos por el TJUE nos parece incompatible con la noción misma de ciudadanía europea, si entendemos ésta como un *status* jurídico uniforme dotado de derechos sustantivos

---

<sup>24</sup> Señala Fuentetaja Pastor, en tal sentido, que la sujeción del reexamen de los actos contrarios al Derecho de la UE es «el punto débil de la construcción del Tribunal de Justicia», ya que lleva ineludiblemente aparejado que «la efectividad del Derecho europeo queda condicionada al Derecho procedimental nacional». Así, aunque la razón que subyace a esa sumisión debe sin dudas encontrarse en la voluntad de conciliar la legalidad europea con la seguridad jurídica, la consecuencia que de ello deriva es sin duda intolerable. *Vid.* Fuentetaja Pastor, J. (2018): Equivalencia y efectividad en la revisión de los actos administrativos nacionales contrarios al derecho europeo. *DA. Nueva Época*, 5, p. 102 y ss.

comunes. Pero no solo ello, sino que, a nuestro juicio, también atenta a la fuerza vinculante de las sentencias del Juez de la UE.

Como es sabido, esas sentencias no modifican ni crean nuevas normas dentro del ordenamiento jurídico europeo, sino que se limitan a esclarecer el verdadero significado y alcance de las disposiciones comunitarias desde el momento de su entrada en vigor: por tanto, no crean derechos ni obligaciones nuevas, sino que, sencillamente, aclaran el significado auténtico de los que ya existen. El TJUE, en definitiva, asume la función de intérprete auténtico del Derecho de la UE y su interpretación con independencia de que se haya dictado en el marco de un procedimiento de remisión prejudicial o de un recurso de incumplimiento, debe ser acatada por cualquiera de las autoridades de los Estados miembros<sup>25</sup>.

De lo anterior, puede extraerse la conclusión de que la fuerza vinculante del Derecho de la Unión Europea se asienta en un núcleo estructural compuesto, de manera inescindible, por tres elementos: la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el precepto normativo interpretado —ya sea a través del mecanismo de la cuestión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, ya sea como consecuencia del control ejercido mediante el recurso por incumplimiento regulado en el artículo 258 TFUE—, y los derechos subjetivos que, como resultado de dicha interpretación, se reconocen a los particulares. Este entramado, en el que confluyen interpretación del TJUE, norma sustantiva y posición jurídica del individuo, constituye el eje sobre el que gravita la eficacia práctica y la autoridad normativa del Derecho de la Unión, en tanto que sistema jurídico autónomo que exige ser respetado e integrado en los ordenamientos nacionales.

---

<sup>25</sup> Podemos traer a colación sobre este aspecto, entre otras, la STJUE, *Bidar* (2005, ECLI:EU:C:2005:169), en la que el Tribunal afirmó que “la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de una norma de Derecho comunitario se limita a aclarar y precisar el significado y el alcance de ésta, tal como habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor” (§ 66-68); o la sentencia *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Denkavit italiana* (1980, ECLI:EU:C:1980:100), donde se señaló que la norma interpretada “puede y debe ser aplicada por el juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación” (§ 16). Y, sobre la fuerza vinculante de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia recaídos en el marco de los recursos de incumplimiento, podemos citar las SsTJUE Comisión/República Italiana (1972, ECLI:EU:C:1972:65) Comisión-República Federal de Alemania (1973, ECLI:EU:C:1973:87) Waterkeyn y otros (1982, ECLI:EU:C:1982:4309).

Si asumimos estas premisas, entonces todo acto dictado en contradicción con dicha interpretación debe considerarse, en rigor, contrario al ordenamiento jurídico europeo, incluso aunque haya adquirido firmeza conforme al Derecho nacional. En ese sentido, hacemos nuestra la opinión de López Escudero, quien señala que la igualdad entre los Estados miembros únicamente puede considerarse real y efectiva si las normas de la Unión Europea se aplican de forma uniforme y coherente en la totalidad del territorio de la Unión. Existe, pues, un vínculo esencial e inquebrantable entre el principio de primacía del Derecho de la Unión y la igualdad de los Estados miembros y por ende de sus ciudadanos tanto ante dicho ordenamiento como en su aplicación efectiva<sup>26</sup>.

Para que dicha uniformidad sea posible, resulta imprescindible que los órganos del Estado se abstengan de aplicar cualquier disposición del Derecho interno que resulte incompatible con una norma comunitaria. Solo de esa manera las normas de la Unión desplegarán sus efectos jurídicos de forma homogénea en todos los Estados miembros, con independencia de su sistema constitucional o legislativo. Solo de esa forma la integración europea puede verdaderamente considerarse efectiva.

### **3. UNA NECESIDAD DE ARMONIZACIÓN: HACIA UN REGIMEN COMÚN DEL REEXAMEN DE LOS ACTOS FIRMES CONTRARIOS A LA LEGALIDAD EUROPEA RAFE DE PRIMER NIVEL**

Las consideraciones anteriores nos permiten sostener la necesidad de una armonización normativa a nivel europeo en lo que respecta al régimen de revisión de los actos administrativos firmes. Esa armonización debería ir encaminada al establecimiento de un conjunto de condiciones mínimas comunes a las que sujetar el reexamen de los actos firmes anticomunitario, de carácter imperativo y que no quede al arbitrio de cada Estado a fin de asegurar la efectividad plena del Derecho de la Unión. La idea, pues, es justamente la de corregir *el yerro de la doctrina Kühne & Heitz* (2004), al que apuntaba el Abogado General Ruiz Jarabo Colomer.

---

<sup>26</sup> López Escudero, M. (2022): Desafíos y límites a la primacía del Derecho de la UE: jurisprudencia reciente del TJUE y de los Tribunales Constitucionales nacionales. *Revista General de Derecho Europeo*, 58, p. 112 y, del mismo autor: (2025): Alcance y límites de la primacía del Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, pp. 75 y ss.

Hay que destacar que, en ausencia de este mínimo común no sujeto a la legislación nacional, constituye una hipótesis jurídicamente plausible un escenario en el que ningún ordenamiento jurídico nacional admitiese la posibilidad de revisar un acto firme contrario al Derecho de la Unión tras un pronunciamiento del TJUE, debido a que todos ellos excluyeran dicha posibilidad en virtud de normas internas rígidas o restrictivas. En tal supuesto, los pronunciamientos del Juez de Luxemburgo dejarían de tener los efectos *ex tunc* y *erga omnes* que unánimemente se les reconocen<sup>27</sup>, limitándose a desplegar efectos prospectivos *ex nunc* y *pro futuro*, lo que comportaría, en la práctica, una restricción no prevista ni autorizada por el ordenamiento de la Unión, máxime teniendo en cuenta que el propio Tribunal dejado claro que a él y solo a él le corresponde la competencia para limitar en el tiempo la eficacia de sus sentencias<sup>28</sup>.

Es el propio Juez de la Unión que así lo aclara en la STJUE *Salumi* (1981). A este propósito, hay que señalar que, a lo largo de los años, el TJUE ha utilizado de manera muy restrictiva su facultad de limitar los efectos de sus decisiones en el tiempo, optando por esta medida en un número muy reducido de ocasiones, una decena, hasta el año 2016, como nos recuerda Cobreros Mendazona, siendo la razón principal en todas ellas la necesidad de evitar consecuencias económicas de gran magnitud para los Estados miembros. En este contexto, el autor señala que la única base normativa explícita para la limitación de efectos se encuentra en el artículo 264 TFUE, que regula el recurso de anulación y permite al Tribunal determinar qué efectos de los actos anulados deben mantenerse como

---

<sup>27</sup> Núñez Lozano, M. C. (2017): La eficacia de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los Actos Nacionales. *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*.

<sup>28</sup> STJUE *Salumi* (1981, ECLI:EU:C:1981:270). El TJUE afirma que “[s]ólo excepcionalmente podría el Tribunal de Justicia, tal y como estimó en su sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (...), con arreglo al principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario y habida cuenta de los graves problemas que su sentencia podría acarrear para el pasado en las relaciones jurídicas establecidas de buena fe, limitar la posibilidad de los interesados de invocar la disposición así interpretada con vistas a cuestionar dichas relaciones jurídicas. No obstante, sólo cabría admitir tal limitación en la sentencia misma que resolviera sobre la interpretación solicitada. La exigencia fundamental de una aplicación uniforme y general del Derecho comunitario implica que únicamente corresponde al Tribunal de Justicia decidir sobre los límites temporales que deben aplicarse a su interpretación” (§10-11).

definitivos. A pesar de esta previsión, no existe impedimento para aplicar dicha disposición por analogía a los casos de invalidez derivados de las cuestiones prejudiciales, aunque matiza que este tipo de analogía no parece viable en el caso de las cuestiones de interpretación. Las cuestiones de interpretación, a diferencia de las de invalidez, no requieren que el Tribunal examine la validez de una norma, sino que se limitan a valorar su conformidad con el Derecho de la Unión Europea. De este modo, en ninguno de los casos en los que ha hecho uso de esa facultad, el Tribunal ha invocado explícitamente un razonamiento analógico. En consecuencia, se puede concluir que este ejercicio de limitación de efectos, más allá de lo previsto formalmente en los Tratados, representa una especie de facultad autoatribuida de manera implícita por el propio Tribunal, pero que ha sido aceptada *de facto* por los Estados miembros<sup>29</sup>.

Por tanto, cabría concluir que, de esa forma, los Estados estarían arrogándose una competencia que no les corresponde, en tanto que, como se ha señalado, la determinación de los efectos —temporales y sustantivos— de las decisiones del Tribunal de Justicia constituye una atribución exclusiva de este último, en tanto intérprete supremo del Derecho de la Unión.

Además, la imposibilidad de inaplicar la interpretación del TJUE a relaciones jurídicas constituidas con anterioridad a su dictado, conlleva una alteración sustancial del significado de la disposición interpretada en su proyección hacia el pasado. Tal restricción temporal implica, en la práctica, admitir que una misma norma del Derecho de la Unión pueda adquirir contenidos distintos en función del momento temporal en que sea aplicada, lo cual equivale a tolerar distorsiones en la aplicación del Derecho de la Unión a lo largo del tiempo, comprometiendo gravemente su uniformidad y coherencia<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Cobreros Mendazona, E. (2016): Efectos temporales de las sentencias prejudiciales de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, p. 84 y ss.

<sup>30</sup> Nos parece pertinente señalar, en este sentido, que en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto *Gutiérrez Naranjo* (2016, ECLI:EU:C:2016:980), relacionada con las cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores, se realizaba una advertencia explícita acerca de esta cuestión a los órganos judiciales españoles. Así, el Tribunal subrayó que, dado que dichos órganos se encuentran “vinculados por la interpretación del Derecho de la Unión” realizada por el Tribunal de Justicia, debían abstenerse de aplicar la limitación temporal de los efectos establecida en sus pronunciamientos en esta materia, como había hecho el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de mayo de 2013. Esta

Como ha señalado certeramente Cobrerros Mendazona, esta posibilidad entra en tensión directa con los propios fundamentos del principio de primacía y de uniforme aplicación del Derecho de la Unión. En efecto, si las consecuencias de la vulneración de la legalidad europea - ya sea por haberse incumplido ésta por parte de los Estados miembros, ya sea por haberse interpretado erróneamente una norma de la Unión- solo se proyectan *ex nunc*, tras una declaración formal del Tribunal de Justicia, ello supondría que los efectos de esa merma quedarían suspendidos hasta que se produjera dicha declaración judicial, desvirtuando con ello la operatividad inmediata del Derecho de la Unión y debilitando su fuerza vinculante. Además, se llegaría al resultado paradójico de equiparar —o incluso de favorecer— a quienes hayan actuado de manera incompatible con el ordenamiento comunitario, al cristalizarse en el tiempo esa actuación ilegal, en perjuicio de quienes han observado una conducta conforme<sup>31</sup>. Tal situación, desde el punto de vista del principio de igualdad y del respeto al orden jurídico supranacional, nos resulta profundamente disfuncional.

A este propósito, conviene señalar que en la STJUE *Meilicke* (2007)<sup>32</sup>, había afirmado que “es necesario un momento único de determinación de los efectos en el tiempo de la interpretación solicitada que realiza el Tribunal de Justicia de una disposición del Derecho comunitario”, pudiéndose admitir la limitación de los efectos de sus pronunciamientos “sólo (...) en la misma sentencia que resuelve sobre la interpretación solicitada”, pues solo de esa forma se garantiza “la igualdad de trato de los Estados miembros y de los demás justiciables frente a este derecho y cumple, de esa manera, las exigencias que impone el principio de seguridad jurídica” (37§).

Para evitar estas consecuencias indeseables, en resumen, resulta imprescindible que los efectos de las interpretaciones del Tribunal de Justicia se proyecten de forma uniforme sobre el conjunto de los Estados miembros, con independencia del momento en que se hayan constituido las relaciones jurídicas afectadas. Solo así se garantiza la plena eficacia del Derecho de la Unión, su aplicación coherente en el tiempo y la salvaguarda del principio de igualdad entre los ciudadanos europeos. La uniformidad

---

limitación, según el Tribunal de Justicia, no es compatible con el Derecho de la Unión Europea, tal como se destacó en el párrafo 74 de la sentencia.

<sup>31</sup> E. Cobrerros Mendazona (2016): Efectos temporales... ob. cit.

<sup>32</sup> ECLI: EU:C:2007:132.

en la eficacia de las sentencias del TJUE es, por tanto, una exigencia inherente a la naturaleza del ordenamiento jurídico de la Unión, que no admite excepciones derivadas de divergencias internas ni de invocaciones genéricas al principio de seguridad jurídica.

Si bien es cierto que el principio de igualdad no debe confundirse con la exigencia de una completa uniformidad normativa entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, tampoco puede desconocerse que, como se ha dicho, uno de los pilares esenciales sobre los que se sustenta el proceso de integración europea es la garantía de que todos los nacionales de los Estados miembros puedan ejercer, en condiciones de igualdad, los derechos derivados de su estatuto de ciudadanía de la Unión. Solo desde esta premisa adquiere pleno sentido la posición mantenida por el Tribunal de Justicia en su histórica sentencia *Costa contra ENEL* (1964), a la que anteriormente hemos hecho referencia.

En este contexto, aunque la autonomía procedimental de los Estados miembros les otorga un margen amplio para establecer las formas y mecanismos internos de aplicación del Derecho de la Unión, dicha autonomía no es absoluta ni puede ser ejercida en términos que comprometan los principios fundamentales del ordenamiento europeo<sup>33</sup>.

Solo mediante el establecimiento de condiciones mínimas comunes, imperativas e indisponibles por parte de los Estados, que permitan garantizar un tratamiento homogéneo y efectivo del Derecho de la Unión en lo que respecta al reexamen de actos administrativos firmes contrarios a dicho ordenamiento, puede evitarse la aparición de disfunciones que generen situaciones discriminatorias entre ciudadanos europeos, en función del Estado miembro en el que se encuentren. En definitiva, la igualdad material en el ejercicio de los derechos derivados del Derecho de la Unión exige algo más que un reconocimiento formal: requiere la existencia de mecanismos jurídicos efectivos, homogéneos y accesibles que garanticen su protección en todos los Estados miembros.

Conviene insistir en que la autonomía procesal de la que gozan los Estados miembros únicamente se proyecta sobre las modalidades formales

---

<sup>33</sup> Así lo sostiene también Dougan, M. (2004): *National Remedies before the Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing. Del mismo autor, véase también a propósito de esta cuestión: *The primacy of union law over incompatible national measures: beyond disapplication and towards a remedy of nullity?*, *Common Market Law Review*, 59, p. 1301 y ss.

y procedimentales conforme a las cuales los particulares pueden hacer valer, ante los tribunales y órganos administrativos nacionales, los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión les reconoce. En ningún caso dicha autonomía puede invocarse como fundamento para poner en entredicho la propia existencia de esos derechos ni para condicionar su reconocimiento o eficacia. En este sentido, el principio de autonomía procesal de los Estados miembros entra en juego, tal como ha señalado el Tribunal de Justicia, exclusivamente cuando se trata de determinar las vías procedimentales a través de las cuales se ejercen derechos ya existentes en virtud del Derecho de la Unión<sup>34</sup>. No resulta, sin embargo, de aplicación cuando el objeto del análisis afecta a la existencia misma del derecho invocado. Así lo recuerda expresamente el Abogado General Sr. Philippe Léger en las mentadas conclusiones del asunto *Kühne & Heitz NV* (2004), al indicar que “el principio de autonomía procesal se aplica cuando se hace valer ante los tribunales un derecho basado en el Derecho comunitario, pero no cuando se trata de elucidar la existencia de dicho derecho” (§70)<sup>35</sup>.

La razón subyacente a esta distinción es estructural y se conecta con los principios esenciales del Derecho de la Unión. Extender el ámbito de aplicación del principio de autonomía procesal más allá de los límites actualmente reconocidos equivaldría, en la práctica, a subordinar el nacimiento y existencia de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión al contenido de las normativas internas de los Estados miembros. Tal situación, trayendo nuevamente a colación las palabras del Abogado General Léger en las conclusiones a las que acabamos de hacer referencia resultaría “difícilmente compatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho comunitario, en particular con los principios de primacía y de aplicación uniforme” (§70).

---

<sup>34</sup> El alcance del principio en cuestión se explica de manera muy clara por Halbertstam, D. (2021): *Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach. Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23, p. 128 y ss.

<sup>35</sup> La opinión del Abogado General se extrae de la jurisprudencia del propio TJUE. Así, son objeto de análisis las SsTJUE las sentencias 1976, *Rewe* (1976, ECLI:EU:C:1976:188); *Cornet BV* (1976, ECLI:EU:C:1976:191), *Fantask y otros* (1997, ECLI:EU:C:1997:580) y *Edis* (1998, ECLI:EU:C:1998:401). En doctrina, podemos destacar la opinión de B. Kotschy, según el cual, la autonomía de la que gozan los Estados miembros ha de garantizar en todo caso la posibilidad “pour les justiciables de faire valoir les droits qu’ils tirent de l’ordre juridique communautaire”. Kotschy B. (2003): *Responsabilité d’Etat, Arrêt “Kühne & Heitz”*. *Revue du droit de l’Union Européenne*, 4, p. 911 y ss.

Por tanto, el anclaje del reconocimiento de derechos de origen europeo a las disposiciones internas de los Estados miembros implicaría una regresión respecto de los logros del proceso de integración europea y más aún un debilitamiento del orden jurídico común que la Unión representa. La existencia y validez de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión se determina exclusivamente a la luz del propio Derecho de la Unión y bajo el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

En ausencia de una armonización normativa a nivel de la UE, creemos que esta tarea de establecer un régimen común en materia de reexamen de los actos administrativos firmes contrarios al Derecho comunitario le correspondería de manera necesaria al propio Tribunal de Justicia, como interprete último del ordenamiento comunitario.

Lejos de poner en riesgo el principio de seguridad jurídica, nos parece que la posibilidad de que los justiciables accedan, en condiciones uniformes en todos los Estados miembros, a un mecanismo de reexamen de actos administrativos firmes viciados por su contradicción con el Derecho de la Unión, contribuiría a su fortalecimiento. En efecto, desde una perspectiva sustantiva, la seguridad jurídica no debe identificarse exclusivamente con la inmutabilidad de los actos administrativos ni con la intangibilidad de situaciones consolidadas en el plano interno. Más bien al contrario, uno de los componentes esenciales de este principio en el marco del Derecho de la Unión es la previsibilidad en la aplicación del sistema de fuentes y, en particular, la certeza de que las normas del ordenamiento comunitario serán aplicadas con efectos *ex tunc* y *erga omnes*, tal como se deriva del principio de primacía y de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia.

Permitir un acceso uniforme al reexamen de los actos firmes viciados garantizaría, por tanto, que los efectos jurídicos de las sentencias del TJUE puedan desplegarse con plenitud en todo el ámbito territorial de la Unión y respecto de todos los sujetos afectados. Esto no solo resulta coherente con las expectativas legítimas de los ciudadanos —que presuponen la aplicación uniforme e inmediata del Derecho de la Unión por parte de todas las autoridades nacionales—, sino que también asegura la coherencia del sistema jurídico europeo en su conjunto<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> En esta línea, F. Lajolo di Cossano y S. Milano ponen de relieve la necesidad de establecer mecanismos comunes para todos los Estados miembros que permitan someter a reexamen los actos incompatibles con el ordenamiento jurídico de la Unión

#### 4. REINTERPRETAR KÜHNE & HEITZ COMO BASE PARA LA IGUALDAD DE LOS CIUDADANOS DE LA UE ¿TAREA POSIBLE?

En el epígrafe anterior nos hemos centrado en la necesidad de fijar un régimen mínimo común para los Estados miembros que resulte de aplicación al reexamen de los actos firmes anticomunitarios. Podría objetarse que esa labor es justamente la que ya ha hecho a través de la STJUE *Kühne & Heitz NV* (2004), si bien, como hemos señalado, el *yerro* de la doctrina en ella sentada consiste justamente en el anclaje del reexamen del acto al Derecho nacional.

En realidad, aun asumiendo que la mencionada condición forma parte de ese núcleo común e indisponible del ordenamiento europeo, lo cierto es que su falta de concreción ha dado pie a que quepa albergar en ella las interpretaciones más dispares acerca de su alcance y contenido<sup>37</sup>.

Pero, como hemos señalado, la igualdad entre los ciudadanos de la Unión Europea exige, como mínimo, que todos ellos dispongan de las mismas garantías de acceso a los derechos conferidos por el Derecho de la Unión. En consecuencia, se revela imprescindible clarificar y consolidar reglas comunes que permitan al justiciable nacional conocer de antemano en qué condiciones puede considerarse que un órgano administrativo, según el derecho nacional que le es propio, dispone de la facultad de —y, por tanto, en virtud de lo previsto en la STJUE *Kühne & Heitz NV* (2004) quedaría obligado a —reexaminar un acto administrativo firme que resulte contrario al Derecho de la Unión.

Tomando como punto de partida el análisis de Martín Rodríguez<sup>38</sup>, puede sostenerse que existen, al menos, tres hipótesis interpretativas diferenciadas en lo que respecta al grado de especificidad normativa y a la

---

Europea. *Vid.* Lajolo di Cossano, F.; Milano S. (2008): Il riesame di decisioni amministrative nazionali definitive a seguito di una successiva sentenza della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia CE, 12 febbraio 2008, C-2/06). *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto*, 2, p. 437 y ss.

<sup>37</sup> Coherentemente con esta opinión, Groussot y Minssen sostienen que la obligación “of review being based on national law can be difficult to satisfy in certain member states”, puesto que “the national authorities will have to assess each particular situation in light of their domestic legislation”. *Vid.* Groussot X., Minssen T. (2007): Res Judicata in the Court of Justice Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?. *European Constitutional Law Review*, 3, p. 401 y ss.

<sup>38</sup> Martín Rodríguez, P. J. (2004): La revisión de los actos administrativos firmes... ob. cit.

concreción que debería revestir la potestad de revisión de actos administrativos firmes por parte de la Administración pública en los distintos ordenamientos nacionales.

La primera de ellas, que representa la opción más estricta y limitativa, exige que el Derecho nacional prevea explícitamente la posibilidad de revisión administrativa incluso en aquellos supuestos en que el acto firme haya sido previamente ratificado mediante una sentencia judicial con fuerza de cosa juzgada. Desde esta perspectiva, la facultad revisora solo podría activarse si se cumplen rigurosamente los requisitos establecidos en la sentencia *Kühne & Heitz NV* (2004), y únicamente en la medida en que el ordenamiento interno contemple un mecanismo jurídico análogo al allí descrito. Esta concepción acentúa la necesidad de una correspondencia normativa exacta entre el Derecho interno y la doctrina jurisprudencial europea, lo que, en la práctica, restringe notablemente los márgenes de actuación de las autoridades administrativas nacionales.

La segunda hipótesis, defendida expresamente por el autor citado, propone una interpretación intermedia según la cual sería suficiente que el ordenamiento nacional habilitara de manera expresa la revisión de actos administrativos firmes cuando se constate la existencia de una contradicción entre la decisión administrativa inicial y una jurisprudencia posterior. A diferencia de la primera postura, esta vía no exige que se trate de una sentencia firme con autoridad de cosa juzgada, sino únicamente que la resolución administrativa haya devenido firme en vía administrativa o judicial y que la posterior evolución jurisprudencial justifique su reconsideración.

Por último, la tercera hipótesis adopta una visión más abierta y flexible, al sostener que bastaría con que el ordenamiento jurídico nacional reconociera de manera general la posibilidad de revisar actos administrativos por motivos de legalidad, sin necesidad de una habilitación específica vinculada a la aparición de nueva jurisprudencia.

Ahora bien, si se adoptara alguna entre las dos primeras hipótesis como criterio de interpretación, el alcance y la operatividad de la doctrina derivada del asunto *Kühne & Heitz NV* (2004) se verían sustancialmente restringidos. En efecto, en los casos en los que el Derecho interno ya prevea la posibilidad de revisión fundada en una jurisprudencia posterior, o autorice expresamente el reexamen de actos previamente confirmados judicialmente, resultaría innecesario acudir a la doctrina del Tribunal de Justicia, bastando con la aplicación del principio de equivalencia. De este modo, el pronunciamiento del TJUE debería recibir el mismo tratamiento

que una sentencia nacional de efectos sobrevenidos, constituyendo por sí solo un título suficiente para justificar el reexamen del acto en cuestión. En consecuencia, las demás condiciones impuestas por la sentencia *Kühne & Heitz NV* (2004) perderían operatividad y podrían incluso actuar como trabas indebidas al ejercicio efectivo de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario, erosionando la eficacia del principio de primacía y afectando la uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión Europea. De hecho, además de cumplir con lo anteriormente señalado para una y otra interpretación, al justiciable le incumbiría la carga de probar la concurrencia de todos los demás requisitos exigidos por el Tribunal de Justicia. En concreto, le correspondería demostrar, en primer lugar, que el acto administrativo en cuestión ha adquirido firmeza como consecuencia de una resolución dictada por un órgano jurisdiccional nacional que actúa en última instancia. En segundo término, debería acreditar que dicho órgano jurisdiccional no promovió una cuestión prejudicial ante el TJUE en el curso del procedimiento que culminó con la firmeza del acto. Finalmente, estaría obligado a acreditar que ha solicitado el reexamen administrativo de manera inmediata tras haber tenido conocimiento de la jurisprudencia europea que resultara aplicable al asunto.

Este exigente elenco de condiciones opera, en la práctica, como una severa restricción al ejercicio efectivo de la facultad de reexamen en favor del justiciable. La carga probatoria impuesta al ciudadano no solo es elevada, sino que, además, el único efecto jurídico tangible que se derivaría de la aplicación de la doctrina *Kühne* en un escenario tan exigente consistiría en que la Administración se vería obligada a tramitar la solicitud de revisión.

Este desequilibrio entre la carga impuesta y el beneficio obtenido plantea, sin duda, serias dudas desde la perspectiva de la efectividad del Derecho de la Unión y del principio de igualdad en el acceso a los derechos derivados del mismo.

Por ello, como ya se ha adelantado, consideramos suficiente la existencia de una previsión de carácter general en el ordenamiento jurídico interno que reconozca a la Administración la posibilidad de revisar sus propios actos firmes. Esta previsión permitiría conferir un alcance más amplio y efectivo al reexamen de aquellos actos que resulten contrarios al Derecho de la Unión, sin quedar circunscrita a supuestos excepcionales ni supeditarse a formulaciones normativas excesivamente estrictas. En efecto, como se recoge en las conclusiones presentadas por el Abogado

General en el asunto *i-21 Germany* (1994), la mayoría de los Estados miembros —si no todos— contemplan algún mecanismo para cuestionar la inimpugnabilidad de las resoluciones administrativas una vez agotados los plazos de recurso (§77). Esta constatación evidencia que, al menos desde una perspectiva comparada, existe un marco normativo suficientemente extendido que permite a las administraciones nacionales reabrir procedimientos administrativos concluidos en aras de salvaguardar la legalidad y el respeto a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico europeo.

Esta postura parece hallarse, además, en consonancia con el espíritu y la finalidad teleológica de la sentencia *Kühne & Heitz NV* (2004), en la que el órgano jurisdiccional remitente formuló la cuestión prejudicial con el objetivo de determinar si, en un caso concreto, resultaba oportuno establecer una excepción a la regla general de intangibilidad de los actos administrativos firmes (§17). Tal como puede deducirse del propio planteamiento prejudicial, no se partía de una norma nacional que autorizase explícitamente la revisión en términos idénticos a los delineados por el Tribunal de Justicia, sino más bien de una habilitación genérica, conforme a la cual resultaba posible reabrir determinados actos firmes en circunstancias especiales. En consecuencia, la existencia de una previsión legal general que faculte a la Administración a revisar actos por razones de legalidad debe considerarse un criterio plenamente suficiente para garantizar una adecuada efectividad del Derecho de la Unión. De ese modo el reexamen de actos administrativos no se vería sometido a requisitos excesivamente formalistas que pudieran obstaculizar la consecución de los objetivos perseguidos por el ordenamiento jurídico europeo en su conjunto.

En cualquier caso, aunque no se comparta la conclusión que nosotros hemos alcanzado lo verdaderamente urgente reside en que, sea cual fuera la posición que se adopta, se aclare por parte del Tribunal el contenido de la facultad de reexamen que ahora nos ocupa.

Ahora bien, debe subrayarse que la existencia de una solicitud de reexamen no comportará necesariamente la anulación automática del acto administrativo controvertido y por ende su expulsión del ordenamiento jurídico. Es imperativo que la Administración compruebe y constate efectivamente la veracidad y relevancia jurídica de la vulneración alegada, a fin de valorar la procedencia de la eventual revocación o modificación del acto impugnado, así como la existencia de eventuales límites, como son por ejemplo los derechos de terceros afectados, que impedirían actuar

sobre el acto ilegal. En este sentido, la mera interposición de la solicitud por parte del administrado no *determina ex ante* el desenlace del procedimiento de reexamen, sino que opera como un presupuesto para su activación, sujeto a los principios generales que rigen la actuación administrativa.

Esta exigencia de verificación, proyectada al plano del Derecho de la Unión, contribuye a salvaguardar la autonomía procedimental de los Estados miembros. En efecto, aunque la Administración esté obligada a dar curso a la solicitud de reexamen en virtud de la doctrina *Kühne*, el contenido de su resolución final seguirá siendo el resultado de un ejercicio de valoración técnica y jurídica, en el que confluyen tanto el respeto a la legalidad comunitaria como la operatividad del sistema nacional de control de la legalidad administrativa.

## CONCLUSIONES

El reexamen de los actos administrativos anticomunitarios constituye un mecanismo fundamental para garantizar la aplicación efectiva y uniforme del Derecho de la Unión. Esta efectividad, a su vez, no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la consecución de uno de los objetivos esenciales del proyecto europeo: la construcción de un espacio jurídico integrado en el que las normas comunitarias se apliquen de forma uniforme, coherente y no discriminatoria en todos los Estados miembros.

Desde esta perspectiva, la problemática relativa a la revisión de actos firmes no puede desligarse de las exigencias propias del principio de integración progresiva que anima el Derecho de la Unión. Tal como ha señalado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, el Derecho europeo no se limita a coexistir con los ordenamientos nacionales, sino que se proyecta sobre ellos con vocación de transformación y armonización progresiva. Esta lógica teleológica, que subyace en los Tratados fundacionales y en la evolución jurisprudencial del TJUE, implica que los Estados miembros no pueden alegar sus particularidades internas para neutralizar la eficacia de las normas y principios comunitarios.

En este sentido, el reexamen de los actos firmes contrarios al Derecho de la UE debe entenderse como una exigencia derivada propio proceso de integración europea. Dejar en manos exclusivas del Derecho nacional la posibilidad de reabrir actos contrarios al Derecho de la Unión

equivale a reintroducir, por vía indirecta, la fragmentación normativa que el ordenamiento comunitario pretende superar, contribuyendo a “*recréer les discrimination*” que la entonces Comunidad Europea aspiraba precisamente a erradicar, como alertaba tempranamente Lagrange<sup>39</sup>. En efecto, esa fragmentación no es una simple imperfección técnica: se traduce en diferencias sustanciales en el acceso a los derechos, en la protección de los particulares frente a la actuación estatal y, en última instancia, en una erosión del *ethos* igualitario que subyace en el ideal de ciudadanía europea.

Por tanto, una auténtica integración jurídica exige que las decisiones del TJUE, en su función de intérprete supremo del Derecho de la Unión, puedan desplegar sus efectos con plenitud y sin ambages y dilaciones artificiales en todo el espacio europeo. El reexamen de los actos firmes que se revelen incompatibles con esos pronunciamientos no constituye una opción, sino un deber derivado de la estructura misma del ordenamiento europeo y del compromiso de los Estados miembros con el proyecto de una Unión cada vez más estrecha<sup>40</sup>.

Solo en la medida en que exista un régimen común al que sujetar ese reexamen, que garantice condiciones homogéneas y efectivas en todos los Estados miembros, puede verdaderamente afirmarse que el Derecho de la Unión ha dejado de ser un cuerpo normativo superpuesto a los ordenamientos nacionales para convertirse en un verdadero Derecho del espacio jurídico europeo, tal y como exige el proceso de integración europea.

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, R (2003): *El Juez español y el Derecho Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch.

---

<sup>39</sup> Lagrange, M. (1974): L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire. *Revue trimestrielle de droit europeen*, 10, p 270.

<sup>40</sup> Así se ha sostenido firmemente por parte de la autora de este estudio en COSTAGLIOLA, F. (2025): *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos administrativos y las sentencias nacionales firmes*. Madrid: CEPC, pendiente de publicación.

- ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2013): La autonomía institucional y procedimental de los estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. *Revista de Administración Pública*, 191, pp. 159-197.
- (2025): La europeización del acto administrativo. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 11.
- COBREROS MENDAZONA, E. (2016): Efectos temporales de las sentencias prejudiciales de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, p. 84 y ss.
- COSTAGLIOLA, F. (2025): *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos administrativos y las sentencias nacionales firmes*. Madrid: CEPC, pendiente de publicación.
- COUTRON, A. (2004): Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren. *Revue des affaires européennes*, 3, p. 417 y ss.
- DOUGAN, M. (2004): *National Remedies before the Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing.
- DOUGAN, M. (2022): The primacy of union law over incompatible national measures: beyond disapplication and towards a remedy of nullity?, *Common Market Law Review*, 59, p. 1301 y ss.
- DURÁN MARTÍNEZ, A (1999): La cosa juzgada administrativa. *Ius Publicum*, 3, p. 115 y ss;
- FITZPATRICK, B (1992): The Effectiveness of Equality Law Remedies: A European Community Law Perspective. In B. Hepple, E.M. Szyszczak (1992), *Discrimination: The Limits of Law*: Nueva York: Mansell, p. 67 y ss.
- FUENTETAJA PASTOR, J. (2018): Equivalencia y efectividad en la revisión de los actos administrativos nacionales contrarios al derecho europeo. *DA. Nueva Época*, 5, p. 93 y ss.
- GALLETTA, D.U. (2009): *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione Europea: Paradise lost?*. *Studio sulla c.d.*

*autonomia procedurale ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*. Torino: G. Giappichelli Editore.

- GROUSSOT X, MINSEN T. (2007): Res Judicata in the Court of Justice Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?. *European Constitutional Law Review*, 3, p. 401 y ss.
- HALBERTSTAM, D. (2021): Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23, p. 128 y ss.
- JANER TORRENS J.D. (2003): El ámbito de aplicación personal del principio de no discriminación por razón de nacionalidad: algunas consideraciones en torno a la discriminación inversa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 14, p. 305 y ss.
- KOTSCHY B. (2003): Responsabilité d'Etat, Arrêt "Kühne & Heitz". *Revue du droit de l'Union Européenne*, 4, pp. 911 y ss.
- LAGRANGE, M. (1974): L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit Communautaire. *Revue trimestrielle de droit européen*, 10, p 270.
- LAJOLO DI COSSANO, F.; MILANO S. (2008): Il riesame di decisioni amministrative nazionali definitive a seguito di una successiva sentenza della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia CE, 12 febbraio 2008, C-2/06). *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto*, 2, p. 437 y ss.
- LECOURT R. (2007): El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas visto desde el interior. En Alonso García, R. (Edición de), *Clásicos de la Justicia Europea En el 50 aniversario de los Tratados de Roma*. Cizur Menor: Civitas Aranzadi, p. 37 y ss.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. (2022): «Desafíos y límites a la primacía del Derecho de la UE: jurisprudencia reciente del TJUE y de los Tribunales Constitucionales nacionales». *Revista General de Derecho Europeo*, 58, p 112 y ss.

- LÓPEZ ESCUDERO, M. (2025): Alcance y límites de la primacía del Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, p. 75 y ss.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P. (2004): La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV. *Revista General de Derecho Europeo*, 5.
- MATTIOLI, P. (2024): The quasi-judicial role of national competent authorities: an ambiguity that the principle of effective judicial protection could help address? *Review of European Administrative Law*, 17(2), p. 99 y ss.
- MCCRUDDEN, C. (1993), The Effectiveness of European Equality Law: National Mechanisms for Enforcing Gender Equality Law in the Light of European Requirements. *Oxford Journal of Legal Studies*, 320, p. 347 y ss.
- MONNET, J. (1976): *Mémoires*. Fayard. Paris.
- NOCETE CORREA, F. J. (2010): La revisión de actos firmes: la utilización de los procedimientos internos como mecanismo tuitivo del Derecho Comunitario. En Fernández Martín, F. *Derecho Comunitario y procedimiento tributario*, Barcelona: Atelier, Barcelona, p. 464 y ss.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2017): La eficacia de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los Actos Nacionales. *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*.
- QUESADA LÓPEZ, P. M. (2019): El Principio de efectividad del Derecho de la Unión Europea y su impacto en el Derecho procesal nacional. Madrid: Centro de Estudios Europeos «Luis Ortega Álvarez-Iustel.

SESMA SÁNCHEZ, B. (2023): La efectividad de una sentencia del TJUE: ¿obliga a revisar de oficio actos tributarios firmes que la contrarían? *Revista Jurídica de Asturias*, 46, p. 247 y ss.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. (2008): La tutela de la igualdad de trato como cauce de expansión de la incidencia del derecho comunitario en el ordenamiento interno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, p. 105 y ss.

### NORMATIVA CITADA

Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (en vigor desde el 1 de enero de 1958).

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, en su versión consolidada resultante de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, vigente hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), denominado como tal tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, que trae causa del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, con el mismo valor jurídico que los Tratados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 (art. 6.1 TUE).

Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común para las autorizaciones generales y las licencias individuales en el sector de los servicios de telecomunicaciones.

### JURISPRUDENCIA CITADA

SsTJUE:

*Algera* (1957, ECLI:EU:C:1957:7).

*SNUPAT* (1961, ECLI:EU:C:1961:5).

*Van Gend en Loos* (1963, ECLI:EU:C:1963:1).

*Costa/Enel* (1964, ECLI:EU:C:1964:66).

*Comisión/República Italiana* (1972, ECLI:EU:C:1972:65).

*Comisión/República Federal de Alemania* (1973, ECLI:EU:C:1973:87).

*Rewe* (1976, ECLI:EU:C:1976:188).

*Cornet BV* (1976, ECLI:EU:C:1976:191).

*Palmisani* (1997, ECLI:EU:C:1997:35).

*Fantask y otros* (1997, ECLI:EU:C:1997:580).

*Edis* (1998, ECLI:EU:C:1998:401).

*Milk Marque y National Farmers' Union* (2003, ECLI:EU:C:2003:429).

*Kühne & Heitz* (2004, ECLI:EU:C:2004:17).

*Schempp* (2005, ECLI:EU:C:2005:446).

*Bidar* (2005, ECLI:EU:C:2005:169).

*Unibet* (2007, ECLI:EU:C:2007:163).

*Meilicke* (2007, ECLI:EU:C:2007:132).

*Kempter* (2008, ECLI:EU:C:2008:78).

*Horvath* (2009, ECLI:EU:C:2009:458).

*Schaible* (2013, ECLI:EU:C:2013:661).

*Târșia* (2015, ECLI:EU:C:2015:662).

*XC y otros* (2018, ECLI:EU:C:2018:853).

STS:

STS, Sala 3<sup>a</sup>, Secc. II, núm.1083/2020, de 23 de julio, (rec. 7678/2018, Ponente D. Francisco José Navarro Sanchís ECLI: ES:TS:2020:2714).