

Responsabilidade patrimonial
do Estado por incumprimento
do Dereito da Unión Europea

Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea

Patrimonial liability of the State
for breach of European Union Law

53
Regap

COBREROS MENDAZONA, E.
Iustel, Madrid, 2015, 239 pp.

Regap



RECENSIONES

La responsabilidad patrimonial del Estado por vulneración del derecho de la Unión Europea es un principio de creación jurisprudencial que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo a través de las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, acabando de perfilar su régimen jurídico, y que, encontrándose de plena actualidad, interactúa de modo muy intenso con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, dando lugar a una interesante dialéctica jurídica entre ordenamientos, tal como se muestra en este magnífico estudio del profesor Cobreros Mendazona.

La obra recensionada, en la que su autor abunda en el estudio de la responsabilidad patrimonial por vulneración del derecho de la Unión Europea, de la que es buen conocedor, como atestiguan sus numerosas publicaciones sobre diferentes aspectos de la materia, viene a abordar de una manera sistemática y completa el referido principio comunitario, distribuyendo el trabajo en dos partes bien diferenciadas: la primera destinada a la descripción del régimen jurídico construido por el Tribunal de Luxemburgo, y la segunda a dar una respuesta crítica a la aplicación que efectúan los tribunales españoles del mentado principio. Así, esta monografía se encuentra de plena actualidad y se convierte en una importante ayuda para verificar la corrección de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por vulneración del derecho de la Unión Europea en las leyes españolas 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre, reguladoras del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y del régimen jurídico del sector público, respectivamente.

La primera parte consta de cinco capítulos, dedicados a explicar el significado del principio de responsabilidad patrimonial y su encuadramiento tanto en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros como su configuración comunitaria, cómo se ha ido construyendo este principio de la Unión Europea y los requisitos necesarios para que el incumplimiento del derecho de la Unión Europea por parte de los diferentes poderes y órganos de un Estado miembro dé lugar a una indemnización a favor del particular al que dicho incumplimiento le ha ocasionado un daño.

En el primero de los capítulos, a modo de introducción, el autor describe el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros en cuanto principio fundamental de la Unión Europea en que patentiza la interacción entre el derecho de la Unión y los ordenamientos estatales de los Estados miembros, como cláusula de cierre de un sistema, el comunitario, que se constituye en garante de derechos para los ciudadanos.

El segundo capítulo aborda la construcción jurisprudencial del principio de responsabilidad patrimonial a través del análisis de tres de las sentencias más significativas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia: la conocida como Sentencia *Francovich*, de 1991, donde se consagra por vez primera el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del derecho de la UE; la Sentencia *Brasserie*, de 1993, donde se introduce el requisito que más dificultades prácticas observa, el de la «violación suficientemente caracterizada» de la norma comunitaria; y la Sentencia *Köbler*, de 2003, a través de la cual el Tribunal de Luxemburgo clarifica el ámbito de aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial, reconociéndolo sin tapujos respecto de los actos emanados del poder judicial cuando ocasionan un daño a un particular. En este capítulo se perfilan elementos esenciales de la configuración jurisprudencial del principio de la responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión, tales como que la acción de responsabilidad patrimonial es independiente y no requiere de la declaración previa de incumplimiento, así como que los tres requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia, a saber, el incumplimiento de una norma que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación sea suficientemente caracterizada y que entre el incumplimiento y el daño al particular exista una relación de causalidad directa, siendo suficientes y necesarios para que nazca el derecho del particular a la indemnización, no obstan a que a dicho perjudicado se le reconozca el derecho a la indemnización en virtud de requisitos menos restrictivos establecidos por el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro infractor, si este calificativo de menos restrictivos merecen.

El tercer capítulo de esta primera parte se dedica al análisis del requisito más complejo del instituto resarcitorio examinado, el de la «violación suficientemente caracterizada», que, como señala Cobrerros, es un requisito que adolece de una importante indeterminación, por cuanto el Tribunal de Luxemburgo tan sólo ha precisado que se trata de una violación manifiesta y grave, pero sin arrojar unos parámetros ciertos y que se puedan extender a la generalidad de los supuestos, aunque facilita algunos elementos que, de concurrir, podrían delatar la presencia de una violación suficientemente caracterizada, pero que necesariamente habrá que observar el caso concreto, por más que si hay alguna excepción, como es el supuesto del incumplimiento del plazo de transposición de las directivas, en cuyo caso se entenderá cumplido este requisito por el mero transcurso del tiempo señalado sin haber adaptado la norma comunitaria en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro en cuestión. Se aborda también en este capítulo el caso paradigmático del incumplimiento

de la obligación por parte de los tribunales nacionales que resuelvan en última instancia de plantear la cuestión prejudicial, en el que interviene otro de los elementos de aplicación del derecho de la Unión dados por el Tribunal de Luxemburgo, cual es el relativo a su doctrina sobre el acto claro o aclarado, como excepciones a la obligación de formular la cuestión prejudicial. Otras interesantes disyuntivas formula Cobreros en relación con el requisito de la violación suficientemente caracterizada en atención a la lesión de derechos fundamentales, a los supuestos de inexistencia de responsabilidad por acto ilícito en la Unión Europea o a la referencia al régimen de responsabilidad extracontractual de las instituciones de la Unión para con sus funcionarios.

El capítulo cuarto deja ver la complejidad del entramado en que se articula el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por vulneración del derecho de la Unión Europea, cuyo régimen jurídico no se agota con el advenimiento de los tres reiterados requisitos sustantivos, y que ya, de por sí, evidencian un camino no exento de dificultades para la obtención de la pretendida indemnización del daño. En este capítulo, el autor muestra la necesidad de conjugar otros elementos fundamentales para la recta aplicación del derecho de la Unión en relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial examinada, tales como el principio de autonomía procedimental de que gozan los Estados miembros, a cuyos ordenamientos jurídicos remite la ordenación de las autoridades y procedimiento a seguir para la efectiva obtención de la indemnización por el daño causado, para lo que habrá de tener en cuenta y aplicar, de acuerdo con la interpretación del Tribunal de Justicia, los principios de equivalencia y efectividad, esto es, que no se traten de modo menos favorable los supuestos de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión que los casos de responsabilidad patrimonial exclusivamente internos y que los requerimientos de dicho procedimiento no hagan excesivamente difícil o imposible acceder a la indemnización. Asimismo, se abordan cuestiones relativas a la cuantificación y calificación del daño o a la relación de causa a efecto que habrá que observar entre el incumplimiento imputable al Estado, cualquiera que sea el órgano, poder constitucional o Administración territorial a la que se le atribuya, y el daño efectivamente ocasionado al particular. Cierra este capítulo una más que interesante visión sobre la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en materia de política exterior y de seguridad común, que deja entrever la propia configuración de la Unión Europea, en cuanto proyecto político supranacional en constante construcción, para ratificar en el último de los capítulos de la primera parte del trabajo la consolidación del principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea.

La segunda parte del libro, que consta de seis capítulos, está dedicada a abordar la aplicación del principio de responsabilidad patrimonial configurado por el Tribunal de Luxemburgo en el ordenamiento jurídico español.

En el sexto capítulo, el autor hace referencia a la forma en la que el Estado Español ha introducido en su ordenamiento el principio de responsabilidad patrimonial. Cobreros alude a una aparente aceptación del principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión, por cuanto es un principio común al ordenamiento jurídico interno español. No obstante, en la práctica, los tribunales muestran dificultades de aplicación del principio en su configuración por parte del Tribunal de Justicia de la UE, en particular sobre la aplicación al caso concreto de los principios de equivalencia y efectividad, y el polémico requisito de la violación suficientemente caracterizada, basado en un concepto de culpa

Regap



RECENSIONES

manifiesta y grave, a diferencia de la configuración objetiva que en el ordenamiento interno tiene, en general, la responsabilidad patrimonial, lo que plantea la importante cuestión de si las autoridades españolas competentes tienen la obligación de excepcionar este requisito en los casos análogos en que el ordenamiento jurídico interno no exija tal concepto de culpa.

El capítulo séptimo se dedica al análisis de algunas de las sentencias más significativas de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, en que han ido mostrando, sobre el caso concreto, el modo de recepción del principio en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, partiendo del supuesto interno que toman como equivalente de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por ley declarada inconstitucional, donde se pone de manifiesto tanto la dificultad de la ausencia, en el momento de dictarse aquellas resoluciones, de regulación normativa de la responsabilidad patrimonial por inconstitucionalidad de la ley, como la querencia por el requisito de la violación suficientemente caracterizada, cuando en los supuestos internos no existe requisito análogo, en cuanto a la configuración general de la responsabilidad patrimonial.

A continuación, en el capítulo siguiente, el autor se refiere a la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial por parte de los tribunales nacionales, padeciéndose de la pérdida de esta oportunidad procesal que habría supuesto, de hacerse uso de ella, garantizar a los perjudicados una recta aplicación de la acción que ejercitan de acuerdo con la interpretación del Tribunal competente, si se quiere, el predeterminado por la ley, esto es, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, formulando incluso la posibilidad de que esta ausencia se constituya no sólo en incumplimiento del derecho de la Unión, sino en incumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido valorado por el Tribunal Constitucional en sentido desfavorable al recurrente en amparo.

En el capítulo noveno se efectúa el análisis de la relevante Sentencia del Tribunal de Luxemburgo *Transportes Urbanos*, que ha supuesto un giro copernicano en el modo de resolver los supuestos de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, puesto que el Tribunal Supremo venía exigiendo que en estos casos se agotasen las vías previas a la reclamación de responsabilidad patrimonial, mientras tal requisito no era exigido por el alto tribunal cuando la responsabilidad patrimonial se ejercitaba basándose en el perjuicio ocasionado por una ley declarada inconstitucional. En esta ocasión, el Tribunal Supremo elevó al Tribunal de Luxemburgo la preceptiva cuestión prejudicial, resolviéndola éste en el sentido de que exigir tal requisito para los supuestos de incumplimiento del derecho de la Unión y no hacerlo en los casos de normas declaradas inconstitucionales atenta contra el principio de equivalencia. Al considerar incumplido dicho principio, el Tribunal de Justicia no entró ya a valorar la infracción del principio de efectividad, lo que habría tenido gran significación de cara a la reforma del procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas operado por las leyes 39 y 40/2015, que equiparan estos dos supuestos, exigiendo ahora en ambos casos agotar las vías previas, una opción de dudosa constitucionalidad y contravención del derecho de la Unión Europea, que ya se advierte en el estudio realizado en el capítulo décimo conectándolo con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y sometiendo el régimen interno de responsabilidad por incumplimiento judicial al examen bajo parámetro del principio de efectividad.

Finalmente, en el último capítulo, se hace una reflexión sobre la exigibilidad en nuestro ordenamiento jurídico de uno de los requisitos básicos del principio de responsabilidad patrimonial,

como es el de la violación suficientemente caracterizada, el cual, a su vez, enlaza con el principio de equivalencia, atendiendo a la determinación del Tribunal de Luxemburgo según la cual, siendo los tres requisitos sustantivos por él configurados suficientes y necesarios para hacer nacer la responsabilidad del Estado, no obstante, a la consecuencia indemnizatoria se puede llegar en virtud de requisitos menos restrictivos establecidos por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Sin embargo, y por lo que se refiere al ordenamiento jurídico interno español, una correcta valoración de esta situación dependerá del análisis separado para cada uno de los tres clásicos poderes, según la infracción del derecho de la UE proceda del legislador, de la Administración pública o de la Administración de justicia, como atestigua el examen del profesor Cobreros Mendazona.

En definitiva, nos encontramos ante un estudio exhaustivo del principio de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, que abarca desde el comienzo de su configuración jurisprudencial, con examen de su evolución, hasta su efectiva recepción en el ordenamiento jurídico español, arrojando importantes claves para un adecuado entendimiento de este principio de aplicación del derecho de la Unión Europea que permitirá no sólo afrontar en la práctica el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, sino también analizar con conocimiento de causa la corrección de la reforma legislativa operada en el ámbito del régimen jurídico y del procedimiento administrativo común por las leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre.

Regap



Ariadna Gómez del Pulgar Ferrero

Máster en Derecho

RECENSIONES