

La responsabilidad patrimonial del estado por vulneración del derecho de la Unión Europea

Tomás GONZÁLEZ CUETO

Lucas BLANQUE REY

Abogados GC Legal

Diario La Ley, Nº 9047, Sección Tribuna, 22 de Septiembre de 2017, Editorial **Wolters Kluwer**

Normativa comentada
Jurisprudencia comentada
Comentarios

Como es obvio, no toda contravención del Derecho de la Unión por un Estado miembro genera derecho a una indemnización a título de responsabilidad patrimonial, del mismo modo que no basta, con arreglo a nuestro ordenamiento interno, con que un perjuicio se haya causado con ocasión del despliegue de los servicios públicos para que se genera la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Es preciso que concurren, en este segundo caso, los requisitos tradicionalmente establecidos en nuestra legislación, antes en la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) y ahora en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LA LEY 15011/2015). Esta segunda ha innovado nuestro ordenamiento en la materia que nos ocupa, pues ha introducido en nuestro Derecho positivo las pautas que ha venido estableciendo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde hace décadas.

En este sentido, cabe recordar que para apreciar la responsabilidad de un Estado miembro por la vulneración de Derecho europeo se ha considerado preciso que concurren los siguientes requisitos:

- 1) Que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares.
- 2) Que la violación (del Derecho europeo) esté suficientemente caracterizada.
- 3) Que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

La responsabilidad de los Estados miembros por infracciones del Derecho UE ha de depurarse según las reglas sustantivas europeas

Como ha venido entendiendo el Consejo de Estado, la responsabilidad de los Estados miembros por infracciones del Derecho de la Unión Europea ha de depurarse según las reglas sustantivas europeas, es decir, conforme «a los tres requisitos contemplados anteriormente [que] son necesarios y suficientes para generar, a favor de los particulares, un derecho a obtener reparación, sin excluir, no obstante, que, con arreglo al Derecho nacional, el Estado pudiera incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos» (STJCE de 5 de marzo de 1996 (LA LEY 5175/1996), Brasserie du Pêcheur y Factortame, asuntos acumulados C-46/93 y 48/93).

Y ha de recordarse que, entre los requisitos de la responsabilidad patrimonial previstos en el ordenamiento español, figuran los de que el interesado «no tenga el deber jurídico de soportar» el daño (art. 141.1 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992)) y de que la lesión «sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos» (art. 139.1 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992); en ambos casos, art. 32 de la Ley 40/2015 (LA LEY 15011/2015)), que no pueden considerarse menos restrictivos, respectivamente, que la existencia —exigida por la jurisprudencia comunitaria— de una «violación suficientemente caracterizada» del Derecho comunitario y de una «relación de causalidad» entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas; asimismo, es obligado, conforme al derecho interno, que el daño cuya indemnización se solicita sea «efectivo» (art. 139.3 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) y 32.2 de la Ley 40/2015 (LA LEY 15011/2015)).

Como se ha indicado, entre los requisitos que el Tribunal de Justicia viene considerando necesarios para que la violación del Derecho de la Unión Europea dé lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado miembro en cuestión

se encuentra el de que dicha violación esté «suficientemente caracterizada».

A este respecto, el informe del Consejo de Estado, de 14 de febrero de 2008, sobre inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, señalaba que la concurrencia de una «violación suficientemente caracterizada» debe valorarse atendiendo fundamentalmente y de manera principal al margen de discrecionalidad del poder público en cuestión (pág. 42).

Por ello, «en el supuesto de que el Estado de que se trate, en el momento en que cometió la infracción, no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada» (STJCE de 23 de mayo de 1996 (LA LEY 10930/1996), *Hedley Lomas*, asunto C-5/94, y de 25 de enero de 2007, *Carol Marilyn Robins y otras*, asunto C-278/05). En cambio, cuando un Estado miembro actúa en un ámbito en el que dispone de una facultad de apreciación amplia, el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho comunitario es «suficientemente caracterizada» es la inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a su facultad de apreciación (STJCE de 17 de abril de 2007 (LA LEY 13688/2007), *A.G.M.-COS.MET*, asunto C- 470/93).

Además del anterior, existen criterios adicionales para determinar si una violación del Derecho comunitario es «suficientemente caracterizada», como el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución comunitaria hayan podido contribuir a la infracción y la adopción o el mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario (STJCE de 5 de marzo de 1996 (LA LEY 5175/1996), *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, asuntos acumulados C-46/93 y 48/93).

Esta línea jurisprudencial se mantiene en la actualidad. Así, en la Sentencia del TJUE, de 28 de julio de 2016, C-168/15 (LA LEY 87262/2016), ha declarado:

22. Dicho esto, es necesario recordar que, por lo que se refiere a los requisitos para que se genere la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares como consecuencia de las violaciones del Derecho de la Unión que le son imputables, el Tribunal de Justicia ha declarado de forma reiterada que los particulares perjudicados tienen un derecho a la reparación del perjuicio sufrido siempre que se cumplan tres requisitos, a saber, que la norma del Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación de dicha norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre esta violación y el daño sufrido por estos particulares (véanse, en particular, las sentencias de 5 de marzo de 1996 (LA LEY 5175/1996), *Brasserie du pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 51; de 30 de septiembre de 2003 (LA LEY 152636/2003), *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 51, y de 14 de marzo de 2013, (LA LEY 12478/2013) *Leth*, C-420/11, EU:C:2013:166, apartado 41).

23. Los mismos requisitos se aplican a la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados por la resolución de un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia cuando dicha resolución viole una norma del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 30 de septiembre de 2003 (LA LEY 152636/2003), *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 52).

24. Por lo que respecta, en particular, al segundo de los requisitos mencionados en el anterior apartado 22, esta responsabilidad solamente puede exigirse en el caso excepcional de que el órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia haya infringido de manera manifiesta el Derecho aplicable (véanse las sentencias de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 53, y de 13 de junio de 2006 (LA LEY 62959/2006), *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391, apartados 32 y 42).

25 Para determinar si existe una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, es preciso tener en cuenta todos los elementos que caractericen la situación que se haya sometido al órgano jurisdiccional nacional. Así, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, entre los elementos que pueden tomarse en consideración a este respecto, se encuentran el grado de claridad y precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, el hecho de que las actitudes adoptadas por una institución de la Unión hayan podido contribuir a la adopción o al mantenimiento de medidas o prácticas nacionales contrarias al Derecho de la Unión, así como el incumplimiento por

parte del órgano jurisdiccional de que se trate de su obligación de remisión prejudicial en virtud del art. 267 TFUE (LA LEY 6/1957), párrafo tercero (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1996 (LA LEY 5175/1996), Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 56; de 30 de septiembre de 2003 (LA LEY 152636/2003), Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, apartados 54 y 55, y de 12 de diciembre de 2006, (LA LEY 149821/2006) Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, apartado 213).

26 En todo caso, una violación del Derecho de la Unión está suficientemente caracterizada cuando se ha producido con un desconocimiento manifiesto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia (véanse las sentencias de 30 de septiembre de 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 56; de 12 de diciembre de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, apartado 214, y de 25 de noviembre de 2010, (LA LEY 203246/2010) Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, apartado 52).

Valga esta larga cita para poner de manifiesto que la materia es extremadamente técnica, como lo son los órganos que intervienen en la tramitación de los procedimientos en los que se reclama a título de responsabilidad patrimonial, ya sea con base en el Derecho interno, ya sea por vulneración del Derecho europeo.

Como se decía al comienzo de estas líneas, la Ley 40/2015 ha introducido como novedad en materia de responsabilidad patrimonial la regulación de la derivada de la infracción de Derecho europeo. En concreto, en su art. 32 (LA LEY 15011/2015)(«Principios de la responsabilidad»), tras recoger los ya clásicos postulados de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que contenía la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), prevé lo siguiente:

3. Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

(...)

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

6. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa».

Como puede observarse, el legislador español ha adoptado las líneas generales de la jurisprudencia europea, añadiendo requisitos de procedibilidad para la eventual declaración de responsabilidad patrimonial por esta causa.