

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

A responsabilidade patrimonial do Estado por vulneración do dereito da Unión Europea é un principio de creación xurisprudencial que foi evolucionando ao longo do tempo a través das resolucións do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, acabando de perfilar o seu réxime xurídico, e que, encontrándose de plena actualidade, interactúa de modo moi intenso cos ordenamentos xurídicos dos Estados membros, dando lugar a unha interesante dialéctica xurídica entre ordenamentos, tal como se mostra neste magnífico estudo do profesor Cobreros Mendazona.

A obra recensionada, en que o seu autor abunda no estudo da responsabilidade patrimonial por vulneración do dereito da Unión Europea, da que é bo coñecedor, como testemuñan as súas numerosas publicacións sobre diferentes aspectos da materia, vén abordar dun xeito sistemático e completo o referido principio comunitario, distribuindo o traballo en dúas partes ben diferenciadas: a primeira destinada á descrición do réxime xurídico construído polo Tribunal de Luxemburgo, e a segunda a dar unha resposta crítica á aplicación que efectúan os tribunais españois do citado principio. Así, esta monografía atópase de plena actualidade e convértese nunha importante axuda para verificar a corrección da regulación da responsabilidade patrimonial do Estado por vulneración do dereito da Unión Europea nas leis españolas 39/2015 e 40/2015, do 1 de outubro, reguladoras do procedemento administrativo común das administracións públicas, e do réxime xurídico do sector público, respectivamente.

A primeira parte consta de cinco capítulos, dedicados a explicar o significado do principio de responsabilidade patrimonial e o seu encadramento tanto no ordenamento xurídico interno dos Estados membros como a súa configuración comunitaria, como se foi construíndo este principio da Unión Europea e os requisitos necesarios para que o incumprimento do dereito da Unión Europea por parte dos diferentes poderes e órganos dun Estado membro dea lugar a unha indemnización a favor do particular ao que o dito incumprimento lle ocasionou un dano.

No primeiro dos capítulos, a xeito de introdución, o autor describe o principio da responsabilidade patrimonial dos Estados membros en canto principio fundamental da Unión Europea en que patentiza a interacción entre o dereito da Unión e os ordenamentos estatais dos Estados membros, como cláusula de peche dun sistema, o comunitario, que se constitúe en garante de dereitos para os cidadáns.

O segundo capítulo aborda a construción xurisprudencial do principio de responsabilidade patrimonial a través da análise de tres das sentenzas máis significativas do Tribunal de Xustiza da Unión Europea na materia: a coñecida como Sentenza *Franovich*, de 1991, onde se consagra por vez primeira o principio de responsabilidade patrimonial do Estado por incumprimento do dereito da UE; a Sentenza *Brasserie*, de 1993, onde se introduce o requisito que máis dificultades prácticas observa, o da «violación suficientemente caracterizada» da norma comunitaria; e a Sentenza *Köbler*, de 2003, a través da cal o Tribunal de Luxemburgo clarifica o ámbito de aplicación do instituto da responsabilidade patrimonial, recoñecéndoo sen ambaxes respecto dos actos emanados do poder xudicial cando lle ocasionan un dano a un particular. Neste capítulo perfiláanse elementos esenciais da configuración xurisprudencial do principio da responsabilidade patrimonial por incumprimento do dereito da Unión, tales como que a acción de responsabilidade patrimonial é independente e non require da declaración previa de incumprimento, así como que os tres requisitos establecidos polo Tribunal de Xustiza, a saber, o incumprimento dunha norma que teña por obxecto conferir dereitos aos particulares, que a violación sexa suficientemente caracterizada e que entre o incumprimento e o dano ao particular exista unha relación de causalidade directa, sendo suficientes e necesarios para que naza o dereito do particular á indemnización, non obstan a que ao dito prexudicado se lle recoñeza o dereito á indemnización en virtude de requisitos menos restritivos establecidos polo ordenamento xurídico interno do Estado membro infractor, se este cualificativo de menos restritivos merecen.

O terceiro capítulo desta primeira parte dedícase á análise do requisito máis complexo do instituto resarcitorio examinado, o da «violación suficientemente caracterizada», que, como sinala Cobrerros, é un requisito que presenta unha importante indeterminación, xa que o Tribunal de Luxemburgo tan só precisou que se trata dunha violación manifesta e grave, pero sen ofrecer uns parámetros certos e que se poidan estender á xeneralidade dos supostos, aínda que facilita algúns elementos que, de concorreren, poderían delatar a presenza dunha violación suficientemente caracterizada, pero que necesariamente haberá que observar o caso concreto, por máis que se hai algunha excepción, como é o suposto do incumprimento do prazo de transposición das directivas, nese caso entenderase cumprido este requisito polo mero transcurso do tempo sinalado sen ter adaptado a norma comunitaria no ordenamento xurídico interno do Estado membro en cuestión. Abórdase tamén neste capítulo o caso paradigmático do incumprimento da obriga por parte dos tribunais nacionais que resolvan en última instancia de formular a cuestión prexudicial, no que intervén outro dos elementos de aplicación do dereito da Unión dados polo Tribunal de Luxemburgo, como é o relativo á

súa doutrina sobre o acto claro ou aclarado, como excepcións á obriga de formular a cuestión prexudicial. Outras interesantes disxuntivas formula Cobreros en relación co requisito da violación suficientemente caracterizada en atención á lesión de dereitos fundamentais, aos supostos de inexistencia de responsabilidade por acto ilícito na Unión Europea ou á referencia ao réxime de responsabilidade extracontractual das institucións da Unión para cos seus funcionarios.

O capítulo cuarto deixa ver a complexidade da rede en que se articula o principio de responsabilidade patrimonial do Estado por vulneración do dereito da Unión Europea, cuxo réxime xurídico non se esgota coa chegada dos tres reiterados requisitos substantivos, e que xa, de seu, evidencian un camiño non exento de dificultades para a obtención da pretendida indemnización do dano. Neste capítulo, o autor mostra a necesidade de conxugar outros elementos fundamentais para a recta aplicación do dereito da Unión en relación co instituto da responsabilidade patrimonial examinada, tales como o principio de autonomía procedemental de que gozan os Estados membros, a cuxos ordenamentos xurídicos remite a ordenación das autoridades e procedemento a seguir para a efectiva obtención da indemnización polo dano causado, para o que deberá ter en conta e aplicar, de acordo coa interpretación do Tribunal de Xustiza, os principios de equivalencia e efectividade, isto é, que non se traten de xeito menos favorable os supostos de responsabilidade patrimonial por incumprimento do dereito da Unión que os casos de responsabilidade patrimonial exclusivamente internos e que os requirimentos dese procedemento non fagan excesivamente difícil ou imposible acceder á indemnización. Así mesmo, abórdanse cuestións relativas á cuantificación e cualificación do dano ou á relación de causa a efecto que haberá que observar entre o incumprimento imputable ao Estado, calquera que sexa o órgano, poder constitucional ou Administración territorial á cal se lle atribúa, e o dano efectivamente ocasionado ao particular. Pecha este capítulo unha máis que interesante visión sobre a responsabilidade por incumprimento do dereito da Unión Europea en materia de política exterior e de seguridade común, que deixa entrever a propia configuración da Unión Europea, en canto proxecto político supranacional en constante construción, para ratificar no último dos capítulos da primeira parte do traballo a consolidación do principio da responsabilidade patrimonial do Estado por incumprimento do dereito da Unión Europea.

A segunda parte do libro, que consta de seis capítulos, está dedicada a abordar a aplicación do principio de responsabilidade patrimonial configurado polo Tribunal de Luxemburgo no ordenamento xurídico español.

No sexto capítulo, o autor fai referencia á forma en que o Estado Español introduciu no seu ordenamento o principio de responsabilidade patrimonial. Cobreros alude a unha aparente aceptación do principio de responsabilidade patrimonial por incumprimento do dereito da Unión, xa que é un principio común ao ordenamento xurídico interno español. Non obstante, na práctica, os tribunais mostran dificultades de aplicación do principio na súa configuración por parte do Tribunal de Xustiza da UE, en particular sobre a aplicación ao caso concreto dos principios de equivalencia e efectividade, e o polémico requisito da violación suficientemente caracterizada, baseado nun concepto de culpa manifesta e grave, a diferenza da configuración obxectiva que no ordenamento interno ten, en xeral, a responsabilidade patrimonial, o que suscita a importante cuestión de se as autoridades españolas competentes teñen a obriga de exceptuar este requisito nos casos análogos en que o ordenamento xurídico interno non exixa tal concepto de culpa.

Regap



RECENSIONES

O capítulo sétimo dedícase á análise dalgunhas das sentenzas máis significativas da Audiencia Nacional e do Tribunal Supremo, en que foron mostrando, sobre o caso concreto, o xeito de recepción do principio na orde xurisdiccional contencioso-administrativo, partindo do suposto interno que toman como equivalente da responsabilidade patrimonial do Estado lexislador por lei declarada inconstitucional, onde se pon de manifesto tanto a dificultade da ausencia, no momento de ditarse aquelas resolucións, de regulación normativa da responsabilidade patrimonial por inconstitucionalidade da lei, como a querencia polo requisito da violación suficientemente caracterizada, cando nos supostos internos non existe requisito análogo, en canto á configuración xeral da responsabilidade patrimonial.

A continuación, no capítulo seguinte, o autor refírese á falta de formulación da cuestión prexudicial por parte dos tribunais nacionais, padecéndose da perda desta oportunidade procesual que tería suposto, de facerse uso dela, garantirlles aos prexudicados unha recta aplicación da acción que exercen de acordo coa interpretación do Tribunal competente, se se quere, o predeterminado pola lei, isto é, o Tribunal de Xustiza da Unión Europea, formulando mesmo a posibilidade de que esta ausencia se constituía non só en incumprimento do dereito da Unión, senón en incumprimento do dereito á tutela xudicial efectiva, que foi valorado polo Tribunal Constitucional en sentido desfavorable ao recorrente en amparo.

No capítulo noveno efectúase a análise da relevante Sentenza do Tribunal de Luxemburgo *Transportes Urbanos*, que supuxo un xiro copernicano no modo de resolver os supostos de responsabilidade patrimonial por incumprimento do dereito da Unión Europea, xa que o Tribunal Supremo viña exixindo que nestes casos se esgotasen as vías previas á reclamación de responsabilidade patrimonial, mentres tal requisito non era exixido polo alto tribunal cando a responsabilidade patrimonial se exercía baseándose no prexuízo ocasionado por unha lei declarada inconstitucional. Nesta ocasión, o Tribunal Supremo elevou ao Tribunal de Luxemburgo a preceptiva cuestión prexudicial, resolvéndoa este no sentido de que exixir tal requisito para os supostos de incumprimento do dereito da Unión e non facelo nos casos de normas declaradas inconstitucionais atenta contra o principio de equivalencia. Ao considerar incumplido o dito principio, o Tribunal de Xustiza non entrou xa a valorar a infracción do principio de efectividade, o que tería gran significación de cara á reforma do procedemento administrativo e réxime xurídico das administracións públicas operado polas leis 39 e 40/2015, que equiparan estes dous supostos, exixindo agora en ambos os dous casos esgotar as vías previas, unha opción de dubidosa constitucionalidade e contravención do dereito da Unión Europea, que xa se advirte no estudo realizado no capítulo décimo conectándoo co dereito fundamental á tutela xudicial efectiva e sometendo o réxime interno de responsabilidade por incumprimento xudicial ao exame baixo parámetro do principio de efectividade.

Finalmente, no último capítulo, faise unha reflexión sobre a exixibilidade no noso ordenamento xurídico dun dos requisitos básicos do principio de responsabilidade patrimonial, como é o da violación suficientemente caracterizada, o cal, á súa vez, enlaza co principio de equivalencia, atendendo á determinación do Tribunal de Luxemburgo segundo a cal, sendo os tres requisitos substantivos por el configurados suficientes e necesarios para facer nacer a responsabilidade do Estado, non obstante, á consecuencia indemnizatoria pódese chegar en virtude de requisitos menos restritivos establecidos polos ordenamentos xurídicos dos Estados membros. Non obstante, e polo que se refire ao ordenamento xurídico interno español, unha correcta valoración desta situación dependerá da análise separada para cada un dos tres clásicos poderes, segundo a infracción do dereito da UE proceda do lexislador,

da Administración pública ou da Administración de xustiza, como testemuña o exame do profesor Cobreros Mendazona.

En definitiva, atopámonos ante un estudo exhaustivo do principio de responsabilidade patrimonial do Estado por incumprimento do dereito da Unión Europea que abrangue desde o comezo da súa configuración xurisprudencial, con exame da súa evolución, ata a súa efectiva recepción no ordenamento xurídico español, ofrecendo importantes claves para un axeitado entendemento deste principio de aplicación do dereito da Unión Europea que permitirá non só afrontar na práctica o exercicio da acción de responsabilidade patrimonial, senón tamén analizar con coñecemento de causa a corrección da reforma legislativa operada no ámbito do réxime xurídico e do procedemento administrativo común polas leis 39/2015 e 40/2015, do 1 de outubro.

Ariadna Gómez del Pulgar Ferrero
Máster en Dereito

Regap



RECENSIONES