

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN

## RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DAS ADMINISTRAÇÕES NACIONAIS PELO DESCUMPRIMENTO DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO

*Carlos Francisco Molina del Pozo\**

---

**Resumen:** *El principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones nacionales por eventuales violaciones del Derecho comunitario, de creación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, supone la obligación de indemnizar, por parte del Estado infractor en cuestión, a aquellos particulares a los que se les haya causado un perjuicio por un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La construcción del principio ha ido evolucionando en el seno de la propia jurisprudencia del Tribunal que, dando solución a litigios presentados ante su jurisdicción, ha perfilado y completado el contenido del mencionado principio, quedando sentado el criterio según el cual el Estado que infrinja las normas comunitarias queda sometido a la reparación del daño si se cumplen los requisitos y demás extremos exigidos para ello. Con este trabajo se pretende realizar el análisis de algunas de las sentencias que más han influido en el desarrollo del principio de responsabilidad patrimonial del Estado, con el objetivo de ofrecer una visión general de las características del mismo y de la influencia que en éste ha tenido el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, de cara no solo a la interacción Unión Europea- Estado miembro, sino también Estado miembro-ciudadano.*

**Resumo:** *O princípio da responsabilidade patrimonial das administrações nacionais por eventuais violações do direito comunitário, criado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, implica a obrigação de compensar, por parte do Estado infractor em questão, para aqueles particulares que foram prejudicados por uma violação do direito da União Europeia. A construção do princípio evoluiu dentro da jurisprudência do Tribunal,*

---

\* Universidad de Alcalá de Henares, España.

E-mail: carlosf.molina@uah.es

Recibido: 06/05/2018. Aceptado: 04/07/2018.

El Autor expresa su agradecimiento a Laura González Crespo, colaboradora de la Cátedra Jean Monnet en la UAH, por su apoyo en la preparación del presente trabajo.

*fornecendo soluções para os litígios submetidos à sua jurisdição, delineou e completou o conteúdo desse princípio, estabelecendo o critério segundo o qual o Estado que infringe as regras comunitárias fica sujeito a uma indemnização por danos, se os requisitos e outros detalhes exigidos para ele. Este trabalho tem como objetivo analisar alguns das sentenças que mais influenciaram no desenvolvimento do princípio da responsabilidade patrimonial do Estado, com o objetivo de oferecer uma visão geral de suas características e da influência que tem sobre ele o princípio da primazia do direito da União Europeia, de cara não só à interação União Europeia –Estado Membro, mas também o Estado-Membro-cidadão.*

**Palabras clave:** Tribunal de Justicia, Unión Europea, Principio de responsabilidad patrimonial, Vulneración del Derecho comunitario, Principio de primacía, Efecto directo

**Palavras-chave:** Tribunal de Justiça, União Europeia, Princípio da responsabilidade financeira, Infracção ao direito comunitário, Princípio do primado, Efeito directo

---

La construcción de una Europa integrada tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial encuentra sus cimientos en ideas de carácter agregativo o constitutivo como las contenidas en la llamada Declaración Schuman<sup>1</sup> o en el ideario de personalidades influyentes en el panorama internacional como Jean Monnet. Desde entonces, mucho se ha avanzado en materia de integración en las Comunidades Europeas primero y en la Unión Europea después. Esta integración ha ido evolucionando conforme se daban las circunstancias para ello, de modo que, de la Europa cuya base de integración la constituye la economía, se ha avanzado enormemente hasta el punto de convertirse en una organización supranacional que ha conseguido sustanciales avances en materias tan importantes como los derechos de los particulares. Dentro de este contexto, puede decirse que, los Estados miembros han cedido competencias soberanas a la Unión en un intento por conseguir una mayor integración y se han sometido a la jurisdicción del hoy llamado Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El TJUE, y su predecesor el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como máximo órgano interpretador de los Tratados que se han ido sucediendo dentro del marco comunitario, así como del resto de instrumentos jurídicos utilizados por la Unión en aras a la consecución de un cada vez mayor grado de integración, ha ido perfilando a través

---

<sup>1</sup> Pronunciado por el ministro francés Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, con la propuesta de someter el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero a una Alta Autoridad común para poner fin a la rivalidad entre ambos países existente en aquel momento. Actualmente, cada 9 de mayo se celebra en los países miembros de la Unión Europea el Día de Europa.

de sus sentencias y demás resoluciones, así como con el transcurrir de los años, algunos de los principios, reglas y otras variadas cuestiones que los Estados deben tener en cuenta a la hora de legislar y relacionarse entre ellos y con sus nacionales. Todo cuanto expresamos ha sido posible, en gran medida, gracias a la utilización del mecanismo de las denominadas cuestiones prejudiciales, cuya actual regulación la encontramos en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las cuestiones prejudiciales otorgan la facultad a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro de consultar al TJUE sobre la validez o la interpretación del Derecho comunitario, erigiéndose como un instrumento jurídico que permite la uniformidad en su aplicación. Supone la suspensión del litigio principal mientras el TJUE no se pronuncie sobre los aspectos controvertidos preguntados por el Tribunal que esté conociendo del procedimiento principal.

Uno de los más relevantes principios surgidos de este mecanismo lo constituye el principio de responsabilidad patrimonial de los Estados por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Este principio tiene sus orígenes en la sentencia de 19 de noviembre de 1991, caso *Francovich y Bonifaci c. República Italiana*<sup>2</sup>, resultado de cuestiones prejudiciales planteadas como consecuencia de dos procesos judiciales que se estaban desarrollando en Italia y en los que surgieron dudas a los órganos jurisdiccionales de dicho país respecto a asuntos relacionados con la normativa europea. Concretamente, las dudas se relacionaban con la interpretación del párrafo tercero del art. 189 TCEE y de la Directiva 80/987/CEE<sup>3</sup> del Consejo, de 20 de octubre de 1980. Esta última tenía como finalidad garantizar un mínimo comunitario de protección a los trabajadores por cuenta ajena, en caso de insolvencia del empresario, con la previsión específica para el pago de sus créditos no satisfechos, referentes a la retribución correspondiente.

Los dos procesos que originan las cuestiones prejudiciales que, a su vez, dan lugar a la sentencia son los siguientes. En primer término, respecto a uno de esos procesos, los hechos que lo originan se relacionan con el impago por parte de la empresa *CDN Electronica snc* del salario al señor Francovich, no recibiendo este más que anticipos de dicha empresa. Ello da lugar a una demanda interpuesta por el señor Francovich ante la Pretura de Vicenza que finaliza con la condena a la empresa al pago de cerca de seis millones de LIT. Posteriormente, en la fase de ejecución de la sentencia, se extiende una diligencia negativa de

---

<sup>2</sup> Asuntos acumulados C- 6/90 y C- 9/90.

<sup>3</sup> Una Directiva es un instrumento jurídico de armonización de legislaciones nacionales, regulado en el art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que supone la vinculación de su contenido para los Estados miembros respecto del resultado a alcanzar, pero dejándoles libertad para elegir la forma y los medios que consideren más idóneos para ello. Requiere de una norma de transposición al ordenamiento nacional correspondiente para que pueda surtir efectos jurídicos a escala nacional de cada Estado miembro.

embargo, lo cual provocó que el señor Francovich invocase el derecho a obtener del Estado italiano las garantías que se habían previsto por la Directiva 80/987/CEE o bien, subsidiariamente, una indemnización.

El segundo procedimiento se refiere a la demanda interpuesta ante la Pretura de Bassano del Grappa por la señora Danila Bonifaci y otras trabajadoras por cuenta ajena, quienes eran acreedoras de una suma de más de 253 millones de LIT respecto a la empresa *Gaia Confezioni srl*, que había sido declarada en quiebra. Ese crédito no les había sido satisfecho pasados cinco años desde la declaración de la quiebra y sus oportunidades de cobrarlo parecían escasas, todo lo cual motivó la demanda de aquéllas contra la República Italiana solicitando, con base en la Directiva 80/987/CEE, la condena de esta última al pago de los créditos por atraso de salarios de, al menos, las últimas tres mensualidades o bien al pago de una indemnización.

Adentrándonos en el contenido de la sentencia, un primer aspecto a analizar, por su grado de importancia, es el relativo al posible efecto directo de la Directiva, lo cual llevaría aparejado el reconocimiento a los particulares de un Estado miembro que se vean afectados por la falta de ejecución de una Directiva, del derecho a exigir su cumplimiento invocando directamente la normativa comunitaria, así como el derecho a reclamar una indemnización con base en lo anterior. En este sentido, cuando el contenido de la Directiva pueda ser calificado de incondicional y suficientemente preciso, el TJUE ya había entendido en la sentencia de 19 de enero de 1982, caso *Becker*<sup>4</sup>, que ese contenido puede invocarse contra cualquier disposición nacional que sea contraria a aquel y que, si definen derechos de los particulares, estos podrían invocar la Directiva frente al Estado. En este punto, por tanto, se hace necesario analizar cuándo ese contenido se considera incondicional y suficientemente preciso, para lo cual se requiere el análisis de tres aspectos referidos a la determinación de los beneficiarios de la garantía que previene el propio texto normativo, el contenido de aquella y la determinación de quién es el obligado a prestar la garantía. De ellos, el TJUE extrae finalmente la conclusión de que el contenido de la Directiva no es lo suficientemente preciso respecto al último aspecto, lo que le lleva ineludiblemente a concluir que no existe el efecto directo mencionado, lo que supone que los particulares no pueden invocar el contenido de la Directiva ante sus órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, el TJUE expone que el incumplimiento de la República italiana respecto a la transposición de la Directiva, origina una desprotección de los particulares por la inaplicación efectiva de los derechos que les corresponden en virtud de la normativa europea. En este punto, se entiende que se deriva del sistema general del Tratado y de los principios que lo componen, el principio que con el presente

---

4 Asunto C88/81.

trabajo se pretende analizar, a entender, el principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario. La derivación de este principio del sistema general del Tratado la extrae de la propia naturaleza del Ordenamiento jurídico comunitario, en cuanto que su reconocimiento supondría cuestionar la eficacia de éste y de la protección de los derechos que aquél reconoce.

En este mismo sentido, el Tribunal llega a establecer hasta tres requisitos que permiten el reconocimiento de dicho principio, a entender, el resultado previsto por la norma en cuestión, el cual debe suponer la atribución de derechos a favor de particulares, lo cual está íntimamente vinculado con el efecto directo del que hablábamos con anterioridad; el contenido de los derechos reconocidos debe ser identificado con base en las disposiciones de la norma en cuestión; y, en último lugar, se erige como necesaria la existencia de una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación por el Estado y el daño sufrido por los particulares.

Estos mismos requisitos volverán a nombrarse y a ser identificados, así como a analizarse en sentencias posteriores que terminarán ampliando o confirmando su contenido. De esta forma, en la sentencia de 5 de marzo de 1996, caso *Brassiere du Pecheur y Factortame Ltd.*<sup>5</sup>, se confirman el primer y tercer requisito, pero del segundo se hace una matización de gran relevancia al entender el TJUE que la violación debe ser lo suficientemente caracterizada para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado. En el mismo orden de ideas, el criterio para determinar esa violación suficientemente caracterizada se refiere a la inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación por un Estado miembro o Institución comunitaria. Para ello, se deben tener en cuenta aspectos como el grado de claridad y precisión de la norma que se ha vulnerado, la amplitud para la apreciación permitida por la norma, la intencionalidad de la infracción cometida, la inexcusabilidad de un eventual error de Derecho o la adopción o mantenimiento de medidas o prácticas de los Estados miembros que sean contrarias al Derecho comunitario<sup>6</sup>.

Adicionalmente, el TJUE deja de manifiesto la ya clara tendencia a salvaguardar los derechos de los ciudadanos derivados del Derecho comunitario, y sienta el criterio según el cual, la posibilidad de exigir responsabilidad se puede ejercitar con independencia de quién sea el responsable de la vulneración, es decir, se aplica el principio de responsabilidad con independencia de cuál sea el órgano del Estado responsable. Además, se entiende que corresponde a los órganos jurisdiccionales de los Estados

---

<sup>5</sup> Asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93.

<sup>6</sup> CALVO VERGEZ, J. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador por vulneración del Ordenamiento comunitario*, Thomsom Reuters Aranzadi, 1ª edición, 2014, pp. 22 y siguientes.

miembros proporcionar la protección jurídica a los particulares que se deriva del efecto directo de las normas comunitarias, siendo la consecuencia de su concurrencia el derecho a la reparación.

En último término, el TJUE se pronuncia respecto a la determinación del tipo de perjuicio que se ha de indemnizar y al alcance del mismo, así como sobre la cuantía material de la reparación y los conceptos que en ella se deben incluir<sup>7</sup>. Respecto a la primera cuestión, se entiende que la determinación del tipo de perjuicio indemnizatorio se debe realizar por los Tribunales de cada Estado miembro de acuerdo con sus leyes internas, debiendo existir una equiparación respecto a las reclamaciones que se susciten en el Derecho interno y debiendo incluir el lucro cesante, así como el daño emergente que haya supuesto el perjuicio. Además, los Tribunales internos del Estado miembro deberán tener en cuenta el principio de seguridad jurídica a la hora de determinar los efectos de la sentencia en el tiempo. Por otra parte, se hace mención a que la reparación debe ser adecuada y proporcional al perjuicio sufrido, lo cual entiende el Tribunal como una garantía de los derechos de los particulares.

La continuidad en la profundización por el TJUE del principio de responsabilidad patrimonial lleva a tener en cuenta la sentencia de 26 de marzo de 1996, caso *British Telecom*<sup>8</sup>, en la que, una vez más, el Tribunal confirma los requisitos para la apreciación de tal responsabilidad. En la sentencia, el TJUE afirma que el principio de responsabilidad patrimonial es aplicable a cualquier violación del Derecho comunitario por un Estado miembro y deja sentado que, en caso de disponer de todos los elementos necesarios para poder determinar si los hechos pueden o no calificarse de violación suficientemente caracterizada, puede el propio TJUE disponerse a tal apreciación, lo que en principio se entendía correspondía a los órganos jurisdiccionales.

En otro orden de cosas, uno de los aspectos más analizados respecto al principio de responsabilidad patrimonial se refiere a su relación con el llamado efecto directo de las normas comunitarias. Asentado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>9</sup>, supone la posibilidad de invocación directa por los particulares de una norma comunitaria ante los órganos jurisdiccionales nacionales, no siendo necesario, en consecuencia, que el Estado miembro haya reconocido en su Ordenamiento la norma en cuestión para que pueda ser invocada por el particular.

Pues bien, este efecto directo que se intuye de la sentencia Francovich se pudiera reconocer a los particulares cuando el

---

<sup>7</sup> MOLINA DEL POZO, C. F. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, Vol. II, Editorial Juruá, 2015, p. 254-256.

<sup>8</sup> Asunto C-392/93.

<sup>9</sup> Reconocimiento en la sentencia *Van Gend en Loos*, de 5 de febrero de 1963, Asunto 26/62.

contenido de una Directiva no transpuesta por el Estado miembro sea suficientemente precisa e incondicional, generando la responsabilidad del Estado miembro en cuestión. Igualmente lo genera en el caso de tratarse de responsabilidad por incumplimiento de normas que sí se encuentran dotadas de ese efecto directo. En este punto tendríamos, entonces, dos criterios que permitirían suplir las carencias del efecto directo, a saber, la doctrina de la interpretación conforme a la finalidad de la norma europea y la posibilidad de alegación a la que se refiere la sentencia Francovich<sup>10</sup>.

Ahora bien, es necesaria la mención al criterio jurisprudencial recogido en la sentencia de 14 de julio de 1994, caso *Faccini Dori*<sup>11</sup> que viene a aportar una interpretación sustancialmente distinta del efecto directo y que continúa siendo tenida en cuenta en los litigios en los que se discute la responsabilidad de un Estado miembro por incumplimiento del Derecho de la Unión. Este criterio supone que los particulares no podrán entender dimanante de una Directiva comunitaria un derecho de renuncia frente a otros particulares con los que haya celebrado un contrato y, en consecuencia, tampoco podrán invocar dicho derecho ante los Tribunales nacionales de un Estado miembro cuando la norma comunitaria aún no ha sido incorporada al Ordenamiento de aquel.

De todo ello se deduce que, aunque el efecto directo permite al particular, en principio, invocar una Directiva europea cuando aún no ha sido transpuesta, esta facultad no se hace extensible a las relaciones jurídicas entre particulares. Ello, incluso, podría suponer a las partes en dicha relación una inseguridad jurídica en cuanto a que no tienen el deber de conocer cada norma europea, sobre todo, si se trata de una norma que necesita de la actuación activa del Estado miembro para su aplicación.

Por otra parte y en referencia al principio de responsabilidad patrimonial del Estado, en la sentencia de 30 de septiembre de 2003, caso *Gerhard Köbler / Republik Österreich*<sup>12</sup>, el TJUE entiende como obligación de los Estados miembros la reparación de daños a particulares por violación del Derecho comunitario por parte de órganos jurisdiccionales nacionales que resuelven en última instancia, cuando se haya infringido de forma manifiesta el Derecho de la Unión y la jurisprudencia del propio TJUE. En este punto, se ha de entender como infracción manifiesta si el Tribunal se hubiese pronunciado sobre la cuestión con anterioridad al caso del que está conociendo y respecto de un supuesto similar y los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en cuestión no hubiesen tenido en cuenta dicho criterio.

Otra oportunidad en la que el TJUE se pronunció en relación con el principio de responsabilidad del Estado tuvo lugar con la sentencia de 24

---

10 MOLINA DEL POZO, C. F. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Op. cit, p. 256.

11 Asunto C-91/92.

12 Asunto C-224/01.

de marzo de 2009, caso *Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland*<sup>13</sup>, En esta ocasión, el Tribunal reconoce la posibilidad de invocación del Derecho a la libre circulación de mercancías por los particulares para exigir la responsabilidad del Estado por adaptación incorrecta de la normativa comunitaria en la materia, concretamente de tres directivas. Además, refiere el TJUE que el inicio de un procedimiento por incumplimiento al Estado miembro por parte de la Comisión, no supone que el plazo de prescripción del derecho a reclamar responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario previsto por la normativa europea se interrumpa o suspenda.

Asimismo, entiende no contrario al Derecho de la Unión que el plazo de prescripción de una acción de responsabilidad del Estado se inicie desde la producción de las primeras consecuencias perniciosas o dañinas y puedan preverse otras consecuencias perjudiciales, incluso anteriores a la adaptación correcta de la norma comunitaria en cuestión. Tampoco considera contrario al Derecho de la Unión la aplicación de una norma nacional que establezca que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado, deliberada o negligentemente, ejerciendo una acción judicial, siempre y cuando el ejercicio de dicha acción judicial sea razonablemente exigible al perjudicado.

Finalmente, entre la copiosa jurisprudencia que aborda la materia, en mayor o menor medida, es menester hacer mención a la sentencia de 27 de febrero de 2014, caso *Transportes Jordi Besora, S.L. vs. Generalitat de Catalunya*<sup>14</sup>, en cuanto a la aportación que suponen los argumentos del Tribunal en lo que se refiere al principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la integración. En esta ocasión, el litigio se plantea en relación con la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales.

El instrumento jurídico que permite el pronunciamiento del TJUE sería el mismo utilizado en el resto de sentencias analizadas, la llamada cuestión prejudicial, planteada en este caso por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y cuyo tema hacía referencia a si la Directiva mencionada debía ser interpretada de manera que se entienda su contenido como opuesto a una norma nacional que establece un impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos, el llamado Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, que permitía a la Generalitat de Catalunya obtener financiación para ejercitar alguna de las competencias cedidas por el Estado español.

En esta ocasión, el TJUE falla en el sentido de entender dicho impuesto como ilegal por vulnerar el contenido de la Directiva. El motivo que permite tal conclusión viene referido al hecho de que el

---

13 Asunto C-445/06.

14 Asunto C-82/12.

Tribunal no considera que el impuesto persiga una finalidad específica de acuerdo con la Directiva, debido a que no tiene por sí mismo el objeto de garantizar la protección de la salud y el medioambiente, lo que sí era objetivo de aquella, sino la financiación del ejercicio de las competencias de la Generalitat en lo referente a salud y medioambiente, lo cual constituyen dos cuestiones distintas.

Por otra parte, y en relación con la novedad que se aporta al principio de responsabilidad patrimonial del Estado, el Tribunal sostiene que la interpretación de las normas que ellos mismos realizan puede ser aplicable a relaciones jurídicas, incluso, anteriores al pronunciamiento del TJUE sobre las mencionadas cuestiones. Aun así, se determina que, con carácter excepcional, puede el Tribunal limitar la posibilidad de que los interesados invoquen dicha interpretación cuando concurren dos requisitos, a saber, la buena fe de los interesados y el riesgo de trastornos graves.

En relación con la concurrencia de buena fe de los interesados, el Tribunal concluye que no concurre, ni por parte del Estado español ni tampoco de la Generalitat, debido al mantenimiento del impuesto por más de diez años, siendo que ya la Comisión había advertido la contrariedad a Derecho del mismo. Al concurrir este requisito, no es necesario el análisis del segundo. Además, las consecuencias financieras para el Estado miembro infractor de una sentencia del TJUE no justifican la limitación en el tiempo de sus efectos pues, según que consideraciones se tengan en cuenta, ello podría suponer *un menoscabo sustancial de la protección jurisdiccional conferida a los particulares*.

Todo lo anterior viene a suponer que, finalmente, no se limiten los efectos en el tiempo de la sentencia por concurrencia de mala fe y se reconozca el derecho de todos los afectados a recuperar los ingresos obtenidos indebidamente por la Administración, así como a reclamar los daños ocasionados, los cuales serán, lógicamente, responsabilidad de la Administración nacional por incumplir, a sabiendas, el Derecho comunitario.

Completan el contenido del principio objeto de análisis, por lo pronto, los principios de equivalencia y efectividad que se erigen como garantes de la protección de los derechos otorgados por el Derecho de la Unión a los particulares<sup>15</sup>. El principio de efectividad supone que las normas procesales nacionales deben garantizar esa protección efectiva de derechos conferidos por el Derecho de la integración, mientras que el principio de equivalencia se refiere al tratamiento de los recursos basados en los derechos mencionados, debiendo ser este, al menos, tan favorable como el profesado a un recurso similar con base en el Derecho interno de algún Estado miembro.

---

15 CÓRDOBA CASTROVERDE, D. "La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas". En QUINTANA CARRETERO, J. P. (Ed.). En *Seminario de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, España, 11 de marzo de 2010. Disponible en: <<http://www.icab.cat/files/242-212698-DOCUMENTO/seminario%20sobre%20responsabilidad%20patrimonial%20en%20el%20ambito%20de%20las%20Administraciones%20P%C3%ABlicas.pdf>>

## CONCLUSIONES

En definitiva, el principio de responsabilidad patrimonial de los Estados por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, de diseño y creación por parte del TJUE, supone la obligación del Estado miembro de que se trate a indemnizar a los particulares a los que les haya causado un perjuicio, como consecuencia de un incumplimiento por su parte del Derecho comunitario. Para ello, podemos afirmar que, es necesario que la norma comunitaria vulnerada atribuya derechos a favor de los particulares, que exista una relación causa-efecto entre el incumplimiento y el daño causado, y que la violación sea lo suficientemente caracterizada para generar tal responsabilidad.

El nacimiento y configuración del principio que constituye el objeto principal de nuestro estudio, consideramos que pone de manifiesto la preocupación, cada vez más acuciante, de la Unión Europea respecto a la protección de los particulares y de sus derechos, lo cual resulta erigirse, en nuestra opinión, como uno de los motivos principales para la elaboración del principio, cumpliendo el TJUE su misión de garantizar la aplicación contundente, es decir, sin fisuras y homogénea del Derecho comunitario, así como de todo el conjunto de los principios que lo constituyen y fundamentan.. Ello va encaminado y se orienta, una vez más, al gran objetivo de conseguir una integración europea más completa, en la que el ciudadano ocupe un lugar activo, central y diferenciador en el contexto del proceso en desarrollo.

Por otra parte, como ya ha quedado reseñado anteriormente en el presente trabajo, puede mantenerse que, se añaden e informan al principio de responsabilidad patrimonial otros conceptos de amplio bagaje y significado, como son los principios de equivalencia y efectividad, que vienen a completar, procurando hacer aún más entendible, el significado del reiterado principio de responsabilidad. Ambos deberán ser interpretados conjuntamente y tomando en consideración el principio de primacía del Derecho de la Unión que deben observar todos los Estados miembros, consagrado en la sentencia de 15 de julio de 1964, caso *Costa vs. Enel*<sup>16</sup>, según el cual el Derecho comunitario se integra en los Ordenamientos jurídicos internos, de modo que estos deberán respetarlo y, de encontrarse una norma jurídica interna contraria a aquél, las autoridades nacionales tendrán el deber de inaplicarla en favor de la norma comunitaria<sup>17</sup>. A lo anterior, se hace necesario añadir la mención al principio de transparencia<sup>18</sup>, cuya

---

16 Asunto C-6/64.

17 MOLINA DEL POZO, C. F. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, Vol. I, Editorial Juruá, 2015.

18 Preceptuado en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, promulgada en Niza en el año 2000, en sus artículos 41 y 42. Asimismo, se introduce en la normativa española, en el ámbito administrativo en el artículo 129.5 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre*,

aplicación conlleva la obligación de motivar decisiones por los órganos del Estado y de acceso a la documentación, tanto de instituciones europeas como estatales. Conjugando su contenido con el principio de responsabilidad patrimonial, el TJUE en resoluciones tales como, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, caso *Belgacom NV contra Interkommunale voor Teledistributie van het Gewest Antwerpen (Integan) y Otros*<sup>19</sup>, establece que los particulares pueden alegar la vulneración de tal principio si se ha incumplido la obligación de transparencia por parte del Estado miembro.

Paralelamente, cabe afirmar que, el reconocimiento del principio de responsabilidad patrimonial, con independencia del órgano del Estado miembro a quien sea imputable la infracción, hace nacer una responsabilidad que puede emanar no solo de uno, sino de los tres poderes que conforman el Estado, lo cual, en principio, debería suponer igualdad en relación con el sometimiento de aquéllos al Derecho de la Unión y una homogeneización de tratamiento dado por las distintas Administraciones Públicas a las disposiciones comunitarias. Todo ello conlleva una mayor garantía de respeto al Derecho comunitario y de seguridad jurídica para los particulares. Ahora bien, en relación con el Estado-legislador, es un principio que puede suponer la interferencia del particular en la labor legislativa, razón por la cual se entiende su alcance un poco más restringido.

En relación con el efecto directo, la sentencia de 14 de julio de 1994, mencionada anteriormente, parece limitar la aplicación del efecto directo cuando se trata de relaciones entre particulares, lo cual no parece deducirse de sentencias como la *Francovich*. Es decir, si en esta se viene a determinar que el efecto directo de una Directiva dependerá de lo incondicional y suficientemente preciso que sea su contenido y, nada se dice respecto a quienes deben ser los sujetos a los cuales afecta, la sentencia de 1994 parece poner de relieve que, solo será aplicable en aquellos supuestos en los que se refiera a una relación Administración – particular. Como se ha expuesto, este parece ser el criterio asentado al respecto por el TJUE, quizás, en favor de una mayor seguridad jurídica a los particulares, admitiéndose, por tanto, el llamado efecto directo vertical (Administración-particular) pero no el efecto directo horizontal (particular-particular).

Hemos de manifestar que, simplemente a modo de ejemplo, la repercusión que ha tenido en la legislación española el principio de responsabilidad patrimonial del Estado ha llevado a su inclusión en las leyes, fenómeno éste bastante reciente en España. En primer

---

*de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*; y, también, en el artículo 7 de la *Ley 19/2001, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

<sup>19</sup> Asunto C-221/12.

lugar, desde su redacción, el art. 106.2 de la Constitución española prescribe el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran una lesión debida al funcionamiento de los servicios públicos, siempre que no se deba a fuerza mayor y así lo establezca la ley. Teniendo en cuenta lo anterior, la reforma de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, que ofreció como resultado la actual vigencia de las *Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y *40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, vinieron a suponer el reconocimiento expreso del principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas cuando la lesión se deba a la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión, con la *condición sine qua non* de haber obtenido sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa en cuestión y siempre que se hubiese alegado la infracción del Derecho comunitario, concurriendo los requisitos asentados por el TJUE. Este requisito nos lleva a considerar que, el legislador ha pretendido limitar la invocación por los particulares de tal Derecho cuando se trate de vulneraciones del Estado- legislador. Todo ello, muy a pesar de los principios de efectividad y equivalencia, a los que ya hemos hecho mención con anterioridad, y al propio criterio del TJUE, contrario a la exigencia de requisito alguno, de acuerdo con la sentencia de 26 de enero de 2010, caso *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL contra Administración del Estado*<sup>20 21</sup>.

En definitiva, aunque probablemente, pueda decirse que, mucho camino aún le resta a la configuración formal y última del principio de responsabilidad patrimonial<sup>22</sup> al que nos venimos refiriendo, lo cierto es que, parece suponer la producción de un avance progresivo de cara al reconocimiento de derechos a los particulares, acercando a éstos al Ordenamiento jurídico comunitario, debiendo asumirse por los Estados miembros como propios los derechos y disposiciones que emanan del

---

20 Asunto C-118/08.

21 CAÑAS PALACIOS, A. *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por vulneración de Derecho de la Unión Europea: sentencia del TJUE, de 27 de febrero de 2014* (Trabajo de Fin de Estudios). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Navarra, España. Enero de 2017.

22 Sobre el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones nacionales por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, vid. las sentencias siguientes del TJUE: de 2 de mayo de 1996, asunto *Denkavit Internationaal BV/Vitic Amsterdam BV/Voormeer BV contra Bundesamt für Finanzen* (asuntos acumulados C-283/94, C- 291/94 y C- 292/94); de 23 de febrero de 1999, asunto *Klaus Konle contra Republik Österreich* (asunto C- 302/97); de 6 de abril de 2006, asunto *Test Claimants in the FII Group Litigation contra Commissioners of Inland Revenue* (asunto C- 446/04); de 12 de enero de 2012, asunto *Littlewoods Retail Ltd y otros contra Her Majesty's Commissioners for Revenue and Customs* (asunto C-591/10); de 15 de octubre de 2014, asunto *Ilie Nicolae Nicula contra Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Sibiu y Otro* (asunto C-331/13); de 6 de octubre de 2015, asunto *Dragoș Constantin Târșia contra Statul român y Serviciul public comunitar regim permise de conducere* (asunto C-69/14).

acervo comunitario. Además, se puede concebir como una vía que obliga a las autoridades nacionales a adaptar las normas internas al Derecho de la Unión y a estar más pendientes de su aplicación. Finalmente, fijar el hecho por el que, consideramos que contribuye a la integración y la armonización del Derecho comunitario en los Ordenamientos jurídicos internos, suponiendo la plena vigencia en la aplicación del principio de primacía.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CALVO VERGEZ, J. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador por vulneración del Ordenamiento comunitario*. Sl: Thomsom Reuters Aranzadi, 2014.

CAÑAS PALACIOS, A. *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por vulneración de Derecho de la Unión Europea: sentencia del TJUE, de 27 de febrero de 2014* (Trabajo de Fin de Estudios). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Navarra, España, 2017.

CÓRDOBA CASTROVERDE, D. “La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”. En QUINTANA CARRETERO, J. P. (Ed.). *En Seminario de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, España, 11 de marzo de 2010.

MOLINA DEL POZO, C. F. *Procedimiento y Recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*. Madrid: EDERSA, 1987.

MOLINA DEL POZO, C. F. *Derecho Comunitario*. Barcelona: Editorial Cálamo, 2004.

MOLINA DEL POZO, C. F. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 4ª ed. Madrid: Difusa, 2002.

MOLINA DEL POZO, C. F. *Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed. Madrid: Editorial Reus, 2015.

MOLINA DEL POZO, C. F. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, Vol. I y II, Lisboa-Curitiba: Editorial Juruá, 2015.

STJUE de 14 de julio de 1994, caso *Faccini Dori*, asunto C-91/92.

STJUE de 14 de noviembre de 2013, caso *Belgacom NV contra Interkommunale voor Teledistributie van het Gewest Antwerpen (Integan) y Otros*, asunto C-221/12.

STJUE de 15 de julio de 1964, caso *Costa vs. Enel*, asunto C-6/64.

STJUE de 19 de enero de 1982, caso *Becker*, asunto C88/81.

STJUE de 19 de noviembre de 1991, caso *Francovich y Bonifaci c. República Italiana*, asuntos acumulados C- 6/90 y C- 9/90.

STJUE de 24 de marzo de 2009, caso *Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland*, asunto C-445/06.

STJUE de 26 de enero de 2010, caso *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL contra Administración del Estado*, asunto C-118/08.

STJUE de 26 de marzo de 1996, caso *British Telecom*, asunto C-392/93.

STJUE de 27 de febrero de 2014, caso *Transportes Jordi Besora, S.L. vs. Generalitat de Catalunya*, asunto C-82/12.

STJUE de 30 de septiembre de 2003, caso *Gerhard Köbler / Republik Österreich*, asunto C-224/01.

STJUE de 5 de marzo de 1996, caso *Brassiere du Pecheur y Factortame Ltd.*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93.

## **RESUMEN BIOGRÁFICO**

*Carlos Francisco Molina del Pozo* es Catedrático de Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet “Ad Personam” de Derecho Comunitario. Presidente del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI), Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, España.