

**IGLESIAS SÁNCHEZ, S., *El principio de responsabilidad del Estado en la Unión Europea: ¿clave de bóveda de un “sistema completo de vías de recurso”?*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, 156 pp.**

Treinta años después de que el TJUE, en aras de garantizar la máxima tutela de los derechos que el ordenamiento comunitario confería a los particulares, afirmase en 1991 en el famoso asunto *Francovich* el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea, éste ha adquirido una especial relevancia en el ordenamiento español al hilo de la sentencia dictada por el TJUE el pasado 28 de junio en la que estimaba parcialmente un recurso por incumplimiento planteado por la Comisión contra España al considerar que lo dispuesto en los artículos 32 y 34 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público que regulan el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador en caso de infracción del Derecho de la Unión, incumplía las obligaciones derivadas del principio de efectividad al hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil que un particular pudiese obtener una indemnización por parte de los poderes públicos españoles.

Si bien, dada su trascendencia constitucional, existen un número importante de estudios doctrinales que han analizado el principio de responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión cuyo contenido y condiciones se han ido perfilando con los años, la monografía elaborada por la Dra. Sara Iglesias Sánchez, antigua letrada del TJUE y profesora titular de Derecho administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, constituye un análisis muy novedoso e interesante del principio al aportar, sobre la base de un sólido y actualizado estudio de la jurisprudencia en la materia, distintos elementos dirigidos a reflexionar sobre si realmente los contornos y requisitos materiales y procesales elaborados por el TJUE a lo largo de los treinta años de vigencia del principio permiten afirmar que éste, como corolario de los principios constitucionales de efecto directo y de primacía, constituye la “clave de bóveda” del ordenamiento de la Unión en términos de garantizar a los particulares un sistema completo de vías de recurso dirigido a la tutela efectiva de sus derechos. Con el objetivo de cubrir el deficiente acceso de los particulares al TJUE a efectos de cuestionar la legalidad y correcta aplicación del DUE, los tribunales nacionales, sobre la base del artículo 19 del TUE, tendrán un papel destacado en la tutela de los derechos subjetivos de los particulares, lo cual exigirá que los Estados diseñen vías de recurso que aseguren la revisión completa por parte de los tribunales de la legalidad de las disposiciones y actuaciones nacionales en relación con el Derecho de la Unión. Corresponderá a las jurisdicciones nacionales, conforme con las condiciones definidas por el TJUE y a través de los cauces procesales internos, resolver las demandas de indemnización dirigidas por un particular contra un poder público por actuaciones contrarias al Derecho de la Unión de tal manera que la indemnización final será, en última instancia, sustitutiva del derecho que no se ha podido ejercitar y, de ahí, que en esta monografía, de forma muy acertada, se plantee si resulta necesario una transformación o flexibilización de algunos de los elementos que configuran el principio de responsabilidad en la medida en que éstos le pueden restar efectividad en su aplicación práctica.

La monografía se divide en cinco capítulos, los cuales están muy bien redactados y se apoyan en abundante jurisprudencia y doctrina. El primer capítulo tiene una naturaleza introductoria y está dirigido a identificar el objeto de estudio. Ello lleva a la autora a contextualizar la relevancia que tiene el principio de responsabilidad no sólo desde el punto de vista de la compleción que éste tiene en el sistema de vías de recurso de la Unión, tanto ante el TJUE como ante los tribunales nacionales, sino también desde la perspectiva *ius-fundamentalista* existente en el seno del DUE derivado del auge de los derechos fundamentales (y, particularmente, del derecho a la tutela judicial efectiva) como consecuencia de la entrada en vigor y carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En la medida en que la monografía pretende llevar a cabo una reflexión crítica de los contornos y condiciones materiales y procesales del principio de responsabilidad a efectos de garantizar su efectividad, el capítulo segundo, de forma muy acertada, se dedica a analizar los rasgos fundamentales del principio. Así, se alude a la autonomía, plena eficacia y efecto útil del Derecho de la Unión como fundamentos iniciales del principio de responsabilidad formulado en el asunto *Francovich* y que fueron completados posteriormente en el asunto *Brasserie du Pêcheur*. Se trataba de un principio inherente al sistema del Tratado dirigido a reforzar la posición de los particulares en el ordenamiento de la Unión al abrirse la posibilidad de obtener una indemnización por acciones u omisiones ilegales llevadas a cabo por un poder público nacional. Las condiciones materiales exigidas por el TJUE para que surgiese la obligación de reparación, las cuales estaban en consonancia con las exigidas en los supuestos de responsabilidad extracontractual de la Unión del artículo 340 del TFUE, pasaron de un inicial planteamiento objetivo de la responsabilidad a un planteamiento más bien subjetivo dada la exigencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma que atribuyese derechos a los particulares, la cual introducía el aspecto de la intencionalidad. Sólo en aquellos casos en que el margen de apreciación fuese reducido o inexistente parecía que el régimen era objetivo, pues la simple violación equivalía a la infracción cualificada exigida. A la par que se iban elaborando las condiciones materiales, la jurisprudencia fue precisando igualmente el marco procesal a través del cual se haría efectivo dicho principio al señalar que las demandas por indemnización se debían sustanciar de acuerdo con el régimen vigente en los Estados en materia de responsabilidad extracontractual de acuerdo con los principios vigentes y garantizando en todo caso su efectividad. Como bien señala la Dra. Iglesias Sánchez, la delimitación de las exigencias materiales (no era posible exigir requisitos adicionales a los definidos por el TJUE) y procesales (que se regían por el principio de equivalencia y efectividad) parecían intercambiables puesto que los elementos que pertenecían al ámbito material o procesal no eran contemplados de forma unívoca por todos los Estados miembros. En todo caso, el régimen de responsabilidad quedaba definido en torno a un estándar mínimo con respecto a las condiciones que debían concurrir y al impacto que las normas nacionales podían tener en la efectividad de las demandas de indemnización, sin que se hiciese una distinción neta entre condiciones materiales y procesales. Si bien estas condiciones eran aplicables a las violaciones llevadas a cabo por cualquier poder del Estado, la peculiar naturaleza del poder judicial y de la función jurisdiccional (guiada por la seguridad jurídica, independencia y el principio de cosa juzgada) llevaron al TJUE en el asunto *Köbler* de 2003 a establecer un régimen

responsabilidad diferenciado cuando la violación del Derecho de la Unión la llevase a cabo el poder judicial. Así, la responsabilidad se limitó sólo a los tribunales que resolviesen en última instancia y se aumentó el estándar del requisito de la violación suficientemente caracterizada al exigir una infracción manifiesta por parte del tribunal del derecho aplicable, incluyendo el deber de plantear una cuestión prejudicial.

El tercer capítulo se dedica a analizar el impacto que ha tenido sobre la configuración del principio de responsabilidad aspectos que pueden parecer ajenos al mismo y que están directamente relacionados con la evolución del mismo Derecho de la Unión. Así, en primer lugar, se analiza la proyección que sobre dicho principio ha tenido la nueva centralidad del discurso *iusfundamentalista* en el ordenamiento de la Unión como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y que ha llevado a un aumento muy importante de la invocación de los derechos fundamentales ante el TJUE. Sobre la base de la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 47 de la Carta, se lleva a cabo un análisis de la acción indemnizatoria como componente de dicho derecho y las implicaciones que de ello se derivan. Así, se produce una expansión de las obligaciones que el Derecho de la Unión impone en materia indemnizatoria a los Estados que puede implicar una flexibilización de los requisitos exigidos si no permiten una tutela efectiva de los derechos de los particulares y la posibilidad de que surja el derecho a obtener una indemnización como consecuencia de los daños producidos a los particulares por violaciones de los derechos fundamentales de la Unión. En segundo lugar, este capítulo lleva a cabo un análisis de algunos desarrollos más relevantes en materia de responsabilidad extracontractual de carácter público en ámbitos distintos al de la responsabilidad del Estado frente a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión. Ello lleva a la autora a analizar distintas cuestiones vinculadas a la responsabilidad extracontractual de la Unión (particularmente, su ensanchamiento por actuaciones en el ámbito PESC o por actuaciones fuera de las estructuras de toma de decisiones de la propia Unión), a la autonomía del recurso respecto de otras vías destinadas a controlar la legalidad de los actos de la Unión y los problemas que, en relación con la acción indemnizatoria, plantean los supuestos en que la aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados puede hacer surgir la responsabilidad extracontractual de la Unión. Asimismo, se explora la posibilidad de que el recurso por incumplimiento se configure como una acción resarcitoria de la Unión frente a los Estados miembros, así como la posibilidad de que los Estados demanden a la Unión para reclamar daños, en particular, derivados de pagos indebidos a la Unión.

En el cuarto capítulo lleva a cabo una revisión de la configuración que se ha hecho del principio de responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión Europea desde la perspectiva de la plena efectividad del sistema de recursos de la Unión. Así, dicho principio abre una vía de recurso de carácter general cuya aplicación ha de alcanzar todos los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, incluyendo áreas de integración, como la PESC, afectadas por determinadas especificidades, y en relación con todas las instituciones del Estado, incluyendo todos los órganos jurisdiccionales nacionales. La Dra. Iglesias Sánchez plantea de forma acertada la necesidad de flexibilizar el contenido de determinados requisitos para que surja el derecho a la indemnización, particularmente

la exigencia de una violación de una norma que atribuya derechos y la relativa a la cualificación de la violación. En todo caso, la aplicación práctica del principio de responsabilidad plantea una dicotomía entre las condiciones materiales y procesales, las cuales, en muchos casos, acaban por entremezclarse puesto que los requisitos procesales de equivalencia y efectividad se han aplicado también a elementos correspondientes a la interpretación de las condiciones sustantivas. Por ello, los límites procesales en la aplicación interna del principio parecen adquirir mayor relevancia que las condiciones sustantivas como pone de manifiesto la estimación parcial, el 28 de junio, por parte del TJUE del recurso por incumplimiento por España al considerarse que la regulación prevista en la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público que regula el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador en caso de infracción del Derecho de la Unión vulneraba no el principio de equivalencia, sino de efectividad. Para terminar el capítulo, la autora hace una serie de consideraciones en torno a la necesidad de una mayor interacción entre la responsabilidad del Estado y la responsabilidad de la Unión derivada de la adopción de actos lesivos, puesto que si ambos sistemas se construyen de forma absolutamente autónoma pueden surgir lagunas vinculadas a la misma aplicación interna del Derecho de la Unión en la que se alega una violación del mismo. El último capítulo se dedica a resumir las conclusiones más relevantes a las cuales se ha llegado a lo largo del estudio.

Ciertamente, el principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho de la Unión Europea constituye sin duda un principio esencial para la correcta tutela de los derechos que dicho ordenamiento confiere a los particulares en el cual surgen asimismo cuestiones relevantes relativas a las relaciones entre el ordenamiento de la Unión y el de los Estados miembros. La complejidad de todas estas cuestiones es analizada de forma muy rigurosa y completa por la Dra. Iglesias Sánchez en su monografía y, por ello, su lectura es muy recomendable.

**Joan David Janer Torrens**  
**Universidad de las Illes Balears**