



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO POR LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR LA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE
LA UNIÓN EUROPEA POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

Presentado por:

Ester Rubio Méndez

Tutelado por:

Begoña Vidal Fernández

Valladolid, 27 de julio de 2022

RESUMEN: El principio de responsabilidad patrimonial del Estado es un derecho que ha estado en continua evolución, se ha ido concretando con el tiempo y aún está terminando de asentarse, modificándose en la jurisprudencia. Existen tres tipos de responsabilidad patrimonial del Estado, la responsabilidad patrimonial derivada de su función de legislar, la responsabilidad derivada del ejercicio de la función administrativa y la derivada de la función de juzgar. Me centraré en este último tipo de responsabilidad patrimonial del Estado-Juez, la obligación de reparar el daño causado a los individuos del Estado por el mal ejercicio de la administración de Justicia. En concreto el derecho de los individuos a obtener (reclamar) una indemnización por el daño que se les ha realizado por errores judiciales y con vulneración del derecho de la Unión Europea por los jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido perfeccionando este tipo de responsabilidad patrimonial de los Estados Miembros por vulneración o mala gestión en sus funciones como órganos de los Estados Miembros.

PALABRAS CLAVE: responsabilidad patrimonial, Estado-Juez, vulneración de derechos, jueces, Unión Europea, Derecho comunitario

ABSTRACT: The principle of the State's financial liability is a law that has been in continuous evolution, it has taken shape over time and is still in the process of being established and modified in case law. There are three types of State financial liability: financial liability derived from its function of legislating, liability derived from the exercise of the administrative function and liability derived from the function of judging. I will focus on this last type of State-judge liability, the obligation to repair the damage caused to individuals by the State due to the improper exercise of the administration of justice. Specifically, the right of individuals to obtain (claim) compensation for damage caused to them by judicial errors or in breach of European Union law by judges in the exercise of their judicial functions. The Court of Justice of the European Union has been refining this type of financial liability of Member States for breach or mismanagement in their functions as organs of the Member States.

KEY WORDS: Obligation to make good damage caused to individuals, State-Judge, individual rights violation, judge, European Union, Community law.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. ANTECEDENTES NORMATIVOS	8
3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ESTADOS POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	10
3.1 Sentencia Francovich y Bonifaci.....	10
3.2 Sentencias “Brasserie du pêcheur” y Factortame.....	12
3.3 Sentencia Köbler.....	13
3.4 Sentencia Traghetti del Mediterráneo	16
3.5 Sentencia Ferreira da Silva.....	17
3.6 Sentencia Milena Tomášová	20
3.7 Sentencia Kendrion y Gascogne.....	22
4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LOS JUECES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	25
4.1 La omisión del planteamiento prejudicial como supuesto de violación suficientemente caracterizada	28
4.2. Responsabilidad patrimonial por la vulneración del derecho de la Unión Europea introducidos por la legislación española 39/2015 y 40/2015 de 1 de octubre .	31
4.3. Caso del sistema de compensación equitativa con cargo a los presupuestos generales del Estado.....	32
4.4. Responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la aplicación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos creado por la Ley 24/2001	33
4.5. Sentencia Transportes Urbanos.....	33
4.6. La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez. Diferencia entre error judicial y anormal funcionamiento de la Administración de Justicia	35
Diferencia entre error judicial y anormal funcionamiento de la Administración de Justicia	35
4.7. Sentencia Comisión/España de 12 de noviembre de 2009.....	36
4.8. Sentencia TJUE de 21 de diciembre de 2016, sobre cláusulas suelo.	37

5. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD.....	39
5.1. Procedimiento de error judicial	40
6. CONCLUSIONES.....	43
7. JURISPRUDENCIA.....	47
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

ABREVIATURAS

AEEE	Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
IVA	Impuesto del Valor Añadido
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TG	Tribunal General
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Según el Diccionario del Español Jurídico, la responsabilidad patrimonial es la obligación de indemnizar por quien causa un daño de repararlo con cargo a su patrimonio.

La responsabilidad patrimonial es el deber que tiene una persona física o jurídica de responder con sus bienes o derechos por haber producido algún tipo de perjuicio a un tercero, que será quien recibirá dicho bien o derecho.

Los principios del Estado de derecho que se regulan en el artículo 9.3 de la Constitución Española (en adelante CE), en donde encontramos el principio de responsabilidad como elemento fundamental en el ordenamiento jurídico español vigente, configuran una cobertura patrimonial que tienen los administrados frente a la actuación dañosa de la Administración, garantizándose así un equilibrio entre el interés público y el interés de los particulares.

La justificación directa de la responsabilidad patrimonial de los Jueces y Magistrados en concreto la encontramos en el art. 121 de nuestra carta magna: *“Los daños causados por error judicial así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”*. Además del artículo 106.2 de dicha norma, en donde encontramos el respaldo constitucional de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos derivada del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en casos de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial se consagra en el Código Civil (en adelante CC), el Título XVI (de las obligaciones que se contraen sin convenio), Capítulo II (De las obligaciones que nacen de culpa o negligencia), artículo 1902: “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado”. Además en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) se regula en sus artículos 32 a 37 la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en su aspecto sustantivo (principios, responsabilidad concurrente y alcance de la indemnización) y en la Ley 39/2015 se

encuentran regulados los procedimientos por los cuales los ciudadanos podrán hacer verdaderamente efectiva esa responsabilidad patrimonial.

Pero en este trabajo nos centraremos en analizar la responsabilidad de los órganos jurisdiccionales, la responsabilidad del Estado Juez, que es la responsabilidad que se regula en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en concreto en sus arts. 292 a 294, bajo el TÍTULO V. De la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, restringiendo el estudio a los supuestos de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Los Jueces y Magistrados administran la justicia que emana del pueblo en nombre del Rey como así se regula en el art. 117.1 CE. Este posicionamiento de los jueces de la administración de la justicia en nombre del Rey viene derivando de las regulaciones anteriores, las Constituciones de 1812, 1845, 1869 y 1876 así como la Ley Orgánica del Estado de la época franquista donde se declaraba que la Justicia se administraba “en nombre del Jefe del Estado”. Una herencia de las monarquías absolutas, manifestación del claro poder del rey de administrar Justicia que, aunque simbólicamente, queda reflejado todavía en el texto constitucional actual.

Esta administración de Justicia por parte del rey no tenía consecuencias para él ni su patrimonio, es decir, no era responsable de los daños y perjuicios que pudiera generar por ser herencia “divina” en una sociedad religiosa y conforme con el apoderamiento del rey por los miembros eclesiásticos por las monarquías absolutas, en donde la figura del Rey y del Estado se mezclaban y este era el “dueño de la Justicia”. La soberanía del rey llevaba a justificar incluso la tortura y no se exigía ningún tipo de responsabilidad a los juzgadores siendo los súbditos obligados a aceptar todo daño y perjuicio que se le provocase por estar justificado.

Las figuras de los jueces y la independencia judicial respecto de la figura del rey y de la administración de la justicia llegaron con posterioridad y junto con ello, la responsabilidad por su actividad jurisdiccional, limitada al principio solamente por infracción de la ley o delito. En la ley de 1870 Provisional sobre organización del Poder judicial se regulaba la responsabilidad de los jueces y magistrados por infracción de las leyes, pero se trataba de una responsabilidad personal, de las personas físicas y no del Estado ni siquiera subsidiariamente.

No es hasta 1931 con la Constitución de la Segunda República que se hace referencia en España a la responsabilidad civil y criminal de los jueces, magistrados y fiscales, y con ella al derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por los perjuicios que estos les causasen en el ejercicio de sus respectivas funciones, siendo el Estado subsidiariamente responsable de dichas indemnizaciones.

Posteriormente se fue regulando esta responsabilidad de los jueces en los supuestos delictivos en los diferentes Códigos Penales, pero sin llegar a implicar al Estado hasta 1983. Una vez ya publicada la CE se reconoce la responsabilidad civil subsidiaria del Estado por

delitos cometidos por funcionarios públicos. Y ya finalmente el CP de 1995 reconoce esta responsabilidad recogida en el art. 121 de la CE.

En la actualidad, al hablar de la responsabilidad del Estado es preciso distinguir según haya sido generada por el Estado Administrador, el Estado Legislador y el Estado Juez. En los dos primeros casos se regula en los preceptos ya mencionados en la introducción como son los artículos 106.2 y 121 de la CE. En el caso de la responsabilidad del Estado Juez hay que acudir a la LOPJ.

Junto con esto, encontramos reguladas diferentes tipos de responsabilidad, en el Código Penal, y subsidiaria y directa en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en sus arts. 292 y ss,

Esta norma, en el Título IV llamado “De la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia”, regula cómo ha de ser este daño en su apartado segundo: “efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Los jueces españoles responden en cuanto órganos del Estado español por los daños causados por incumplimiento del derecho de la Unión Europea.

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ESTADOS POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El principio de responsabilidad del Estado por daños y perjuicios causados a los individuos por violaciones del Derecho Europeo que le son imputables está inserto de manera originaria en el sistema del Tratado de la Comunidad Europea.

Pero la responsabilidad patrimonial de los Estados por incumplir estas obligaciones que establece el derecho de la Unión Europea se fue generando con los años y se declaró definitivamente por primera vez con la sentencia Francovich.

3.1 Sentencia Francovich y Bonifaci¹

En esta sentencia de 19 de noviembre de 1991 declaraba que los Estados miembros son responsables de que el Derecho de la Unión sea efectivo en sus países, en concreto confirmaba que los particulares tienen derecho a reclamar a su Estado la reparación por los daños sufridos a causa de que su legislación nacional no hubiere transpuesto una directiva comunitaria en el plazo determinado para ello.

Constituyó un cambio trascendental al reconocer que este principio de responsabilidad era inherente al propio sistema del Tratado.

Esta sentencia es considerada un hito fundamental en el estudio de la responsabilidad del Estado por violación del Derecho Europeo dado que supuso el alumbramiento de este principio.

Trata sobre el litigio de Andrea Francovich y el Estado italiano, sobre la interpretación del Art. 189 TCEE (Tratado de la Comunidad Económica Europea). En este artículo se expone lo relativo a la aplicación de reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones o dictámenes. En este art. 189 se indica que las directivas son obligatorias en cuanto al resultado que ha de conseguirse dando al Estado miembro la libertad de medio y forma. Por lo tanto se tiene que dar la aplicación de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los

¹ Sentencia del TJUE Francovich y Bonifaci, asunto C-6/90, de 19 noviembre 1991 ECLI:EU:C:1991:428

Estados Miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

Francovich era un trabajador, y la empresa en la que trabajaba entró en suspensión de pagos por lo que no le fue abonado su salario y solamente recibió de esta empresa anticipos. Francovich se basó en la directiva antes mencionada para obtener unas garantías con carácter subsidiario o una indemnización del Estado italiano.

El Estado italiano alegó que, como no había incorporado dicha Directiva al ordenamiento nacional no tendría obligaciones con los particulares. Los órganos jurisdiccionales plantearon una cuestión prejudicial según lo expuesto en el entonces art. 177 TCEE (actual art. 267 TFUE) para conocer el alcance de la Directiva y si era posible exigir su cumplimiento y si en caso contrario existía obligación de indemnizar a las partes afectadas por la no transposición del Derecho europeo en el ordenamiento jurídico nacional en el plazo estipulado en la Directiva.

Deducimos de esta sentencia que, para que se pueda exigir el cumplimiento de la Directiva, esta tiene que crear derechos a particulares y que el estado miembro incumpla o no adopte en el tiempo estipulado dicha Directiva.

Las directivas europeas son normas “base” y dejan un margen de discrecionalidad en cuanto a la organización y desarrollo legislativo de la misma, pero el fallo de la sentencia constata que, aunque las directivas no tengan efecto directo, los jueces y tribunales tienen la obligación de garantizar la eficacia del Derecho Comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares en virtud de la primacía del Derecho Comunitario por la cesión de soberanía a estas instituciones. La Directiva tiene como objetivo la armonización del derecho entre los Estados miembros para conseguir unos objetivos comunes.

El 28 de julio de 2016 la doctrina jurisprudencial experimentó una actualización² por la cual se incluía como posibles autores de la inaplicación del Derecho de la Unión a los órganos jurisdiccionales nacionales, siempre que sea la última instancia.

Como afirma la sentencia, si existe perjuicio causado por la violación del Derecho de la Unión, se debe obtener reparación sin importar cual sea la autoridad pública que incurra en dicho incumplimiento.

² STJUE Asunto C-168/15: Milena Tomášová. de 28 de julio de 2016 ECLI:EU:C:2016:602

3.2 Sentencias “Brasserie du pêcheur” y Factortame³

Posterior a esta sentencia “Francovich” encontramos diferentes sentencias en las que este principio de responsabilidad de la Administración nacional se ha ido desarrollando y precisando.

La siguiente sería la sentencia “Brasserie du pêcheur” SA el 5 de marzo de 1996 en la cual se establecían los requisitos en los que se puede pedir la responsabilidad por parte de los sujetos legitimados. Esta sentencia recalca el alcance del Derecho de la UE, el efecto directo de la primacía del derecho comunitario y el reconocimiento de los derechos fundamentales propios de la UE.

Se plantea al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la interpretación del principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le sean imputables.

La empresa cervecera Brasserie du Pêcheur era una sociedad francesa que se vio obligada a dejar de exportar su cerveza a Alemania porque las autoridades alemanas consideraban que la pureza de su cerveza no se ajustaba a la normativa de “bier” alemana. Una limitación que contrariaba lo establecido en el TCEE en su art. 30 donde se reconocía que no se podía prohibir la importación de un producto entre Estados miembros.

La Comisión inició un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania por la prohibición de comercializar con dicha denominación y la prohibición de no importar cerveza que contuviera aditivos. Se declaró incompatible con este art. 30 del TCEE la prohibición y la empresa Brasserie du Pêcheur demandó a la República Federal de Alemania exigiendo la indemnización de los perjuicios sufridos por esa restricción.

En relación con el caso Factortame, una ley británica establecía la creación de un registro de buques de pesca británicos a los que imponía unos requisitos de nacionalidad, residencia y de domicilio de los propietarios. Los que no pudieran registrarse no tendrían derecho a faenar.

El TJUE declaró que esta ley era contraria a al Art. 52 del TCEE relativa a la libertad de establecimiento. No se podía implantar una ley que limitara derechos de establecimiento por motivos de nacionalidad, residencia y domicilio por lo que se planteó una cuestión prejudicial con arreglo al mismo art. 177 del TCEE por parte de las

³ Sentencia TJUE Brasserie du Pêcheur y Factortame, asunto C-46/93 y C-48/93) de 5 de marzo de 1996. ECLI:EU:C:1996:79

autoridades judiciales del Reino Unido para comprobar que aquellas personas que habían sido afectadas por esta ley podrían recibir por parte del estado una indemnización.

El Tribunal se remite a la sentencia Francovich para recordar que el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por violaciones del Derecho comunitario es inherente al sistema del Tratado.

Esta sentencia conecta la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros con la responsabilidad de la Comunidad. La protección de los derechos de los particulares gracias al Derecho Comunitario tiene que ser igual, no puede variar en función de la naturaleza de la autoridad que origina el daño. Da igual si la autoridad es nacional o comunitaria. Y también independientemente de cuál sea el órgano del Estado a cuya acción u omisión se deba el incumplimiento.

El principio de responsabilidad patrimonial se tiene que aplicar de manera general, sin importar que la violación que ha causado el perjuicio sea imputable al poder legislativo, al poder ejecutivo o al poder judicial.

3.3 Sentencia Köbler⁴

En esta Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003 se trata el asunto del Sr. Köbler, catedrático de la Universidad de Innsbruck (Austria) desde 1986, el cual en 1996 solicitó el complemento por antigüedad de los profesores universitarios. Este complemento se les concedía a los profesores con una experiencia de quince años en las universidades austriacas según la legislación de dicho país. El Sr. Köbler tenía esos años de experiencia, pero no solamente en el Estado de Austria, había trabajado en universidades de otros Estados Miembros por lo que se le denegó esa solicitud y el Sr. Köbler interpuso recurso ante los tribunales austriacos en el que alegaba que esa exigencia constituía una discriminación indirecta contrario al Derecho comunitario.

El órgano jurisdiccional austriaco que resuelve en última instancia en materia contencioso-administrativa (Verwaltungsgerichtshof) se dirigió al entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pero retiró su petición de decisión prejudicial a causa de una sentencia dictada de un asunto similar⁵ y el 14 de junio de 1998 dictó sentencia desestimando el recurso del Sr. Köbler. Consideró que el complemento especial por

⁴ Sentencia del TJUE de 30 de septiembre de 2003, Köbler, asunto c-224/01 ECLI:EU:C:2003:513

⁵ Sentencia del TJUE de 15 de enero de 1998, Kalliope Schöning-Kougebetopoulou contra Freie und Hansestadt Hamburg, asunto C-15/96 ECLI:EU:C:1998:3

antigüedad constituía una prima de fidelidad que justificaba una excepción a las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores.

El Sr. Köbler interpuso una demanda contra la República Austriaca por considerar que dicha sentencia era contraria al Derecho Comunitario y ésta planteó algunas cuestiones al Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia recordó que el sistema del Tratado CE impone a los Estados miembros la indemnización de los daños causados a los particulares debido a violaciones del Derecho Comunitario que les son imputables, independientemente de cuál sea el órgano del Estado miembro causante del perjuicio.

El Tribunal de Justicia declara que la ley austriaca sí constituye un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores prohibida por el Tratado CE exigiendo para la concesión del complemento por antigüedad una experiencia de quince años solamente adquirida en las universidades austriacas. Señaló que el objetivo de lograr la fidelidad de los trabajadores hacia sus empleadores puede estar justificado por razones de interés general pero la medida implica obstáculos que no pueden justificarse por dicho objetivo por lo que se opone al principio de la libre circulación.

El Tribunal estimó que la resolución del Verwaltungsgerichtshof del 24 de junio de 1998 se basa en una lectura errónea de la sentencia Schönig-Kougebetopoulou y constituye una violación del Derecho comunitario, sin embargo, señaló que la violación en sí no podía ser calificada como manifiesta. Subrayó que no había tenido ocasión de pronunciarse sobre la posible justificación de una medida por la que se intenta obtener la fidelidad de un trabajador hacia su empresario a la luz del Derecho comunitario por lo que la respuesta no era evidente. Y el hecho de que el Verwaltungsgerichtshof tuviese que haber mantenido su petición de decisión prejudicial tampoco permite tal calificación. Dicho tribunal no consideró ya necesario mantener dicha petición debido a una interpretación errónea de la sentencia del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia estimó que el órgano jurisdiccional supremo austriaco no incurrió en una violación manifiesta y por tanto suficientemente caracterizada del Derecho comunitario por lo que no se generó la responsabilidad del Estado austriaco.

La responsabilidad del Estado solamente puede exigirse en el caso excepcional de que el órgano jurisdiccional nacional haya infringido de manera manifiesta el Derecho aplicable y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.

Consagró en esta sentencia el principio por el cual los Estados tienen la obligación de reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho

Comunitario que les resulten imputables incluye el supuesto en que la violación tiene su origen en una decisión de una jurisdicción nacional que conoce de un asunto en último grado, que sus resoluciones no son susceptibles de recurso.

El TJUE no repitió la jurisprudencia Schöning-Kougebetopoulou haciendo referencia a la exigencia de una violación manifiesta, y no una infracción suficientemente caracterizada, y así eximir de culpa al Verwaltungsgerichtshof.

Se puede concluir que esta exigencia admite la posibilidad de que no se pueda reclamar la indemnización contra los tribunales nacionales para hacer eficaz la responsabilidad del Estado, no pudiendo lograrse la posibilidad de invocar responsabilidad por violación de derecho comunitario imputable al Estado cuando no ha existido una infracción manifiesta. Debilita el mecanismo de indemnización ante los tribunales nacionales y se entorpece la aplicación uniforme del Derecho comunitario en los Estados miembros.⁶

Con esta sentencia se hacen grandes cambios como señala Cobreros Mendazona: “para sostener la responsabilidad por incumplimiento judicial, previamente el Tribunal de Justicia se vio obligado a desmontar dos clásicas objeciones que se suele oponer ante esta hipótesis: la de fuerza de cosa juzgada y la de la independencia y autoridad de los jueces. ... el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial no tiene como consecuencia cuestionar la fuerza de cosa juzgada de la resolución, especificando que «el principio de la responsabilidad del Estado inherente al ordenamiento jurídico comunitario exige tal reparación, pero no la revisión de la resolución judicial que haya causado el daño» (apdo. 39)”⁷.

Es respuesta a una necesidad del sistema de Tratados y “supone un paso definitivo en la consolidación de la doctrina de la responsabilidad de los Estados Miembros cuando la infracción del Derecho de la Unión Europea haya sido causada por la actuación de un tribunal nacional de un Estado Miembro de la Unión Europea, cuya decisión se produzca en última instancia”⁸.

⁶ Sentencia Köbler, apartados 30 y 31.

⁷ Cobreros Mendazona E. “Un paso más en la consolidación de la responsabilidad patrimonial de los estados por incumplimiento judicial del Derecho de la Unión Europea (y en el reforzamiento de la cuestión prejudicial): La sentencia Ferreira da Silva”. *Revista Española De Derecho Europeo*, nº58, 2016 pág.4

⁸ Toledano Cantero, R “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea por los tribunales nacionales. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aproximación a las novedades introducidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº100, Monográfico Conmemorativo, 2018 pág.658

3.4 Sentencia Traghetti del Mediterráneo⁹

En 1981, la empresa de transporte marítimo Traghetti del Mediterráneo («TDM») demandó a una empresa competidora, Tirrenia di Navigazione, ante el Tribunale di Napoli, para obtener la reparación del perjuicio causado por la política de precios bajos que había practicado en el cabotaje marítimo entre Italia continental y las islas de Cerdeña y Sicilia por obtención de subvenciones públicas. TDM sostenía que el comportamiento controvertido constituía un acto de competencia desleal y un abuso de posición dominante, prohibido por el TCE.

La demanda de indemnización fue denegada por todos los órganos jurisdiccionales que conocieron del asunto: en primera instancia, el Tribunale di Napoli, y posteriormente, en apelación y en casación, la Corte d'appello di Napoli y la Corte suprema di cassazione. Al estimar que la sentencia de este órgano jurisdiccional se basaba en una interpretación inexacta de las normas comunitarias, el administrador concursal de TDM, demandó a la República Italiana ante el Tribunale di Genova, para obtener la reparación del perjuicio que TDM alegaba haber sufrido por los errores de interpretación cometidos por la Corte suprema di cassazione y por el incumplimiento de la obligación de remisión prejudicial al TJUE.

El Tribunale di Genova preguntó al TJCE si el Derecho comunitario y los principios enunciados por el Tribunal en la sentencia Köbler, se oponen a la Ley italiana que excluye toda responsabilidad del Estado miembro por los daños causados a los particulares por una violación del Derecho comunitario cometida por un órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia, cuando dicha violación resulta de una interpretación de las normas jurídicas o de una apreciación de los hechos y de las pruebas efectuadas por este órgano jurisdiccional, y que limita esta responsabilidad únicamente a los casos de dolo o culpa grave del Juez.

En la sentencia dictada el 13 de junio de 2006 confirmó lo expresado con anterioridad en la sentencia Köbler, en cuanto a que un Estado responde de los daños causados a un particular por una violación manifiesta del derecho comunitario imputable a un órgano jurisdiccional supremo. Además, agregó que esta responsabilidad no puede quedar limitada únicamente a los casos de dolo o culpa grave del juez en que se ha cometido una infracción manifiesta del Derecho comunitario.

⁹Sentencia del TJUE Traghetti del Mediterráneo, C-173/03, de 13 de junio de 2006. ECLI:EU:C:2006:391

El TJUE declaró que el Derecho comunitario se opone a una legislación nacional que excluye, con carácter general, la responsabilidad del Estado miembro por los daños causados a los particulares por una violación del Derecho comunitario imputable a un órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia, debido a que tal violación resulta de una interpretación de las normas jurídicas o de una apreciación de los hechos y de las pruebas efectuadas por dicho órgano jurisdiccional.

El Derecho comunitario se opone a una legislación nacional que limita la responsabilidad sola y exclusivamente a los casos de dolo o de culpa grave del juez, si esa limitación excluye la exigencia de la responsabilidad del Estado miembro afectado en otros casos en los que se haya cometido una infracción manifiesta del Derecho aplicable, tal como se precisa en los apartados 53 a 56 de la sentencia Köbler.¹⁰

Deja claro que una violación es suficientemente caracterizada cuando la resolución se haya dictado con un desconocimiento manifiesto de la jurisprudencia del Tribunal en la materia.

3.5 Sentencia Ferreira da Silva¹¹

Sentencia por la cual se resuelve el asunto C-160/14 que tiene por objeto de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por las Varas Cíveis de Lisboa¹² (Portugal), mediante resolución de 31 de diciembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de abril de 2014 en el procedimiento entre João Filipe Ferreira da Silva e Brito y otros y Estado portugués relativo a una supuesta vulneración del Derecho de la Unión.

El 19 de febrero de 1993 se disolvió la empresa Air Atlantis SA (AIA) que realizaba vuelos en el sector de transporte aéreo no regular y los demandantes fueron objeto de despido colectivo.

A partir del 1 de mayo de 1993, TAP, sociedad que era el principal accionista de AIA, comenzó a realizar algunos de los vuelos que AIA se había comprometido a efectuar durante el período comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 1993.

¹⁰ Sentencia Traghetti del Mediterráneo apartado 47.

¹¹ Sentencia del TJUE Ferreira da Silva c-160/14, de 9 de septiembre de 2015. ECLI:EU:C:2015:565

¹² Tribunal civil portugués

Asimismo, TAP efectuó una serie de vuelos chárter, mercado en el que hasta entonces no realizaba operaciones por constituir rutas tradicionales de AIA. Para ello, TAP utilizó parte de los equipos que AIA empleaba para dichas actividades, en particular cuatro aviones. Además, TAP asumió el pago de las rentas correspondientes a los contratos de leasing relativos a dichos aviones y comenzó a usar los equipos de oficina que AIA tenía y utilizaba en sus instalaciones de Lisboa y de Faro (Portugal), así como otros bienes muebles.

Por otro lado, TAP contrató a algunos de los antiguos trabajadores de AIA. Los demandantes impugnaron el despido colectivo ante el tribunal do Trabalho de Lisboa (Tribunal de Trabajo) y solicitaron su readmisión en TAP y el pago de sus retribuciones.

El 6 de febrero de 2007 se estimó parcialmente la acción de impugnación del despido colectivo y se ordenó que los demandantes fueran readmitidos en las categorías correspondientes, así como el pago de indemnizaciones porque consideró que había mantenido la identidad del centro de actividad y se continuaba realizando la misma actividad por lo que TAP se había subrogado en la posición del antiguo empresario en los contratos de trabajo.

Se presentó recurso ante el Tribunal da Relação de Lisboa (Tribunal de apelación de Lisboa) que el 25 de febrero de 2009 declaró que el despido colectivo no adolecía de ilegalidad alguna alegando que, para que pueda considerarse que se ha producido la transmisión de un centro de actividad, no basta con una “mera continuación” de la actividad comercial, sino que también es necesario que se conserve la identidad del centro de actividad. Además de que no se había producido ninguna transferencia de clientela de una empresa a otra.

El Supremo Tribunal de Justiça sostuvo que el Tribunal de Justicia consideró que esa “mera circunstancia” no permite concluir que se produjera una transmisión de una entidad económica, puesto que “una entidad económica no puede reducirse a la actividad de que se ocupa”.¹³

El Supremo Tribunal de Justiça alegó que habían aplicado correctamente el Derecho de la Unión por lo que no cabía ninguna duda razonable sobre la respuesta que debe darse a la cuestión suscitada.

Se alegó por los demandantes que se había producido la infracción del Derecho de la Unión Europea, que invocaron ante el Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, relativo

¹³ Sentencia Ferreira da Silva párrafo 15.

a la interpretación de la Directiva 2001/23, al incurrir en una interpretación a su juicio, manifiestamente ilegal y errónea del concepto de “transmisión de centro de actividad” y al no haber planteado la cuestión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión como habían solicitado los recurrentes por lo que interpusieron demanda civil extracontractual contra el Estado portugués para que les abonara los daños y los perjuicios sufridos.

Con todo ello, el TJUE sentenció sobre la cuestión prejudicial sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por vulneración de derecho de la Unión Europea que es el que nos acontece que siempre que los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no son susceptibles de recurso de Derecho interno están obligados a someter el asunto al Tribunal de Justicia para que interprete el concepto. Siempre que se suscite en el órgano jurisdiccional una cuestión de Derecho de la Unión tiene la obligación de someter dicha cuestión al Tribunal de Justicia.¹⁴

En esta sentencia el TJUE establece que los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado de las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños y perjuicios no pueden ser menos favorables ni pueden articularse de manera que en la práctica sea imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización que los requisitos de la Unión Europea, tienen que cumplir el principio de equivalencia y el principio de efectividad.¹⁵

En esta sentencia se hace referencia al principio de fuerza de cosa juzgada dictando que se rige por lo que digan los ordenamientos de los Estados miembros en virtud del principio de autonomía procesal, pero como el reconocimiento de la responsabilidad del Estado deriva de la resolución de un órgano jurisdiccional que resuelva en última instancia no se cuestiona la fuerza de cosa juzgada de tal resolución, no se obtiene la anulación de la fuerza de cosa juzgada con la resolución de la acción de responsabilidad.¹⁶

Se basa en la interpretación errónea del Derecho de la Unión no y en la pérdida del principio de fuerza de la cosa juzgada, dado que los órganos están llamados a asegurar la uniformidad y correcta aplicación del Derecho, incluido el Derecho de la Unión Europea solo por ser Estado miembro.

¹⁴ STJUE de 31 de diciembre de 2013, apartado 38

¹⁵ Ídem, apartado 50

¹⁶ Ídem, apartado 55

“El principio de la responsabilidad del Estado inherente al ordenamiento jurídico comunitario exige tal reparación, pero no la revisión de la resolución judicial que haya causado el daño”¹⁷.

No cabe duda de que se afianza la responsabilidad estatal en difícil supuesto del incumplimiento judicial del Derecho de la Unión Europea.

Además, deducimos de esta sentencia que la omisión del planteamiento de una cuestión prejudicial sirve como calificación de la violación como suficientemente caracterizada.

3.6 Sentencia Milena Tomášová ¹⁸

Esta sentencia de 2016 pone fin al asunto que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al art. 267 TFUE por el Tribunal de Distrito de Presov, Eslovaquia entre Milena Tomášová y la República de Eslovaquia.

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto los requisitos para que se genere la responsabilidad de un Estado Miembro por los daños causados a los particulares por vulneraciones del Derecho de la Unión imputables a un órgano jurisdiccional nacional.¹⁹

La Sra. Tomášová fue condenada al pago de sumas de dinero en relación con un contrato de crédito al consumo. Alegó que, según la Directiva 93/213/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores disponen que:

“1. Las cláusulas contractuales que no se hayan negociado individualmente se considerarán abusivas cuando, contrariamente a las exigencias de la buena fe, causen en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato.

2. Se considerará que una cláusula no se ha negociado individualmente cuando haya sido redactada previamente y el consumidor no haya podido influir sobre su contenido, en particular en el caso de los contratos de adhesión.

El hecho de que ciertos elementos de una cláusula, o que una cláusula aislada se haya negociado individualmente, no excluirá la aplicación del presente artículo al resto del

¹⁷ Ídem, apartado 39

¹⁸ STJUE de 28 de julio de 2016, asunto C-168/15: Milena Tomášová.

¹⁹ Ídem, apartado 1.

contrato si la apreciación global lleva a la conclusión de que se trata, no obstante, de un contrato de adhesión.

El profesional que afirme que una cláusula tipo se ha negociado individualmente asumirá plenamente la carga de la prueba.

3.El Anexo de la presente Directiva contiene una lista indicativa y no exhaustiva de cláusulas que pueden ser declaradas abusivas.”

La Sr. Tomášová es una mujer jubilada que solamente tenía como ingresos una pensión con un importe de 347 euros. En 2007, celebró un contrato de crédito al consumo con una empresa de la que recibió 232 euros. En dicho contrato se establecieron unos intereses de demora de 91.25% anual y además no indicaba la tasa anual equivalente aplicable junto a otras cláusulas abusivas.

La Sr. Tomášová al incurrir en mora y no poder abonar los intereses de demora devengados contrató otro préstamo por 232,36 con la misma empresa.

Fue condenada a abonar varios importes por no haber devuelto los créditos en cuestión, más los intereses de demora y además las costas del procedimiento. Estas resoluciones no habían adquirido carácter firme y ejecutivo por lo que la Sr. Tomášová presentó demanda contra la República Eslovaca solicitando una indemnización por los perjuicios derivados de la vulneración del Derecho de la Unión por el Tribunal de Distrito de Presov. Demanda que fue desestimada porque consideraban que la Sr. Tomášová no había utilizado todas las vías de recurso de que disponía.

La Sr. Tomášová recurrió esta sentencia en apelación y en enero del 2012 se anuló dicha sentencia y se devolvió los autos para continuar el procedimiento. Procedimiento que se suspendió y se plantearon las cuestiones prejudiciales pertinentes que se resuelven en la STJUE de 28 de julio de 2016.

En esta sentencia se reafirma el derecho de los particulares a exigir responsabilidad al Estado por el incumplimiento de la obligación de anular incluso de oficio las cláusulas abusivas. Pero aplicable solamente cuando la resolución proviene del órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia, es el “último órgano jurisdiccional ante el cual los particulares pueden hacer valer los derecho que les reconoce ese ordenamiento [...] porque se mermaría la plena eficacia de dichas normas y se debilitaría la protección de esos derechos si los particulares no pudieran obtener una reparación, en determinadas condiciones, de los perjuicios que les provoque una violación del Derecho de la Unión

imputable a una resolución de un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia”²⁰

Reitera, como ya ha reiterado en muchas ocasiones la jurisprudencia, los requisitos que se tienen que cumplir para que se genere la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares. Requisitos que son los mismos que se aplican por la resolución de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia.²¹ Repitiendo y reforzando la postura que el TJUE ha ido dictando en las sucesivas sentencias cuando se planteaban temas de responsabilidad patrimonial de los Estados cuando vulneran Derecho de la Unión Europea.

Declaró en su último párrafo de esta sentencia de 2016 que: “Las reglas relativas a la reparación de un daño causado por una violación del Derecho de la Unión, como las referidas a la evaluación de ese daño o a la articulación entre una demanda por la que se solicita la reparación de tal daño y las demás vías de recurso que puedan estar disponibles, quedan determinadas por el Derecho nacional de cada Estado miembro, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad”²².

De este último párrafo deducimos que la Unión Europea no va a crear un derecho procesal específico para poder reclamar este tipo de responsabilidad de los Estados sino, que bastará con que los Estados miembros tengan normas procesales en su Derecho nacional para ello, siempre que respeten todos los principios de los Tratados de la Unión Europea, en especial los principios de equivalencia y de efectividad.

3.7 Sentencia Kendrion y Gascogne²³

Esta sentencia tiene por objeto un recurso de casación interpuesto al amparo del artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 24 de marzo de 2017.

Kendrion era una sociedad que en 2005 fue multada junto con otras dos sociedades (Gascogne Sack Deutschland y Gascogne) por su participación en un cártel en el mercado de los sacos industriales que tenía dimensión europea. Estas empresas recurrieron

²⁰ STJUE de 28 de julio de 2016, apartado 20

²¹ STJUE de 28 de julio de 2016, apartado 23

²² Ídem, apartado 42

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 13 de diciembre de 2018 Unión Europea contra Kendrion NV Asunto C-150/17 P ECLI:EU:C:2018:1014

solicitando la anulación de esa decisión en 2006 ante el TG, quien dictó las sentencias desestimando el recurso en noviembre de 2013.

Kendrion interpuso recurso solicitando la reparación del perjuicio que consideraba haber sufrido por la excesiva duración del procedimiento ante el Tribunal General en el asunto T-54/06.

Para el TG las “duración excesiva” depende de la complejidad del caso y de la concurrencia o no de incidentes procesales. En este proceso no se encontraba justificación para la duración excesiva por lo que viola el derecho a que el asunto juzgado en un plazo razonable que encontramos en el art. 47.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Kendrion interpuso un recurso contra la Decisión C (2005) 4634 de la Comisión de 30 de noviembre solicitando al Tribunal General la anulación total o parcial de dicha Decisión o en su caso, la anulación de la multa que se le había impuesto en dicha Decisión o una reducción del importe.

El TG admitió el recurso de daños y perjuicios y añade como perjuicio la incertidumbre moral de la duración excesiva del procedimiento por lo que se tenía que indemnizar a la sociedad con 588769.18 euros por el perjuicio material por la excesiva duración del procedimiento²⁴ además de 6000 euros por el perjuicio moral²⁵ y los intereses de demora contados de ambas cifras.

La Unión Europea recurre esta decisión del TG ante el TJUE pidiendo que se desestime y se le conceda únicamente la cantidad de 2308463,98 euros o lo que el Tribunal estime oportuno en concepto de indemnización material y 1700000 euros por el perjuicio moral.²⁶

El TJUE desestimó todos los putes de la sentencia del TG y admitió únicamente como perjuicios los gastos abonados por la garantía bancaria del pago de la multa durante el periodo de inactividad injustificada y determinó que el derecho a indemnización sólo podría reconocerse por el periodo de 20 meses de retraso adicional constatados en la sentencia de noviembre de 2011.

En esta sentencia se constata lo establecido en el art. 340 párr. II TFUE en el que se establece la acción de indemnización por responsabilidad extracontractual de lo que

²⁴ STJUE de 13 de diciembre de 2018, apartado 14

²⁵ Ibidem

²⁶ STJUE de 13 de diciembre de 2018, apartado 18

concluimos que los propios tribunales de la UE también se encuentran incluidos, no solo los tribunales de los Estados miembros son los que infringen daño que sea generador de una posible indemnización a los ciudadanos.

4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LOS JUECES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

La integración de los diferentes Estados en la Unión Europea supone una cesión de poderes, lo que supone una limitación de la soberanía. Esta cesión de poderes supone la adopción de los principios que se articulan en los Tratados, las normas que se van estableciendo en las diferentes directivas y también los requisitos y principios que se van estableciendo en la jurisprudencia en los tribunales de este organismo supranacional.

Los principios que más importancia tienen son los de primacía, el principio de efecto directo y por supuesto, el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Son principios que pretenden resolver problemas que pueden surgir por la interacción de ambos ordenamientos.

El principio de primacía nos dice que, en caso de incompatibilidad entre ambos ordenamientos, el Derecho de la Unión Europea es el que debe aplicarse, prima sobre los derechos internos de los Estados miembros.

El principio de efecto directo supone que las normas comunitarias pueden generar derechos y obligaciones a todos aquellos que puedan verse afectados por su ámbito de aplicación por lo que podrán ser invocados directamente ante los órganos estatales.

El principio de responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho de la Unión Europea es un principio propio del Derecho de la Unión Europea y, por tanto, indisponible para los Estados. No puede ser excluido, debilitado o ignorado por la ley de los Estados miembros. Las características principales del principio de responsabilidad de los Estados miembros surgen de su propia naturaleza, como principio inherente al derecho de la Unión Europea, aunque estos podrán ir más lejos que lo exigido por el Derecho de la Unión Europea en su reconocimiento.

El principio de responsabilidad patrimonial se da porque quien tiene que aplicar el derecho comunitario son las Administraciones de los Estados miembros por lo que, es preciso tener algún mecanismo para los individuos por sí, como ya hemos visto en las sucesivas sentencias, las Administraciones de los Estados miembros cometen algún tipo de error a la hora de interpretar, aplicar o juzgar el Derecho de la Unión Europea, para que se haga de igual manera en todos los Estados miembros.

De este modo, los individuos pueden recibir una compensación o indemnización por los daños y perjuicios que las diferentes administraciones puedan cometer.

Como se declaró en la sentencia *Francovich* se basa en la interpretación del art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea (antes art. 5 del Tratado), por el cual los Estados Miembros deben aportar medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben por formar parte de la Unión Europea.²⁷

Cuando la aplicación de estos principios de primacía, efecto directo y el planteamiento de la cuestión prejudicial fallan de forma que las normas que atribuyen derechos a los particulares se aplican e interpretan incorrectamente sin plantear la cuestión prejudicial obligatoria, es cuando nace la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez.

Para que la interpretación y aplicación uniforme de derecho comunitario en todo el territorio de la Unión sea efectiva, es fundamental como mecanismo de cooperación jurisdiccional la cuestión prejudicial, regulada en el art. 267 del TFUE. Cuando existan dudas en la interpretación de la norma, el juez nacional, si no es última instancia, podrá plantear la cuestión ante el Tribunal de Justicia para que este se pronuncie sobre la misma. Si el órgano fuese de última instancia, tendrá como obligación si surge la duda, someter una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, a no ser que exista ya jurisprudencia asentada sobre la materia y no quepa duda. Convirtiéndose así el procedimiento prejudicial en un “mecanismo para el mantenimiento del orden y seguridad jurídica dentro de la UE”²⁸.

En conclusión, la responsabilidad patrimonial del Estado Juez tiene como fundamento y como objetivo el garantizar la eficacia del Derecho comunitario y por otro proteger los derechos que el ordenamiento de la Unión Europea reconoce a los ciudadanos de los Estados miembros.

También tiene como objetivo motivar a los órganos jurisdiccionales a plantear cuestiones prejudiciales cuando existan dudas en la interpretación del Derecho de la Unión.

²⁷ Toledano Cantero, R. “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea por los tribunales nacionales. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aproximación a las novedades introducidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Andaluza de Administración Pública*, n°100, Monográfico Conmemorativo, pág. 659

²⁸ Calatayud Prats, I. (2017) “La responsabilidad patrimonial del Estado Juez por incumplimiento de la obligación de plantear cuestión prejudicial. A propósito de la Sentencia del TJUE de 2 de diciembre de 2016, sobre cláusulas suelo. The possibility of rendering the State liable attributable to a decision of a court of a member state adjudicating at last instance. And in particular the failure by a court of last instance to discharge the obligation to make a reference to the court of justice. About the Judgment of the Court (Grand Chamber) 21 december 2016” *Revista Aranzadi Unión Europea*, n°3, pág. 14

Por ello, no toda infracción del Derecho de la Unión Europea será susceptible de generar responsabilidad, sino que deberán concurrir una serie de requisitos que se han ido fijando en las sucesivas sentencias que he ido comentando, pero sobre todo quedó fijado en la Sentencia Köbler:

1. Que la norma jurídica tenga por objeto conferir derechos 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

El primero de los requisitos, que la norma violada confiera derechos a los particulares, lo encontramos en los artículos 30 y 52 del TCE (actuales arts. 36 y 59 del TFUE).

La infracción puede ser tanto por acción como por omisión, de normas de efecto directo o no y de derecho originario o derivado.

En el caso del Estado Juez no basta solo con acreditar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada, además tiene que tratarse de una infracción manifiesta grave²⁹, se exige que supere cierto umbral de especial gravedad que lo haga intolerable.³⁰

Respecto del segundo requisito, la violación suficientemente caracterizada, el TJUE expresa que “sólo constituye una violación suficientemente caracterizada cuando concurre una inobservancia manifiesta y grave, por un estado miembro y de una Institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación”. No basta cualquier infracción.

La jurisprudencia del TJUE ha proporcionado los elementos que sirven al juez nacional para determinar la existencia de una violación suficientemente caracterizada, una serie de pautas interpretativas que señalan que son:

1. El grado de claridad y precisión de la norma vulnerada
2. La amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias

²⁹ Toledano Cantero, R “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea por los tribunales nacionales. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aproximación a las novedades introducidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº100, Monográfico Conmemorativo pág. 676

³⁰ Cobreros Mendazona, E. (2015) “La exigibilidad del requisito de la violación suficientemente caracterizada al aplicar en nuestro ordenamiento el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea» *Revista de administración pública*, nº196, pág. 13

3. El carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado
4. El carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho
5. Que la actitud de las instituciones comunitarias haya podido contribuir a la omisión, adopción o mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho Comunitario.

El carácter intencional implica una infracción grave.

Toledano añade que “en cualquier caso, se debe considerar que una violación del Derecho comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado en el tiempo a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido”³¹.

En cuanto al nexo causal, el daño sufrido debe ser consecuencia directa del acto ilícito imputable a su autor. Corresponde a los tribunales nacionales comprobar el cumplimiento de este requisito.

En cuanto a la reparación, el TJUE resolvió que debe ser adecuada al perjuicio sufrido que permita garantizar la tutela efectiva de los derechos de los particulares y rechaza las limitaciones del Derecho interno que excluyan totalmente el lucro cesante. Además, también debe incluirse el daño emergente.

4.1 La omisión del planteamiento prejudicial como supuesto de violación suficientemente caracterizada

Como ha quedado claro en la jurisprudencia del TJUE, existe responsabilidad patrimonial del Estado Juez cuando la norma de Derecho Europeo genera dudas objetivas en cuanto a su interpretación y el órgano jurisdiccional que resuelve el asunto no plantea la cuestión prejudicial y se constata con posterioridad que la interpretación que realizó dicho órgano es errónea.

Por tanto, existe entre el incumplimiento por no plantear la cuestión prejudicial y el nacimiento de la responsabilidad patrimonial una clara conexión porque si el tribunal

³¹ Toledano Cantero, R “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea por los tribunales nacionales. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aproximación a las novedades introducidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº100, Monográfico Conmemorativo pág. 660.

hubiera planteado la cuestión prejudicial al TJUE, habría interpretado correctamente y no habría producido los daños y perjuicios a los ciudadanos.

Deducimos de esto que la cuestión prejudicial constituye una pieza esencial del ordenamiento jurídico comunitario porque si los órganos están obligados a aplicar el Derecho de la Unión Europea, ya que el principio de primacía del Derecho Europeo así lo establece, esta negativa a plantear las cuestiones prejudiciales supone una violación caracterizada. Además de que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros se atribuyen una competencia que no les corresponde al interpretar el Derecho de la Unión.

En la jurisprudencia el TJUE aporta las condiciones para declarar un incumplimiento imputable a los órganos jurisdiccionales de última instancia, que son: 1) el incumplimiento imputable a los órganos jurisdiccionales nacionales concierne solamente a los órganos cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso judicial de Derecho interno; 2) es que este órgano haya adoptado al menos una decisión judicial; 3) no es necesario comprobar elementos subjetivos; 4) se requiere de la existencia de una contradicción explícita entre la jurisprudencia del TJUE en la materia y la decisión del órgano jurisdiccional de última instancia³².

El Derecho de la Unión Europea permite no plantear la cuestión prejudicial solamente en tres supuestos:

1. Cuando la cuestión planteada es materialmente idéntica a una que ya fue objeto de una decisión con carácter prejudicial en un asunto análogo anteriormente
2. Cuando exista jurisprudencia ya asentada del Tribunal de Justicia que hubiera resuelto la cuestión de derecho que se trata
3. Cuando la correcta aplicación del Derecho de la Unión puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la solución de la cuestión. Es la conocida como doctrina de acto claro.³³

Si existe o no acto claro corresponde valorarlo a los jueces nacionales, no obstante, para dicha valoración y decisión habrán de tenerse en cuenta las características del Derecho

³² Todo esto forma parte de la jurisprudencia del TJUE en la sentencia Ferreira da Silva de 9 de septiembre de 2015.

³³ Todo esto se deriva de la Sentencia CILFIT de 6 de octubre de 1982, asunto 283/81, apartados 13 a 16.

de la Unión, las dificultades concretas de interpretación que presente la norma europea y el riesgo de divergencias jurisdiccionales dentro de la Unión.³⁴

La cuestión prejudicial es la piedra angular de la Unión Europea, un mecanismo de orden público que garantiza la eficacia uniforme del Derecho de la Unión Europea, por ello su incumplimiento cuando existen dudas objetivas o cuando el tribunal de última instancia se separa de la jurisprudencia del TJUE, debe suponer responsabilidad patrimonial si ocasiona daños a los particulares. Y aunque no pretende conferir derechos a los particulares, se trata de una herramienta que puede permitir el reconocimiento de derechos a nivel nacional lo que la conecta con la tutela judicial efectiva.³⁵

Los órganos jurisdiccionales ante los que se presentan los litigios son los que tienen la responsabilidad exclusiva de determinar la necesidad de la solicitud como las preguntas que somete al TJUE. Para los que resuelven en última instancia y se presenta la duda o la posible interpretación errónea es obligatorio que presenten la cuestión prejudicial. Pero según el art. 267 párrafo 3º del TFUE no es un elemento necesario para declarar un incumplimiento imputable a las decisiones de los órganos jurisdiccionales de última instancia que estén en contradicción con la jurisprudencia del TJUE.³⁶

De este modo, en las Conclusiones presentadas sobre el Asunto C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA* se deduce que surgirá la responsabilidad en dos ocasiones:

1. Cuando la norma jurídica que se ha infringido es poco clara y precisa, el error de Derecho de que se trata no es excusable porque debería haber planteado la cuestión prejudicial.
2. Cuando la norma jurídica que se ha infringido es clara y precisa, el error de Derecho de que se trata es menos excusable, porque si el órgano jurisdiccional hubiera considerado conveniente apartarse de dicha norma o de la interpretación dada a la misma por el TJUE de ella tendría que haber planteado, igualmente, una cuestión prejudicial³⁷.

³⁴ Sentencia Ferreira da Silva de 9 de septiembre de 2015, apartado 39 y Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2005, asunto C-561/19 apartado 33

³⁵ Martín Delgado. “Entre interpretación uniforme y garantía de correcta ejecución del derecho de la Unión: la obligación de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia en el contexto del recurso por incumplimiento”. *Revista Española de Derecho Europeo*, nº69, 2019 pág. 18

³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 12 de noviembre de 2009. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-154/08. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2009:695

³⁷ Calatayud Prats, I. “La responsabilidad patrimonial del Estado Juez por incumplimiento de la obligación de plantear cuestión prejudicial. A propósito de la Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2016, sobre cláusulas suelo. The possibility of rendering the State liable attributable to a decision of a court of a

Por eso, el cumplimiento de la obligación del planteamiento de la cuestión prejudicial ha de ser estricto, porque de dicho planteamiento se puede evitar la vulneración de derechos de los ciudadanos y se garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Como las dudas han de ser objetivas, no pueden entenderse en términos de convicción subjetiva, cosa que también sería categorizado como violación suficientemente caracterizada.

4.2. Responsabilidad patrimonial por la vulneración del derecho de la Unión Europea introducidos por la legislación española 39/2015 y 40/2015 de 1 de octubre

Aunque estas leyes tratan sobre la responsabilidad patrimonial de la administración, del sector público en general, sí hacen especial referencia y han incorporado algunas innovaciones significativas en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por infracción del Derecho de la Unión Europea.

Es la primera vez que en nuestro sistema legislativo encontramos regulación explícita la figura de la responsabilidad del Estado por vulneración del Derecho de la Unión Europea, y que no sean simplemente los principios establecidos por el TJUE a través de su jurisprudencia.

Esta inclusión tiene su importancia porque acerca la legislación española a todos los requisitos de la responsabilidad patrimonial por vulneración del Derecho de la Unión Europea que se ha ido forjando a lo largo de los años en la sucesiva jurisprudencia que he ido comentando en todo el apartado 3 de este trabajo. Requisitos de construcción íntegra de la jurisprudencia del TJUE y que quedan contenidos en un texto normativo español por primera vez.

Se regula en el art. 32.4 y 5 de la LRJSP, pero como ya he dicho se refiere a la responsabilidad del sector público en general. La responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de la Administración de Justicia se sigue encontrando en la LOPJ 6/1985.

Algunas de las novedades que se encuentran en la legislación de 2015 es que se establece como requisito *sine qua non* la exigencia a los particulares de haber obtenido, en

member state adjudicating at last instance. And in particular the failure by a court of last instance to discharge the obligation to make a reference to the court of justice. About the Judgment of the Court (Grand Chamber) 21 december 2016” *Revista Aranzadi Unión Europea* nº3, 2017 pág. 23

cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño siempre y cuando en la misma hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea, que posteriormente se declare.

El legislador al incluir esta cláusula pretende que se vuelva prácticamente imposible el acceso a obtener la reparación del daño causado. Supone un total retroceso al instaurar el requisito de agotar los recursos internos para poder solicitar la responsabilidad del Estado siendo la norma nacional más restrictiva en este ámbito.

4.3. Caso del sistema de compensación equitativa con cargo a los presupuestos generales del Estado.³⁸

Como ejemplo aquí en España de situaciones en las que los jueces en su función jurisdiccional han vulnerado el Derecho de la Unión Europea y han generado la responsabilidad patrimonial, cabe analizar el caso del sistema de compensación equitativa con cargo a los presupuestos generales del Estado, en los años 2017 y 2018.

Hubo varias resoluciones judiciales de la Sala 3ª del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que rechazaron las peticiones de responsabilidad patrimonial realizadas por diferentes titulares de derechos de propiedad intelectual. Estos reclamaban los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de los graves defectos del sistema de compensación equitativa establecido en la Disposición 10ª del Real Decreto-ley 20/2011, en el Real Decreto 1657 y en el art. 1.2 de la Ley 21/2014.

Estas normas establecían un sistema de compensaciones que se pagaban a través de unas cantidades consignadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Este mecanismo de compensación equitativa fue declarado incompatible con la Directiva 2001/29.

Todo esto se tradujo en que los titulares de derechos acudieran a los tribunales buscando la reparación de los perjuicios causados. Sin embargo, todas las sentencias publicadas se han negado a apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, ya fuese la responsabilidad del Estado legislador o los procedimientos en los que se solicitaba una indemnización por los perjuicios derivados de la declaración de

³⁸ Garrote Fernández-Díez, I. (2019) “Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la UE y reparación del perjuicio causado: el caso del sistema de compensación equitativa con cargo a los presupuestos generales del Estado.” *La Ley Unión Europea*, nº72.

nulidad de las diversas Órdenes ministeriales que determinaban el importe de la compensación con carácter anual.

El 19 de abril de 2017 se desestimó una petición de responsabilidad del Estado legislador porque la infracción del Derecho europeo en la que incurrían las normas no se entendía como “suficientemente caracterizada”.

4.4. Responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la aplicación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos creado por la Ley 24/2001³⁹

En el año 2016 la entidad GARCATRI, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de noviembre de 2015, que desestimó su solicitud de indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, por los pagos efectuados desde el ejercicio 2002 en concepto de Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos que fue creado en 2001.

Pero en marzo de este año 2022 el Tribunal Supremo ha dictado sentencia en el recurso presentado contra la resolución en la que se desestima la solicitud de indemnización, y la Administración General del Estado deberá indemnizar a la entidad porque queda probado que el impuesto es contrario a Derecho de la Unión Europea.

4.5. Sentencia Transportes Urbanos⁴⁰

En esta sentencia de 26 de enero de 2010, el Tribunal Supremo examina la responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho de la Unión Europea en por la que se modifica el criterio que venía aplicando al exigir que el demandante hubiese agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de la ley.

En 2005 el Tribunal de Justicia declaró que la limitación deducible del IVA que se establecía en la Ley 37/1992 era incompatible con varios artículos de la Sexta Directiva.

La empresa Transportes Urbanos, que había presentado autoliquidaciones con respecto a esa limitación pero no ejerció su derecho a solicitar la rectificación, interpuso

³⁹ STS 1133/2022 ECLI:ES:TS:2022:1133

⁴⁰ STS De 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL contra Administración del Estado, asunto C-118/08 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2010:39

una reclamación en la que alegaba el perjuicio por la infracción del legislador con respecto a esa Directiva.

El Consejo de Ministros desestimó la reclamación de la empresa basándose en que “las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión están sometidas a una regla de agotamiento previo de las vías de recurso, administrativas y judiciales”⁴¹.

El Tribunal de Justicia declaró que resultaba incompatible con el principio de equivalencia esa diferencia de régimen entre las indemnizaciones solicitadas sobre una base posteriormente declarada inconstitucional, y las solicitadas con base en una ley que posteriormente fue declarada incompatible con el Derecho de la Unión Europea.⁴²

A través de estas sentencias vemos un poco la evolución que ha tenido en la legislación y jurisprudencia española el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado por vulneración del Derecho de la Unión Europea, ya sea por el Estado legislador o por el Estado Juez.

Además, vemos que la legislación de 2015 con respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, ya sea del Estado-Legislador o del Estado-Juez, se está volviendo cada vez más restrictiva y está haciendo que sea mucho más complicado poder emprender las acciones necesarias para poder reclamar las indemnizaciones por la responsabilidad patrimonial del Estado, derivadas de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Poco a poco va cambiando de rumbo la jurisprudencia, como se puede ver en la STS 1133/2022. En un principio, el Tribunal Supremo rechazaba igualar la responsabilidad estatal por daños ocasionados por una ley inconstitucional al caso de la responsabilidad estatal por ley incompatible con el Derecho de la Unión Europea, cosa que carecía de fundamento y que, como recuerda el TJUE en la sentencia Köbler “...no se puede privar a los particulares de la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado con el fin de obtener por dicha vía una protección jurídica de sus derechos”⁴³.

⁴¹ STS De 26 de enero de 2010, apartado 13.

⁴² Cobreros Mendazona, E. “La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial” *Revista de Administración Pública*, nº200, 2016, pág. 331

⁴³ Sentencia Köbler, apartado 34

4.6. La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez. Diferencia entre error judicial y anormal funcionamiento de la Administración de Justicia

Como ya he ido avanzando, dentro de la responsabilidad patrimonial existen supuestos más específicos, que tienen una regulación particular. Es el caso de la llamada responsabilidad patrimonial del Estado-Juez.

Esto se regula en el art. 292 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Su apartado primero dice así: “Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados, derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título”

Aunque la responsabilidad de las Administraciones Públicas cubre todos los daños derivados de la actuación normal o anormal de las mismas debe tenerse en cuenta que esta modalidad particular de responsabilidad sólo cubre los daños originados por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El daño sufrido debe reunir tres características que comparte con la responsabilidad patrimonial de la Administración general:

1. Ser efectivo.
2. Poder evaluarse económicamente
3. Ser individualizado con respecto a una o varias personas.

La responsabilidad directa puede derivar de dos situaciones diferentes. Por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia y por error judicial.

Diferencia entre error judicial y anormal funcionamiento de la Administración de Justicia

El error judicial es aquella situación que se produce con ocasión del pronunciamiento de una resolución judicial firme injusta o equivocada, viciada de un error patente y que provoca conclusiones ilógicas o irracionales. Se trata de una disfunción imputable al titular de la función jurisdiccional que en el caso concreto dicte la resolución errónea.

Puede ser error judicial genérico, que se encuentra regulado en los arts. 292.1, 293, 295 y 297 de la LOPJ, y por errores judiciales específicos como la prisión provisional del luego absuelto o el caso del sobreseimiento por “inexistencia del hecho” regulado en los arts. 294 LOPJ, 9.5 PIDCP (Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos) y 5.5 CEDH (Convenio Europeo de Derechos Humanos) o recurso de revisión de sentencias firmes tornando la condenatoria en absolutoria regulada en los arts. 954 a 961 LECr (Ley de Enjuiciamiento Criminal) y 14.6 PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La interpretación jurisprudencial del error judicial exige que éste sólo se invoque en casos manifiestos, evitando la indefensión particular. Además, por su configuración no puede emplearse este concepto como una instancia adicional frente a una sentencia desfavorable.

Constituye funcionamiento anormal de la Administración de justicia es la situación en la que se producen defectos o anomalías en la actuación de los juzgados y tribunales generando un perjuicio al particular, cualquier funcionamiento irregular de los servicios judiciales. El daño ~~que~~ puede haber sido causado por todas las personas que intervienen en la tramitación del procedimiento, de una manera que ya no estamos ante una circunstancia imputable al juez en concreto como en el caso del error judicial.

4.7. Sentencia Comisión/España de 12 de noviembre de 2009⁴⁴

En esta sentencia del TJUE se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones de los arts. 2 y 4 de la Directiva 77/388/CEE de 17 de mayo de 1977.

El Tribunal de Justicia rechazó la alegación del Estado español sobre la dificultad de subsanar el incumplimiento que le había imputado la Comisión por proceder de una sentencia del Tribunal Supremo, y consideró que se había producido el incumplimiento, aunque hubiera tenido su origen en una única sentencia dictada por el órgano jurisdiccional nacional.

No entró a valorar la eventual infracción del art. 267 por no haber planteado la cuestión prejudicial.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 12 de noviembre de 2009. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-154/08 ECLI:EU:C:2009:695

Fue la primera vez que el TJUE declaraba la infracción del Derecho de la Unión como consecuencia de una sentencia judicial.

El origen del incumplimiento se encontraba en una serie de decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo. En estas decisiones se llegó a considerar que los Registradores de la Propiedad no estaban sujetos a IVA, ya que estos “eran meros funcionarios y formaban parte de la Administración Pública”⁴⁵.

Este razonamiento no era compatible con una anterior sentencia⁴⁶ que también trataba sobre el IVA, por lo que el Tribunal Supremo español decidió alejarse de la jurisprudencia del TJUE.

En la sentencia de incumplimiento se concluyó lo que ya se había dicho en la sentencia adoptada anteriormente.

4.8. Sentencia TJUE de 21 de diciembre de 2016, sobre cláusulas suelo. ⁴⁷

En esta sentencia de 2016 se resuelven las cuestiones prejudiciales procedentes de distintas Audiencias Provinciales y Juzgados sobre la interpretación del TS de las distintas normas comunitarias (en concreto los arts. 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores).

Se planteó si el hecho de limitar los efectos de la declaración de nulidad de una cláusula contractual resultaba compatible con dicha Directiva.

El TJUE reitera lo ya dictado en su jurisprudencia precedente, insistiendo en que la cláusula abusiva nunca ha existido y no podrá tener efectos frente al consumidor por lo que, como consecuencia, se tendrá derecho al resarcimiento de la situación de hecho. Se deduce de ello la obligación del juez nacional de dejar sin aplicación una cláusula contractual abusiva y el correspondiente efecto restitutorio en relación con tales importes.

Como hemos visto en la jurisprudencia del TJUE, el que se declaren nulas estas cláusulas por abusivas e ir en contra del art. 6.1 de la Directiva 93/13/CEE, puede implicar que el órgano jurisdiccional nacional de última instancia se ha separado de la jurisprudencia

⁴⁵ TJUE, sentencia de 12 de noviembre de 2009, Comisión/España, apartado 32

⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 25 de julio de 1991. Ayuntamiento de Sevilla contra Recaudadores de Tributos de las Zonas primera y segunda. Asunto C-202/90. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1991:332

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, Francisco Gutiérrez Naranjo asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15. ECLI:EU:C:2016:980

lo que supone una violación suficientemente caracterizada, como hemos aclarado anteriormente en este trabajo. Por lo que los ciudadanos que han visto su derecho vulnerado podrán iniciar el procedimiento de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado por medio de los jueces.

Recientemente se ha publicado un auto del TS⁴⁸ en el cual se discute el plantear una cuestión prejudicial (2019/C 380/01, DOUE 8/11/2019) por dudas con referencia a las cláusulas suelo.

En este auto recalcan que aunque las partes soliciten que se plantee la cuestión prejudicial el tribunal no está obligado a ello, pero, al no cumplir ninguno de los supuestos en los que la UE permite el no planteamiento de la cuestión prejudicial y existir duda suficiente y razonable en la interpretación correcta de la legislación de la Unión Europea sí es pertinente el planteamiento de esta.

Además, la cuestión prejudicial evita que existan “divergencias jurisprudenciales entre los órganos judiciales de los Estados que componen la propia Unión”⁴⁹ lo que a su vez minimiza la posibilidad de vulneración del Derecho de la Unión Europea.

Así mismo el auto afirma que, según el TEDH, del tercer párrafo del art. 267 TFUE se concluye que los tribunales nacionales cuyas decisiones no están sujetas a un recurso legal interno y se niegan a remitir una cuestión al TJUE para una decisión prejudicial están obligados a justificar su denegación.

⁴⁸ Auto TS 29-26-2022

⁴⁹ Auto TS 29-06-2022, fundamento de derecho tercero párrafo 4.

5. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea garantiza a los particulares que cuando sufran un daño o perjuicio como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión Europea que pueda atribuirse a una decisión de un tribunal de un Estado Miembro puedan ejercitar una acción para ser indemnizados de los daños sufridos.

Gracias a toda la jurisprudencia y a todos los procesos que ha habido a lo largo de los años con respecto a la responsabilidad de los Estados por vulneración del derecho de la Unión Europea, encontramos en el art. 340, párr. II TFUE la acción de indemnización por responsabilidad extracontractual, un procedimiento específico en el Derecho de la Unión, un cauce ante sus Tribunales para satisfacer este derecho a la reparación.: “En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”. También cuando el daño es consecuencia de los propios tribunales de la UE. El problema radica en que en muchas ocasiones, para llegar hasta este procedimiento, se tienen que cumplir los requisitos que establecen los Estados miembros.

Cuando la vulneración procede de los tribunales nacionales, deben seguirse procedimientos internos y son las autoridades del propio Estado quienes tienen que satisfacer este Derecho de la misma forma que se tratan las reclamaciones por responsabilidad por infracción del derecho interno.

El problema se ha puesto de manifiesto desde la Sentencia Ferreira dado que uno de los problemas que se da en bastantes Estados Miembros, es que en sus legislaciones nacionales se exige como requisito previo la revocación de la resolución lesiva dictada por ese órgano jurisdiccional cuando en la práctica esa revocación no es posible.⁵⁰ Pero como no se modifican las leyes internas para retirar ese requisito en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial por infracción del Derecho nacional, los Estados Miembros tienen una dualidad de cauces en sus regímenes de reclamaciones dependiendo de si se infringe Derecho interno o Derecho de la Unión Europea. En vez de esa dualidad, algunos

⁵⁰ Toledano Cantero R “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea por los tribunales nacionales. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aproximación a las novedades introducidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº100 Monográfico Conmemorativo. 2018 pág. 675.

Estados Miembros introducen requisitos en la regulación nacional para intentar igualar por abajo, llegando a tener regímenes de reclamaciones de responsabilidad patrimonial para infracciones de derecho interno, más estrictos y limitados que los que resulta del régimen de la jurisprudencia del TJUE pero que siguen siendo aceptables en virtud del principio de autonomía procedimental y equivalencia. Este último es el caso de España, con la reforma introducida en la LRJSP.

Como bien menciona Cobreros Mendazona⁵¹: “en los casos de reclamación de una indemnización por incumplimiento judicial del derecho de la Unión Europea, para cumplir las exigencias del Tribunal de Justicia, el Tribunal Supremo deberá prescindir de su asentada y restrictiva jurisprudencia sobre el error judicial indemnizable para sustituirla por la aplicación pura y simple del requisito de la violación suficientemente caracterizada, según el contenido que le ha otorgado el Tribunal de Justicia, sobre todo en su Sentencia Köbler.”

5.1. Procedimiento de error judicial

La independencia y la responsabilidad judicial tienen ciertas singularidades en el momento de reclamar estas indemnizaciones.

Debido al principio de independencia judicial, los particulares no disponen de ninguna acción directa contra el juez a quien se atribuye el error. Además, no basta con que este particular se considere lesionado como consecuencia de un error, sino que tiene que ser declarado por propio poder judicial, por medio del Tribunal Supremo.

Todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda recaer sobre el Juez o Magistrado que ha cometido el error cuando haya aplicado el derecho equivocadamente, por repercusión de la del Estado sobre él.

Los requisitos para que se aprecie error judicial y la exigencia de dicha responsabilidad patrimonial y por lo tanto para tener derecho a una indemnización, se encuentran regulados en el art. 293 LOPJ.

El error judicial tiene que reconocerse necesariamente por resolución judicial. Esta resolución judicial debe ser dictada en respuesta a un recurso de revisión o un proceso de declaración de error que se haya iniciado *a posteriori* si se hubieran agotado los recursos previstos en el ordenamiento.

⁵¹ Cobreros Mendazona “La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial” *Revista de Administración Pública*, nº200, 2016, pp.315-339 pág. 336.

Son varios los requisitos exigibles que se recogen en este artículo.

Primero, la acción judicial para el reconocimiento del error deberá ser inexcusablemente en el plazo de tres meses, a partir del día en que pudo ejercitarse.

La declaración del error tiene que deducirse ante la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo orden jurisdiccional que el órgano a quien se imputa el error. Si el error se está imputando al Tribunal Supremo este procedimiento deberá sustanciarse ante la Sala Especial del mismo, regulado en el art. 61 LOPJ.

Además, como nos aclara Cobreros Mendazona⁵²: “Para las acciones indemnizatorias fundadas en un incumplimiento judicial del ordenamiento de la Unión, debe aplicarse el requisito de la violación suficientemente caracterizada, en detrimento de la interpretación propia del Tribunal Supremo sobre lo que (al menos hasta ahora) entiende por error judicial ex art. 293.1 LOPJ, por ser esta interpretación (estatal) más restrictiva que aquel requisito (europeo)”.

El procedimiento para sustanciar la pretensión será el mismo que el recurso de revisión en materia civil, siendo partes, tanto el Ministerio Fiscal y la Administración del Estado.

Si el error no fuera apreciado se le imponen las costas a quien hizo la petición.

No procederá la declaración de error contra la resolución judicial a la que se impute mientras no se hubieren agotado previamente los recursos previstos en el ordenamiento.

La mera solicitud de declaración del error no podrá impedir la ejecución de la resolución judicial a la que aquél se impute.

Esta declaración se resolverá por los cauces del recurso de revisión, si bien serán parte del Ministerio Fiscal y la Administración del Estado. Además, el órgano a quien se achaque el error deberá emitir informe para el Tribunal que deba resolver.

Esta resolución se dicta en el plazo de quince días y contra ella no cabe recurso. Se podrá apreciar el error judicial para poder proseguir con la reclamación de la responsabilidad patrimonial o se podrá desestimar la pretensión cerrando así el acceso al procedimiento de responsabilidad patrimonial e imponiéndose las costas al peticionario.

⁵² Cobreros Mendazona “La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial” *Revista de Administración Pública*, nº200, 2016, pág. 337

El único objetivo de la declaración del error judicial es poder iniciar la reclamación indemnizatoria. Su efecto se limita solamente a permitir a los perjudicados solicitar una indemnización.

Una vez obtenido el reconocimiento del error judicial, los particulares pueden iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial de Estado frente al Ministerio de Justicia en el plazo de un año.

Una vez agotada la vía administrativa, la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo correspondería a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, así se regula en el art. 11.1 a) de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

Si reconocimiento del error judicial no fuese necesario, el procedimiento se podrá instar en el plazo de un año desde que se produjera la lesión o se manifestaran sus efectos. Por tanto, el plazo de prescripción del derecho a reclamar comenzará a contar de diferente forma para los diferentes tipos de responsabilidad. Si se reclama por error judicial, desde la declaración del mismo o bien desde la notificación de la sentencia de revisión que lo haya reconocido.

6. CONCLUSIONES

1. La responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la Unión Europea ha ido evolucionando a lo largo de los años y se ha ido forjando poco a poco con cada sentencia del TJUE que se iba dictando hasta llegar al concepto y normas que tenemos hoy en día, especificando los requisitos que han de darse para la correcta interpretación del art. 267 del TFUE, en concreto el párrafo tercero.

2. La protección de los derechos de los particulares gracias al Derecho Comunitario tiene que ser igual, no puede variar en función de la naturaleza de la autoridad que origina el daño. Da igual si la autoridad es nacional o comunitaria. Y también independientemente de cuál sea el órgano del Estado a cuya acción u omisión se deba el incumplimiento.

3. El resumen de todas las sentencias que he ido comentado del TJUE son los requisitos que son susceptibles para generar responsabilidad que son: que la norma jurídica tenga por objeto conferir derechos particulares, que la violación del Derecho de la Unión Europea esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas. Esto incumbe a todos los órganos del Estado.

4. Para que se genere esa responsabilidad se establece además del requisito de que la vulneración tiene que ser manifiesta y grave, que tiene que estar lo suficientemente caracterizada. Para saber si esta infracción está lo suficientemente caracterizada el TJUE también ha proporcionado los elementos que le sirven al juez para determinarlo:

- a. El grado de claridad y precisión
- b. El grado de claridad y precisión de la norma vulnerada,
- c. La amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias
- d. El carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado,
- e. El carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho,

f. Que la actitud de las instituciones comunitarias haya podido contribuir a la omisión, adopción o mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho Comunitario.

5. El Derecho comunitario se opone a una legislación nacional que limita la responsabilidad sola y exclusivamente a los casos de dolo o de culpa grave del juez, si esa limitación excluye la exigencia de la responsabilidad del Estado miembro afectado en otros casos en los que se haya cometido una infracción manifiesta del Derecho nacional aplicable.

En sus decisiones el TJ deja claro que una violación es suficientemente caracterizada cuando la resolución se haya dictado con un desconocimiento manifiesto de la jurisprudencia del Tribunal en la materia.

6. La responsabilidad patrimonial del Estado Juez tiene como fundamentos y objetivos garantizar la eficacia del derecho comunitario y motivar a los órganos jurisdiccionales a plantear cuestiones prejudiciales cuando existan dudas en la interpretación.

7. TJUE establece que los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado de las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños y perjuicios no pueden ser menos favorables ni pueden articularse de manera que en la práctica sea imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización que los requisitos de la Unión Europea, tienen que cumplir el principio de equivalencia y el principio de efectividad.

8. La forma más común en la que puede incurrir el Estado Juez en responsabilidad patrimonial es la vulneración de derechos grave y en la errónea interpretación del derecho de la Unión Europea por lo que, la omisión del planteamiento prejudicial es de las situaciones que más veces ha generado que la responsabilidad de los jueces, porque al no plantear la cuestión vulneran los derechos de los ciudadanos y cometen errores en la interpretación del derecho o de la jurisprudencia.

9. EL TJUE ha regulado las situaciones en las que es obligatorio plantear la cuestión prejudicial y los supuestos en los que no se tiene por qué plantear la cuestión

prejudicial. Es obligatorio cuando los órganos que van a resolver el asunto son última instancia y los individuos no tiene opción a recurso. Las situaciones en las que no tiene por qué plantearse son: cuando la cuestión es idéntica a otra que ya fue objeto de cuestión prejudicial, cuando exista jurisprudencia sentada y cuando la aplicación del derecho no deje lugar a duda.

El propósito de esta limitación es que los órganos jurisdiccionales de última instancia se cercioren de no llegar a interpretaciones que sean contrarias a la jurisprudencia del TJUE o en caso de que no sea evidente elevar la cuestión prejudicial al TJUE.

10. La efectividad de la responsabilidad patrimonial en que pueden incurrir las administraciones públicas nacionales sigue hoy día creando problemas cuya resolución incumbe al TJUE por diferentes motivos.

El primero de ellos es la falta de legislación común al respecto. Solamente existen los criterios derivados del 267 TFUE y cómo se han ido concretando con la jurisprudencia del TJUE, pero no hay una legislación común para todos los Estados miembros.

Esta carencia tiene consecuencias porque por mucho que se intente unificar la normativa, los Estados miembros todavía tienen un gran margen de actuación, siendo necesario que los particulares actúen según los procedimientos internos de cada Estado miembro para las reclamaciones por responsabilidad patrimonial por incumplimiento de derecho interno. Esto se traduce en diferentes reglas y diferentes criterios que, aun entrando dentro del margen establecido, y gracias al principio de autonomía procedimental de los Estados miembros para implementar el Derecho de la Unión, introducen reglas y limitaciones que pueden llegar a afectar al principio de efectividad del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

11. Aun haciendo que sea obligatoria la presentación de la cuestión prejudicial, si en los procedimientos internos se establece que no es necesaria para decidir sobre el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial por vulneración por derecho interno, los diferentes Estados miembros seguirán actuando de la forma en la que sus normas internas lo establecen, con sus requisitos propios. Sin tener un proceso armonizado para todos los Estados miembros que facilite a todos los ciudadanos y al TJUE poder llevar a cabo el proceso.

12. En concreto en España, las novedades introducidas en la LRJSP, ~~que~~ aunque se refiere más a la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator, y las diferentes sentencias en esta materia, hacen evidente una tendencia restrictiva, tanto en la legislación como en la jurisprudencia del TS, referida en concreto al requisito de agotar previamente los recursos internos para poder solicitar la responsabilidad patrimonial, ya que solo se admite la existencia de error judicial indemnizable en supuestos muy extremos.

13. La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez en España está regulada en la LOPJ de 1985. Los artículos en los que se encuentra legislado fueron modificados por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio, pero la vulneración del Derecho de la Unión Europea sigue sin encontrarse entre estos preceptos como sí se hacen en la normativa con la responsabilidad del Estado-Legislator, con claro incumplimiento de la jurisprudencia del TJUE.

14. España es uno de los Estados miembros en los cuales, la normativa interna no establece ningún proceso concreto para la vulneración del Derecho de la UE por lo que se tiene que seguir el proceso del art. 293 LOPJ. Artículo que establece que el error debe ir precedido de una decisión judicial que expresamente lo reconozca con lo cual hace difícil que los particulares puedan recibir ese reconocimiento del error porque se reduce únicamente a que se haya planteado o no la cuestión prejudicial.

7. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982 Srl CILFIT y Lanificio di Gavardo SpA contra Ministero della Sanità. asunto 283/81 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1982:335

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 25 de julio de 1991. Ayuntamiento de Sevilla contra Recaudadores de Tributos de las Zonas primera y segunda. Asunto C-202/90. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1991:332

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991. Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana. Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90. European Court Reports 1991 I-05357 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1991:428

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996. Brasserie du Pêcheur SA contra Bundesrepublik Deutschland y The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y otros. Asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93. European Court Reports 1996 I-01029 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1996:79

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1998, Kalliope Schöning-Kougebetopoulou contra Freie und Hansestadt Hamburg, asunto C-15/96 ECLI:EU:C:1998:3

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003. Gerhard Köbler contra Republik Österreich. Asunto C-224/01. European Court Reports 2003 I-10239 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2003:513

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 15 de septiembre de 2005. Intermodal Transports BV contra Staatssecretaris van Financiën. Asunto C-495/03. European Court Reports 2005 I-08151 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2005:552

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de junio de 2006. Traghetti del Mediterraneo SpA contra Repubblica italiana. Asunto C-173/03. European Court Reports 2006 I-05177 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2006:391

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 12 de noviembre de 2009. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-154/08. European Court Reports 2009 I-00187* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2009:695

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL contra Administración del Estado, asunto C-118/08 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2010:39

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 9 de septiembre de 2015. João Filipe Ferreira da Silva e Brito y otros contra Estado portugués. Asunto C-160/14. Digital reports (Court Reports - general) ECLI identifier: ECLI:EU:C:2015:565

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 28 de julio de 2016. Milena Tomášová contra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR y Pohotovost' s.r.o. Asunto C-168/15. Digital reports (Court Reports - general) Digital reports (Court Reports - general) ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:602

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15. ECLI:EU:C:2016:980

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 13 de diciembre de 2018 Unión Europea contra Kendrion NV Asunto C-150/17 P ECLI:EU:C:2018:1014

Sentencia nº1004/2016, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Rec 199/2014 de 6 de mayo de 2016

Sentencia nº388/2022, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 8, Rec 3939/2016 de 28 de marzo de 2022 ECLI:ES:TS:2022:1133

Auto TS 29-06-2022 Petición de decision prejudicial

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Calatayud Prats, I. “La responsabilidad patrimonial del Estado Juez por incumplimiento de la obligación de plantear cuestión prejudicial. A propósito de la Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2016, sobre cláusulas suelo. The possibility of rendering the State liable attributable to a decision of a court of a member state adjudicating at last instance. And in particular the failure by a court of last instance to discharge the obligation to make a reference to the court of justice. About the Judgment of the Court (Grand Chamber) 21 december 2016” *Revista Aranzadi Unión Europea* nº3, 2017
- Cobrerros Mendazona, E. “La exigibilidad del requisito de la violación suficientemente caracterizada al aplicar en nuestro ordenamiento el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea» *Revista de administración pública*, nº196, 2015
- Cobrerros Mendazona, E. “Un paso más en la consolidación de la responsabilidad patrimonial de los Estados por incumplimiento judicial del Derecho de la Unión Europea (y en el reforzamiento de la cuestión prejudicial): la sentencia Ferreira da Silva”. *Revista española de Derecho Europeo*, nº58, 2016, pp.83-107
- Cobrerros Mendazona, E. “La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial” *Revista de Administración Pública*, nº200, 2016, pp.315-339
- Cobrerros Mendazona, E. “El diálogo judicial para la construcción de la responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea”. *AFDUAM*, nº22, 2018, pp.421–476.
- Cobrerros Mendazona, E. “Culpabilidad, funcionamiento de los servicios y antijuridicidad en la responsabilidad patrimonial de la Administración y una referencia a la de los demás poderes del Estado”. *Revista de Administración Pública*, nº213, 2020, pp.93–108.
- Comisión Europea, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre daños y perjuicios en relación con la violación del Derecho de la Unión Europea por los Estados miembros*. 2009, Bruselas – Bélgica.
- Garrote Fernández-Díez, I. “Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la UE y reparación del perjuicio causado: el caso del sistema de compensación equitativa con cargo a los presupuestos generales del Estado.” *La Ley Unión Europea*, nº72, 2019

- González Cueto, T., & Blanque Rey, L. “La responsabilidad patrimonial del estado por vulneración del derecho de la Unión Europea”. *Diario La Ley*, (nº9047), 2, 2017
- López Parada, R.A “Conflictos recientes entre el TJUE y los tribunales nacionales alrededor del principio de primacía” *Revista Española de Derecho Europeo*, nº73-74, 2020, pp.91-134
- Martin Delgado. “Entre interpretación uniforme y garantía de correcta ejecución del derecho de la Unión: la obligación de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia en el contexto del recurso por incumplimiento”. *Revista Española de Derecho Europeo*, nº69, 2019 pp.1-18
- Rodríguez Ramos, L. “Apariencia y realidad en la responsabilidad patrimonial del Estado Juez (limitada vigencia del artículo 121 CE)”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº38, 2016, pp.411-431.
- Quintero Cruz, D. “Las deficiencias de la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez con origen en la prisión provisional decretada por error judicial.” *Annuario da facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº22, 2018, pp. 233-248
- Toledano Cantero, R. “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea por los tribunales nacionales. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aproximación a las novedades introducidas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº100, Monográfico Conmemorativo, 2018 pp. 655-684
- Torres Rodríguez, O.E. “Comentario a la sentencia del TJUE de 4 de octubre de 2018 Comisión/Francia. La interpretación del Derecho de la Unión Europea por los Órganos jurisdiccionales naciones y el incumplimiento a la obligación de reenvío prejudicial” *Revista General de Derecho Europeo*, nº47, 2019, pp.117-202