

# Boletín Informativo

MAYO - JUNIO 2007

Roger de Llúria, 123 1º 2ª •Telf. 93 487 37 28 / 93 487 28 55  
www.bufetsociashumbert.com

## La responsabilidad del Estado legislador por daños causados a particulares por violación del Derecho comunitario

**E**n el presente artículo nos ocuparemos de dar una visión general del principio de responsabilidad del Estado frente a los particulares por el incumplimiento del Derecho comunitario. Antes de exponer las líneas generales del indicado principio, que se constituye como garantía última del particular como salvaguarda de los derechos que le reconoce u otorga el Derecho comunitario, hemos de recordar los efectos o consecuencias que tuvo para España su incorporación en la Comunidad Europea a los efectos que nos interesan.

España se integró en la Comunidad Europea mediante el Tratado relativo a la adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmado en Madrid el 12 de junio de 1985, con la autorización de las Cortes Generales concedida por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto.

Con la adhesión de España a la Comunidad Europea el ordenamiento jurídico de ésta forma parte del nuestro, pero con la particularidad de que el Estado español queda sometido al poder normativo de las instituciones comunitarias productoras de normas jurídicas que configuran el derecho comunitario derivado. Estas normas comunitarias, que como hemos indicado antes pasan a formar parte de nuestro ordenamiento interno, generan derechos y obligaciones tanto al

Estado como a los particulares según el caso. Asimismo, señalar que esta relación entre normas nacionales o internas y las normas comunitarias está presidida, según el Tribunal de Luxemburgo, por dos principios que se definen con los términos de “*efecto directo*” y “*primacía*”. El llamado “*efecto directo*” del Derecho comunitario queda claramente establecido en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) del caso *Van Gend & Loos*, de 5 de febrero de 1963, cuando entendió que “*los objetivos de la Comunidad nos confirman que los ciudadanos están afectados directamente por el derecho comunitario; (...) todo produciendo efectos inmediatos que las jurisdicciones internas deben salvaguardar*”. En la sentencia *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978, el Tribunal de Justicia de la Comunidad se reitera en esta posición cuando establece que “*... las reglas del derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos, de manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez; que de esta manera, estas disposiciones son una fuente inmediata de*

■ ■ ■  
***El Estado español queda sometido al poder normativo de las instituciones comunitarias productoras de normas jurídicas***

*derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afectan, ya se trate de Estados miembros o de particulares que son parte en relaciones jurídicas que entran en el ámbito del derecho comunitario”.*

Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Comunidad las condiciones exigidas para que una norma comunitaria sea directamente aplicable (que no requiera una medida nacional para ser efectiva en el ámbito interno) y produzca efecto directo (capacidad para generar derechos y obligaciones entre los particulares y, en consecuencia, la posibilidad de su invocabilidad directa ante los Tribunales internos) son tres:

- a) Que se trate de una disposición **clara**,
- b) Que sea suficientemente **precisa**
- c) Y que sea **autosuficiente** (completa y perfecta), e **incondicional**, es decir, que no requiera plazos de ejecución o reservas.

Así pues, a la luz de lo anterior, se puede afirmar que el “*efecto directo*” ya no se da sólo en los reglamentos, tal y como dispone el art. 189 TCEE, sino también en tratados constitutivos y determinadas Directivas.

Por lo que respecta al principio de “*primacía*” del Derecho Comunitario, cabe señalar, que dicho principio que se predica de todo el ordenamiento comunitario, impone no sólo a los órganos jurisdiccionales, sino a todos los órganos de los Estados miembros, la obligación de dar eficacia plena a las normas comunitarias. Ello es así, debido a que el Derecho comunitario prevalece sobre el Derecho interno. En este sentido ya se manifestó la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad, de 9 de marzo de 1978,

asunto “*Simmenthal*”, cuando estableció que “... en virtud del principio de la primacía del derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto en sus relaciones con el derecho interno de los Estados miembros, no sólo el hacer inaplicable de pleno derecho por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino también –en cuanto que estas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros–, el impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que éstos fueran incompatibles con normas comunitarias;...”. Así pues, podemos afirmar, sin ningún genero de duda, que el Poder Legislativo de nuestro Estado de Derecho, al igual que los Poderes Ejecutivo y Judicial, resta sujeto a la supremacía del ordenamiento comunitario y, en consecuencia, debe actuar con estricta observancia de éste para de este modo no vulnerar el repetido principio de primacía con la elaboración de normas internas que puedan resultar contrarias a las comunitarias.

■ ■ ■

***La sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados 6/90 y 9/90, “Francovich y otros”, consagra el principio de responsabilidad del Estado frente a los particulares por el incumplimiento del Derecho comunitario.***

Como corolario de todo lo anterior, cabe destacar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados 6/90 y 9/90, “*Franovich y otros*”, por ser esta sentencia la que consagra el principio de responsabilidad del Estado frente a los particulares por el incumplimiento del Derecho comunitario. Así, en el apartado 37 de la mentada sentencia el TJCE afirmó que “*el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables*”. La misma sentencia en su apartado 33 ya evidenciaba lo que se pretendía salvaguardar con el indicado principio de responsabilidad, que no era otra cosa que la plena eficacia de las normas comunitarias, al afirmar que “*la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro*”. A esta sentencia que supuso un hito en lo referente a la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por violación del Derecho comunitario, le han seguido muchas otras del mismo Tribunal que confirman el profundo calado que tiene el indicado principio en el ámbito de la Comunidad Europea (Sentencia del TJCE, de 16 de diciembre de 1993, “*Wagner Miret*”; de 5 de marzo de 1996, “*Brasserie du pêcheur y Factortame*”;...).

Llegados a este punto, hemos de hacer especial hincapié en el hecho de que los particulares que resultan perjudicados como consecuencia del incumplimiento por parte

del Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, no pueden acudir directamente al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en aras a proteger sus derechos lesionados y a que se les garantice el rescimimiento de los mismos. Así, conforme a los artículos 226 a 228 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea los únicos que pueden interponer una acción

por incumplimiento directamente ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea son la Comisión y los Estados miembros. Ahora bien, el que los particulares no puedan recurrir directamente el indicado incumplimiento del Estado, no es óbice para que éstos de forma indirecta puedan utilizar otras vías alternativas (denuncias ante la Comisión, recurso ante los Tribunales nacionales o hagan uso del derecho de petición ante el Parlamento Europeo que tiene todo ciudadanos de la Unión Europea) que les permitan patentizar y hacer ver el incumplimiento a los que sí ostentan la legitimación para hacerlo de forma directa en aras a impulsarles a recurrir el mentado incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

Sobre los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado a causa de actos y omisiones del legislador nacional contrarios al Derecho comunitario, señalar que con carácter general la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunida-

■ ■ ■

***Los únicos que pueden interponer una acción por incumplimiento directamente ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea son la Comisión y los Estados miembros.***

des Europeas señala tres requisitos para que pueda darse:

- a) Que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares.
- b) ha de tratarse de una violación suficientemente caracterizada y
- c) que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por el particular.

En relación con el primer requisito, *la existencia de una norma comunitaria que tenga por objeto conferir derechos a los particulares*, hay que señalar que la violación de la norma comunitaria por parte del Estado ha de comportar la privación al particular del disfrute del derecho o derechos que ésta le otorga.

En cuanto al segundo requisito, *que la violación esté suficientemente caracterizada*, aún cuando corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar su concurrencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha establecido unas pautas o indicaciones que permiten orientar a los jueces nacionales en su labor de examinar si existe o no el citado requisito. Así, el Tribunal de Justicia en la sen-

tencia “*Brasserie du pêcheur*”, apartado 56, enumera las siguientes: a) el nivel de claridad y precisión de la disposición infringida; b) el mayor o menor margen de apreciación de que disponga el Estado miembro en relación con la norma vulnerada; c) el carácter inten-

cional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado; d) el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho; e) la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.

En cualquier caso, tal y como afirma la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 5 de marzo de 1996, apartado 57, una violación del Derecho comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado 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.

El tercero y último requisito apuntado anteriormente, relativo a *la existencia de una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los particulares*, comporta la necesidad de que exista un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento imputable al Estado.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad, estos tres requisitos que acabamos de examinar son necesarios y suficientes para dar lugar a la responsabilidad y generar a favor de los particulares un derecho a ver reparados los perjuicios que les haya irrogado el incumplimiento del Derecho co-

■ ■ ■  
***... que la violación esté suficientemente caracterizada.***

■ ■ ■  
***La existencia de una norma comunitaria que tenga por objeto conferir derechos a los particulares.***

■ ■ ■

**La existencia de una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los particulares.**

munitario. En este sentido la sentencia “*Francovich y otros*”, antes citada, en sus apartados 41 a 43 dice literalmente que:

*“41. Estos requisitos son suficientes para generar, en favor de los particulares, un derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho comunitario.*

*42. Con esta reserva, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad. En efecto, a falta de una normativa comunitaria, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la plena protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario (véanse las Sentencias de 22 enero 1976, Russo, 60/75, Rec. pg. 45; de 16 diciembre 1976, Rewe, 33/76, Rec. pg. 1989, y de 7 junio 1981 Rewe, 158/80, Rec. pg. 1805).*

*43. Debe señalarse, además, que las condiciones, de fondo y de forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (véase, en lo que respecta a la materia análoga del reembolso de gravá-*

*menes percibidos en contra de lo dispuesto por el Derecho comunitario, especialmente la Sentencia de 9 noviembre 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. pg. 3595)”.*

Para concluir el examen de los anteriores requisitos, debemos matizar dos cuestiones: la primera que la responsabilidad patrimonial del Estado legislador no puede supeditarse a un requisito subjetivo basado en el concepto de culpa, puesto que ésta no es un requisito esencial, y que en consecuencia, el órgano jurisdiccional nacional, en el marco de la legislación nacional que aplica, no puede hacer depender la reparación del perjuicio a la existencia de un acto intencional o de negligencia del órgano estatal al que le sea imputable la infracción que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario; la segunda, que los citados requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia de la Comunidad tienen carácter subsidiario, puesto que nada impide que el Juez nacional aplique, si su derecho así lo prevé, condiciones menos restrictivas que las establecidas por la jurisprudencia comunitaria a la hora de declarar la responsabilidad del Estado.

Sobre la cuantía de la reparación a cargo del Estado miembro al que le sea imputable la infracción del Derecho comunitario, señalar que ésta deberá ser adecuada al perjuicio sufrido por los particulares, y que a falta de disposiciones comunitarias al respecto, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro la fijación de los criterios que permitan deducir la cuantía de la indemnización, que no pueden ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones o acciones semejantes basadas en el Derecho interno y que, en ningún caso, pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación.

**Apuntes a la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**

El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas

Con amparo en el antiguo artículo 111 del Tratado de Roma se ha desarrollado un acervo comunitario sobre igualdad de sexos de gran amplitud e importante calado, a cuya adecuada transposición se dirige, en buena medida la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En particular se incorporan al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato la 2002/73/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones del trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

La ley se ocupa en su articulado de la proyección general del principio de igualdad en los diferentes ámbitos normativos, y concreta en sus disposiciones adicionales la correspondiente modificación de las muy diversas leyes que resultan afectadas. De este modo la ley nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres.

Especial atención presta la Ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Mediante una serie de previsiones, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y se fomenta una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares, criterios inspiradores de toda la norma que encuentran aquí su concreción más significativa.

La ley pretende promover la adopción de medidas concretas en favor de la igualdad en las empresas, situándolas en el marco de la negociación colectiva, para que sean las partes libre y responsablemente, las que acuerden su contenido.

El Título IV se ocupa del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, incorporando medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales y en las condiciones de trabajo. Se incluye además, entre los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras, la protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Además del deber general de las empresas de respetar el principio de igualdad en el ámbito laboral, se contempla, específicamente, el deber de negociar planes de igualdad en las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores o trabajadoras. La relevancia del instrumento de los planes de igualdad explica también la previsión del fomento de su implantación voluntaria en las pequeñas y medianas empresas.

**La medida más importante para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral es el permiso de paternidad de trece días de duración, ampliable en caso de parto múltiple en dos más por cada hijo o hija a partir del segundo.** Se trata de un derecho individual y exclusivo del padre, que se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento. También se introducen mejoras en el actual permiso de maternidad, ampliándolo en dos semanas para los supuestos de hijo o hija con discapacidad, pudiendo hacer uso de esta ampliación indistintamente ambos progenitores.

Estas mismas mejoras se introducen igualmente para los trabajadores y trabajadoras autónomos y de otros regímenes especiales de la Seguridad Social.

En relación con la reducción de jornada por guarda legal se amplía, por una parte, la edad máxima del menor que da derecho a la reducción que pasa de seis a ocho años, y se reduce, por otra, a un octavo de la jornada el límite mínimo de dicha reducción. También se reduce a cuatro meses la duración mínima de la excedencia voluntaria y se amplía de uno a dos años la duración máxima de la excedencia para el cuidado de familiares. Se reconoce la posibilidad de que tanto la excedencia por cuidado de hijo o hija como la de por cuidado de familiares puedan disfrutarse de forma fraccionada.

Asimismo, se adaptan las infracciones y sanciones y los mecanismos de control de los incumplimientos en materia de no discriminación, y se refuerza el papel

■ ■ ■

***La medida más importante para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral es el permiso de paternidad de trece días de duración, ampliable en caso de parto múltiple en dos más por cada hijo o hija a partir del segundo.***

de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Es particularmente novedosa, en este ámbito la posibilidad de conmutar sanciones accesorias por el establecimiento de Planes de Igualdad.

Las modificaciones en materia laboral comportan la introducción de algunas novedades en el ámbito de Seguridad Social, entre ellas deben destacarse especialmente la flexibilización de los requisitos de cotización previa para el acceso a la prestación de maternidad, el reconocimiento de un nuevo subsidio por la misma causa para trabajadoras que no acrediten dichos requisitos o la creación de la prestación económica por paternidad. Por otro lado y también en materia de Seguridad Social se crea una nueva situación protegida, el riesgo durante la lactancia natural, que tendrá una prestación económica en los mismos términos y condiciones que el riesgo durante el embarazo y que se extinguirá en el momento en que el hijo cumpla nueve meses, salvo que la beneficiaria se haya reincorporado con anterioridad a su puesto de trabajo anterior o a otro compatible con su situación.

## Datos de especial interés

- Real Decreto-Ley 4/2007, de 13 de abril, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. BOE núm. 90, 14/04/2007.
- Resolución MAH/1016/2007, de 2 de abril, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas personalizadas al alojamiento para el año 2007. (Código de la convocatoria HA/05/07). DOGC núm. 4861, 13/04/2007.
- Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas, contenidas en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. BOE núm. 90, 14/04/2007.
- Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Real Decreto 306/2007 de 2 de marzo por el que se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto.
- Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

## CALENDARIO FISCAL

**Finalizará el próximo día 20 de Julio el plazo de presentación de las siguientes declaraciones:**

- **IRPF Y SOCIEDADES.** Retenciones e ingresos a cuenta de rendimientos del trabajo, actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta, ganancias de transmisiones o reembolsos de acciones y participaciones de las instituciones de inversión colectiva o de aprovechamientos forestales de vecinos en montes públicos y rentas de arrendamiento de inmuebles urbanos y capital mobiliario. Segundo trimestre 2007 (Mod. 110, 115, 117, 123, 124, 126, 128).
- **Pagos fraccionados Renta:** Segundo trimestre (Mod. 130 y 131)
- **IVA.** Segundo trimestre 2007 (Mod. 300 y 310).

## COLABORADORES

Lawyers and Economists E.C. Group, Iston,  
Gabinet d'Estudis Jurídics, Socials i Econòmics