

## **EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UE**

### **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **1. Concepto de "incumplimiento" y atribución al Estado:**

- Concepto:
  - ❖ Acción u omisión
  - ❖ Objeto: necesariamente una disposición obligatoria de D° originario, D° derivado o un Acuerdo internacional celebrado por la UE
  - ❖ Sin necesidad de perjuicio o intencionalidad
- Atribución al Estado: concepto amplio de Estado

#### **2. Circunstancias eximentes:**

- Es jurisprudencia constante del TJUE que un EM no puede ampararse en disposiciones, prácticas o situaciones del ordenamiento interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del D° de la UE
- Otras circunstancias fácticas rechazadas por el TJUE: incumplimiento previo de otro EM, inacción de una Institución, ausencia de daños, dificultades internas políticas, económicas o sociales, etc.
- ¿El juego de la excepción de la ilegalidad (v. tema 12) en el marco del procedimiento por incumplimiento?

#### **3. Posibles reacciones ante el incumplimiento del Derecho de la UE por un EM:**

- Invocación por parte de los particulares ante los órganos nacionales, administrativos y jurisdiccionales, de las disposiciones europeas violadas que gocen de eficacia directa a fin de que aquéllos, aplicando la primacía del D° de la UE, salvaguarden los derechos u obligaciones establecidos en tales disposiciones o controlen que el Estado ha respetado los márgenes al poder de apreciación que le dejaba el D° de la UE (remisión al tema 14)
- Apertura de un procedimiento por incumplimiento contra el EM infractor (v. *infra* II)
- Reclamación al EM por el particular perjudicado por el incumplimiento de una indemnización (responsabilidad patrimonial del EM) (v. *infra* III)

## **II. EL PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UE CONTRA LOS EE.MM.**

### **1. Legitimación:**

- El TCE prevé 2 procedimientos:
  - ❖ Art. 258 TFUE –anterior art. 226 TCE-: iniciación por parte de la Comisión
  - ❖ Art. 259 TFUE –anterior art. 227 TCE: iniciación por parte de otro EM
- Ausencia de legitimación activa de los particulares, pero posibilidad de denuncia ante la Comisión

### **2. Procedimiento por incumplimiento iniciado por la Comisión (art. 258 TFUE):**

- *Iniciación:*
  - ❖ Medios de la Comisión para conocer las infracciones:
    - de oficio
    - queja (interpuesta por un particular o por un EM)
  - ❖ Apertura del procedimiento:
    - discrecionalidad de la Comisión
    - ausencia de plazo
    - eventual remisión previa al EM del “escrito de queja” en momento previo a la apertura formal del procedimiento: el juego en este supuesto del principio de cooperación leal
  - ❖ Procedimiento estructurado en 2 fases:
    - fase administrativa o precontenciosa
    - fase judicial o contenciosa
- *Fase administrativa o precontenciosa:*
  - ❖ “Carta de emplazamiento”:
    - motivación de la “sospecha” de incumplimiento
    - fijación de plazo para que el EM haga llegar sus alegaciones
  - ❖ “Dictamen motivado”:
    - caso de ausencia de respuesta o de respuesta insatisfactoria a la carta de emplazamiento
    - exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión determina la “existencia” de un incumplimiento. Imposibilidad de ampliar las imputaciones que figuraban en la carta de emplazamiento (principio de congruencia)
    - exigencia de cumplimiento con el Dº de la UE y fijación de un plazo para comunicar a la Comisión las medidas adoptadas a tal fin
- *Fase judicial o contenciosa:*
  - ❖ Demanda de la Comisión ante el TJUE:
    - no tiene *per se* efectos suspensivos (la medida nacional adoptada en violación del Dº de la UE seguirá desplegando efectos mientras dure el

procedimiento; para evitarlo la Comisión puede solicitar medidas cautelares -remisión tema 9-)

- identidad de los motivos alegados con los expuestos en la fase anterior (principio de congruencia)
- discrecionalidad Comisión: cabe incluso en caso de cumplimiento tardío respecto del dictamen motivado y siempre que exista “un interés suficiente”
- ausencia de plazo

- Cuando el incumplimiento consista en que un EM no ha informado sobre las medidas de transposición de una Directiva, la Comisión podrá, a través de un único recurso, pedir al TJCE que constate el incumplimiento y que imponga al Estado en cuestión el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva. Si el TJUE apreciara el incumplimiento podrá imponer dicho pago (art. 260.3 TFUE)
  - ❖ Aclaración sobre la naturaleza de este procedimiento (novedad del T. Lisboa), *vid. infra*.

### 3. Procedimiento por incumplimiento iniciado por un EM (art. 259 TFUE):

- Es necesario poner previamente el asunto en conocimiento de la Comisión para que, en su caso, inicie el procedimiento por incumplimiento:
  - ❖ Ahora bien, si en un plazo de 3 meses desde la fecha de solicitud la Comisión no hubiera emitido dictamen motivado, el EM puede recurrir directamente al TJUE
- Uso infrecuente

### 4. La sentencia por incumplimiento:

- *Carácter declarativo de la sentencia:*
  - ❖ No anula los actos nacionales declarados contrarios al Dº de la UE
  - ❖ No determina las medidas a adoptar por el EM para terminar con la infracción
  - ❖ Ejecución a cargo del EM condenado (260.1 TFUE): la ejecución debe iniciarse “inmediatamente y concluir en el plazo más breve posible”
- *El procedimiento del art. 260.2 TFUE –anterior art. 228.2 TCE-:*
  - ❖ Introducido por el T. de Maastricht. Consta también de 2 fases: fase administrativa y fase judicial. El T. Lisboa simplifica la fase administrativa.
  - ❖ Objeto del procedimiento: la no ejecución de la sentencia declarativa de incumplimiento.
  - ❖ Fase administrativa: carta de emplazamiento.
  - ❖ Fase judicial: demanda de la Comisión ante el TJUE para que éste imponga al EM el pago de una "suma a tanto alzado" o de una "multa coercitiva":
    - suma a tanto alzado: cantidad fija
    - multa coercitiva: cantidad por cada día (u otro periodo de tiempo) que transcurra desde que el TJUE dicta sentencia *ex art. 260.2 TFUE* hasta que el EM ejecuta la sentencia *ex art. 258 TFUE*

- ❖ Referencia a distintas Comunicaciones de la Comisión sobre la aplicación del art. 260.2 TFUE:
  - Comunicación de 1996: sin renunciar a solicitar la imposición de una suma a tanto alzado, la Comisión afirma que considera que la multa coercitiva es un instrumento más idóneo para lograr la ejecución más temprana posible de la sentencia *ex art. 258 TFUE*
  - Comunicación de 1997: la Comisión establece los criterios que aplicará para calcular el importe de la multa coercitiva cuya imposición propondrá al TJUE (gravedad de la infracción, duración de la misma, necesidad de asegurar el efecto disuasorio)
  - Comunicación de 2005: remplace a las dos comunicaciones anteriores; la Comisión declara que, en principio, en el futuro solicitará al TJUE la imposición conjunta de una suma a tanto alzado y una multa coercitiva (algo que había hecho el TJ en la sentencia 2005, *Comisión c. Francia*, citada *infra*) y establece los criterios que aplicará para proponer las cuantías de una y otra, fijando unos baremos concretos
  
- ❖ Referencia a la jurisprudencia del TJ: hasta el momento, doce sentencias *ex art. 228.2 TCE* (todavía ninguna *ex art. 260.2 TFUE*):
  - Desde imposición únicamente de multa coercitiva a imposición conjunta de multa coercitiva y suma a tanto alzado
  - Casos particulares: declaración de la infracción (inejecución) pero no imposición de ninguna sanción (2006, *Comisión c. Italia* (C-119/04) y 2007, *Comisión c. Alemania* (C-503/04))
  
- ❖ NOVEDAD DEL TRATADO DE LISBOA: CASO DE NO TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS: VER ART. 260.3 TFUE
  - ¿Procedimiento específico de incumplimiento o procedimiento concentrado de incumplimiento e inejecución?

## 5. Procedimientos especiales:

- V. arts. 108 –anterior art. 88.2- (ayudas públicas), 114.9 –anterior art. 95.9- (armonización de legislaciones), 126 –anterior art. 104- (déficit público excesivo), 348 –anterior art. 298- (medidas basadas en los arts. 346 y 347 –anteriores arts. 296 y 297-) y 271 –anterior art. 237- (incumplimiento por Bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas del TCE y de los Estatutos del SEBC) TFUE

## III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS EE.MM. POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UE

- La ejecución de una sentencia del TJUE declarando la violación del Dº de la UE por parte de un EM conlleva la necesidad de que ese EM repare los daños causados
- Sin embargo, desde la sentencia en el asunto *Francovich* (1991), el TJUE ha proclamado la obligación del EM de indemnizar a los particulares por los perjuicios que éstos hayan podido sufrir a consecuencia de un incumplimiento del Dº de la UE con independencia de que este último haya sido previamente constatado por el TJUE

- Sentencias del TJUE de referencia: sentencia 1991 as. *Francovich*; sentencia 1996 as. *Brasserie du Pêcheur*
- La responsabilidad patrimonial del EM por la violación del D° de la UE se afirma como "principio inherente al sistema del Tratado"
- El origen de la responsabilidad puede encontrarse en la actuación de todos los órganos del EM, incluidos los pertenecientes al poder legislativo y al judicial, con sus acciones y omisiones.
- Condiciones sustantivas de la responsabilidad patrimonial de los EEMM:
  - ❖ la disposición vulnerada por el EM reconoce derechos a los particulares, con independencia de que tenga o no eficacia directa
  - ❖ debe tratarse de una “violación suficientemente caracterizada”: inobservancia grave y manifiesta de los límites impuestos a la facultad de apreciación del Estado (TJUE ha señalado una serie de factores que podrán tenerse en cuenta; además, ha identificado dos supuestos en los que la violación del D° de la UE deberá considerarse suficientemente caracterizada)
  - ❖ ha de existir una relación de causalidad entre el daño sufrido por el particular y el incumplimiento del D° de la UE.
  - ❖ carácter de estándar mínimo de estas condiciones
  - ❖ apreciación de la concurrencia de estas condiciones por el órgano jurisdiccional nacional que conozca de la demanda de la víctima (*v. infra*)
- Condiciones formales para hacer efectivo el derecho de los particulares a la indemnización:
  - ❖ los particulares han de dirigirse a los tribunales nacionales que resulten competentes, a través de las vías procesales establecidas en el Derecho interno
  - ❖ en España se aplicaría para la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. El recurso ha interponerse ante la jurisdicción contenciosa administrativa.
  - ❖ limitaciones a esta remisión al Derecho procesal de cada EM:
    - "principio de equivalencia"
    - "principio de eficacia"
- Cuantía de la reparación:
  - ❖ nueva remisión al ordenamiento jurídico interno
  - ❖ mismas dos limitaciones antes aludidas
- Sentencias de tribunales españoles declarando la responsabilidad patrimonial del Estado en virtud del D° de la UE:
  - ❖ Audiencia Nacional, de 7.5.2002, as. Directiva multipropiedad
  - ❖ Tribunal Supremo, de 12.6.2003, as. *Sogecable*