

dor del Derecho». Hasta tal punto es así que resulta muy demostrativo la excelente y sintética glosa del artículo 5 que lleva a cabo GONZÁLEZ NAVARRO, a propósito de la controvertida e inacabada polémica sobre los organismos públicos o dependientes de la Administración y el significado de la «huida del derecho público» que vienen representando (págs. 583 y ss.). Quizá habría de añadirse algo más sobre las Entidades privadas y particulares que colaboran «oficialmente» con las Administraciones cada vez en mayor intensidad, pues también a ellas deberían poder dirigirse «peticiones» en cuanto ejercientes parciales de poder o función pública. En este sentido, bien podría ampliarse, fundadamente, la relación de los posibles destinatarios que analiza ALENZA al comentar esta parte del artículo 1 (pág. 158).

La tarea emprendida y consumada por GONZÁLEZ NAVARRO y ALENZA ha sido ingente pues, como es notorio, la escasez de trabajos científicos y académicos sobre el derecho de petición (con las notorias excepciones de MORODO, GARCÍA CUADRADO, ÁLVAREZ CARREÑO, GONZÁLEZ PÉREZ y COLOM PASTOR) —y añadido: y de jurisprudencia— dificulta el análisis. Y es que, efectivamente, además de ilustrar al lector y consultor de la obra sobre los significados, contenidos y la posible interpretación de la Ley Orgánica reguladora del derecho de petición, GONZÁLEZ NAVARRO apunta otra idea, que comparto plenamente, a propósito de la naturaleza didáctica del libro. Las reflexiones de los comentaristas, fruto del estudio y análisis de los trabajos preparatorios, de los proyectos, del propio texto legal comentado y, claro está, de los muchos saberes de los autores, no están solamente encaminadas a la interpretación personal, sino a la enseñanza, porque, en definitiva, y aunque ahora coyunturalmente GONZÁLEZ NAVARRO se dedica a la noble y difícil función de juzgar, su probada vocación docente le sale al encuentro constantemente en su trabajo de explicación y depuración de la Ley que comenta. Lo mismo, claro está, puede decirse de ALENZA, cuyos comentarios constituyen, también, una excelente demostración de la altura y el nivel en que se encuentran los jóvenes

universitarios españoles.

Y, por último, no quiero dejar de mencionar algo que, para mí especialmente, constituye un adicional mérito de esta obra. En efecto, es entrañable la dedicatoria a la memoria de Aurelio GUAITA MARTORELL, Catedrático que fue de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza (luego en la Universidad Autónoma de Madrid), mi primer maestro y del que aprendí mucho en la investigación, intelección del detalle y prudente y sano juicio crítico acerca de las normas y de su interpretación, como lo es también el constante recordatorio de sus trabajos —p.ej., la cita de un comentario de GUAITA de «hace casi cuarenta años» (pág. 457)—. Porque ahí están sus utilizados, aunque menos citados, cinco didácticos —y fuente constante de inspiración interpretativa y acopio de datos de interés— volúmenes del *Derecho Administrativo Especial* (Ed. Librería General, en varias ediciones desde 1960). El recuerdo de los autores supone —por fin— un reconocimiento intelectual y afectivo a la memoria de Aurelio GUAITA, aquel gran docente, investigador, maestro y amigo.

José Luis BERMEJO VERA

GUICHOT, Emilio: *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, 751 págs.

1. En 2001, la Editorial Tirant lo Blanch publicó una exhaustiva monografía sobre la responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho comunitario, cuyo autor es el joven profesor de la Universidad de Sevilla, Emilio GUICHOT. En esta obra, de nada desdeñables proporciones, se recogen los mejores frutos de la que fue tesis doctoral del autor; dirigida por el Catedrático Javier BARNÉS. Acompañan al estudio dos ilustrativos resúmenes, en inglés y en castellano, de las conclusiones obtenidas por el autor, así como

unas tablas de jurisprudencia que ofrecen una práctica panorámica de la materia analizada en el texto. Uno de los principales méritos de esta obra radica en el hecho de ser el trabajo probablemente más completo que se ha realizado hasta la fecha sobre la materia, tanto en castellano como en otras lenguas (1). En efecto, el autor estudia no sólo el régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea, sino también el de los Estados miembros por infracciones del Derecho comunitario y, por último, la responsabilidad concurrente entre la Comunidad y los Estados, tema éste quizás menos conocido, pero de importancia creciente, dado que, como indica el autor, persiste la existencia de lagunas que requieren ser colmadas.

2. La estructura de la obra obedece a la diferenciación entre los tres sistemas de responsabilidad que acabamos de mencionar. En efecto, el Título I, el más extenso, versa sobre la responsabilidad de la Comunidad y en él se presentan la evolución histórica y el estado actual de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJ) sobre el artículo 215.2 del Tratado de la Comunidad Europea

(1) Cfr. en este sentido la recensión de Lúisa VERDELHO ALVES al libro de Petra SENKOVIC, *L'évolution de la responsabilité de l'État sous l'influence du droit communautaire*, en «Yearbook of European Law», 20 (2001), pág. 571. Siendo la recensionista una profunda conocedora del régimen comunitario de responsabilidad extracontractual, señala una serie de lagunas que se aprecian en la obra de SENKOVIC y a las que GUICHOT precisamente va dando respuesta sistemática en su estudio. Se trata de cuestiones como el análisis detallado de la responsabilidad del Estado legislador y su fundamento en el especial papel que desempeñan los Parlamentos nacionales en la ejecución del Derecho comunitario; la relación entre la acción de responsabilidad y otros recursos; el estudio de la influencia mutua de los regímenes de responsabilidad de la Comunidad y de los Estados; o el estudio del impacto de la jurisprudencia comunitaria sobre los Derechos nacionales.

(TCE), hoy artículo 288. Este artículo, como es conocido, remite a los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros para definir las líneas directrices del régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad debido a los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Además, se mencionan cuestiones concretas de índole procesal, entre las que puede destacarse el estudio de las relaciones entre la acción de responsabilidad y otros recursos, de las que daremos cuenta más adelante. El Título II presenta el régimen de responsabilidad de los Estados por violación del Derecho comunitario. El autor no se limita a dar cuenta de los asuntos ya clásicos en esta materia —*Francovich* o *Brasserie du pêcheur/Factortame*—, sino que desgrana cada uno de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia sobre el particular, realizando sugestivas referencias al Derecho comparado. En el Capítulo Séptimo, además, se exponen las repercusiones de dicho sistema sobre el Derecho español. En fin, el Título III introduce el espectro de problemas referentes al reparto de responsabilidades entre la Comunidad y los Estados miembros, aprovechando para indicar elementos de reflexión sobre un sistema aún en formación y que todavía presenta importantes lagunas. El libro se cierra con una meditación en torno a la posible convergencia de todos los regímenes presentados y, con ello, a la consolidación de un Derecho común europeo en materia de responsabilidad extracontractual de los poderes públicos. A continuación expondremos detalladamente algunas de las cuestiones planteadas por el autor.

3. El Título Primero comienza, como indicábamos, con una presentación de la jurisprudencia del TJ sobre responsabilidad extracontractual de la Comunidad derivada del artículo 215.2 TCE. Se ha de destacar la contextualización de dicho análisis, dado que el autor insiste en las especiales características en las que se desarrolla dicha jurisprudencia, a saber, un intervencionismo económico de señalada aplicación en el

ámbito de la Política Agraria Común (PAC) y que contrasta con la «Constitución Económica de la Comunidad», basada en los principios de economía de mercado y libre competencia (2). Al ser la PAC un sector en el que el intervencionismo de la Comunidad es considerable, las resoluciones que al respecto adopten los órganos jurisdiccionales habrán de ser, si cabe, más respetuosas con el margen de apreciación del ejecutivo comunitario, en función de los especiales intereses en juego. Esta circunstancia, que en ocasiones se obvia, resulta determinante para comprender el alcance de determinados pronunciamientos y para entender las razones por las cuales el régimen de responsabilidad se aplica en un sentido y no en otro. Esta circunstancia conecta con la eventual distinción en función del ámbito material y jurídico en el que la decisión se haya adoptado y que podría justificar el establecimiento de regímenes de responsabilidad diferenciados, tal y como algún autor ha propuesto entre nosotros (3). Esta posibilidad, que resultaría más adecuada para la protección de los intereses en juego en cada constelación normativa, no impide tener en cuenta la acertada advertencia de GUICHOT sobre el necesario análisis caso por caso que ha de realizar el Tribunal.

4. El autor insiste, por tanto, en la necesaria ubicación del régimen de res-

(2) Al respecto ha de citarse una obra de reciente publicación: J. BAQUERO CRUZ, *Entre competencia y libre circulación. El Derecho Constitucional Económico de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 2002.

(3) Cfr. O. MIR PUIGPELAT, quien, refiriéndose al sistema español de responsabilidad de la Administración, lamenta su excesiva uniformidad y propone la diferenciación de regímenes en función de la diversa actividad jurídica y material de la Administración. V. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002. Véanse, en concreto, las págs. 308 y ss. Ya antes este autor había avanzado sus tesis en O. MIR PUIGPELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Civitas, Madrid, 2000.

pensabilidad comunitaria en el marco del intervencionismo económico, de especial impronta en la política agraria común. Ello significa que se ha de proceder con suma cautela en la comparación de este régimen con los Derechos nacionales y en el empleo de estos últimos para integrar el Derecho comunitario. Este hacer responde a la aplicación impecable de una metodología de gran solera en el Derecho Comparado (4), el *Derecho en su contexto (law in context)*, que en el Derecho comunitario, debido a su inevitable vinculación con el primero, no puede sino ser aplaudida. En efecto, resulta de sumo interés el empleo que GUICHOT realiza del Derecho Comparado, poniendo de manifiesto la necesidad de un estudio de estas características para la adecuada comprensión del Derecho comunitario y para contribuir a su desarrollo. Así, el Tratado constitutivo de la entonces Comunidad Económica Europea parece haber sido consciente de ello, dado que, en el ámbito de la responsabilidad, sustituyó la referencia de «falta de servicio» que contemplaba el Tratado CECA por la de «principios generales comunes a los Derechos de los Estados Miembros», que ya conocemos, en aras precisamente a permitir su concreción mediante el estudio y contraste de las soluciones nacionales en la materia. GUICHOT afirma en su trabajo (pág. 87) que «cuando, en la década de los setenta, la jurisprudencia fue perfilando sus trazos fundamentales, el análisis comparado perdió parte de su relevancia o, al menos, de su papel estelar, ya que el estudio del régimen alumbrado por el TJCE pasó a ocupar el lugar preferente». Esta afirmación debería ser matizada, dado que el régimen establecido por el Tribunal de Justicia

(4) Valga por todos un excelente trabajo de L. NOTTAGE, que describe y analiza las diversas posturas existentes en la actual Teoría del Derecho Comparado, incluyendo «el Derecho en su contexto», con vistas a una eventual unificación del Derecho Privado en Europa. Sus reflexiones en cuanto al método son también válidas para el Derecho Público: *Convergence, Divergence, and the Middle Way in Unifying or Harmonising Private Law*, EUI Working Papers, LAW n. 2001/01.

quedaría probablemente falto de fundamento, de olvidar cuál fue su origen y cuál es el contenido y la evolución de las instituciones jurídicas que ha importado de los ordenamientos nacionales. Además, en función de las influencias recíprocas que el propio GUICHOT presenta entre los diversos regímenes de responsabilidad derivados del Derecho comunitario, parece claro que ni los Derechos nacionales pueden quedar inalterados frente a la impronta del Tribunal de Justicia ni, viceversa, el Tribunal de Justicia ha de estar alerta para incorporar aquellas modificaciones que los Estados miembros incluyan en el régimen de responsabilidad y que se hayan mostrado útiles o satisfactorias. Sin embargo, como el autor también pone de manifiesto (pág. 676), algunas voces han alertado ya frente al uso errado del análisis comparado, que ha llevado al Tribunal a crear principios de su propia cosecha, sin ser fruto de un riguroso estudio. Esta crítica no se encuentra exenta de razón si se considera que el Tribunal de Justicia ha empleado el método comparado de formas bien diversas, algo que ha sido estudiado señaladamente en el ámbito de los derechos fundamentales. Así, si en ocasiones se ha exigido un estándar mínimo y, por ello, el derecho habría de existir en todos los ordenamientos jurídicos nacionales para ser reconocido a nivel comunitario, en otros supuestos se defiende un estándar máximo, de manera que un derecho será considerado aplicable incluso en los supuestos en los que sólo alguno de los ordenamientos nacionales lo contemple. Desde esta óptica, sí sería posible defender que el Tribunal en cierta manera crea los principios que dice reconocer: se trataría simplemente de escoger el estándar que en cada momento se estime adecuado. Por esta razón se ha de exigir que el alto órgano jurisdiccional depure su metodología comparada, que inevitablemente ha de utilizar y que tan buenos frutos puede ofrecer. En el ámbito de la responsabilidad, como indica GUICHOT, parece que el Tribunal ha optado por un estándar mínimo, dado que de ordinario ha exigido la concurrencia de una «idea general o valor subyacente» o «sintonía mayoritaria»,

algo que podría ser criticable, en la medida en que no se incorporan las soluciones de los ordenamientos más avanzados, que redundarían en una mayor protección del justiciable.

5. Más allá de cuestiones metodológicas, el Título Primero presenta una completa aproximación al desarrollo de la jurisprudencia comunitaria desde sus primeras sentencias. GUICHOT hace gala en este apartado de una excelente capacidad de análisis del texto y de las circunstancias que lo circundan. En ello probablemente habrá influido una aprovechada estancia de investigación en Luxemburgo, donde pudo familiarizarse con el *modus operandi* del Tribunal y con los entresijos que rigen su actividad más allá de la letra impresa. El Tribunal de Justicia optó desde los inicios por diferenciar dos regímenes de responsabilidad por actos ilegales en función del contexto material y procedimental en el que el acto origen del daño se hubiera gestado: un régimen general y un régimen especial. Así, en los supuestos de mayor discrecionalidad de los órganos de decisión comunitarios (fundamentalmente la Comisión), supuestos que coinciden con opciones de política económica que el Tribunal prefiere no fiscalizar más que en lo (jurídicamente) imprescindible, se ha elaborado un régimen especial de responsabilidad, que en la práctica resulta de aplicación ordinaria. La aplicación de este régimen especial obedece, al inicio, al hecho de ser un acto de carácter general (equiparable a la ley en Derecho nacional) el causante de los daños. En estos supuestos, la constatación de una irregularidad generadora de un deber de indemnizar ha de obedecer a criterios más agravados que los existentes para el régimen general. Por ello, al inicio de los setenta, el Tribunal de Justicia abandona una jurisprudencia apegada al contexto de la CECA, en el que la irregularidad derivaba del concepto (de reminiscencias galas) de «falta de servicio» e incorpora el criterio de la «violación suficientemente caracterizada de una norma superior protectora de los particulares». En esta expresión desaparece el elemento culpabilístico y se tiende hacia una objetivación del sistema. Los contornos de este nuevo criterio son todavía oscuros en estos pri-

meros momentos y, más adelante, la «violación suficientemente caracterizada» se irá identificando con principios o categorías no menos susceptibles de controversia, tales como el principio de confianza legítima, la ilegalidad cualificada o el perjuicio singular o grave. En cuanto a la norma superior protectora de los particulares, Emilio GUICHOT plantea y discute la idoneidad de determinadas categorías jurídicas para ser consideradas una norma tal. Así, pasa revista a los principios generales del Derecho comunitario, las libertades comunitarias, los objetivos de la política agrícola común o preceptos de carácter preferentemente procedimental, tales como los principios reguladores de la motivación o del reparto de competencias, para terminar concluyendo que «sólo las infracciones de normas sustantivas pueden dar origen a responsabilidad» (pág. 177). Con el sistema previamente expuesto, sólo los actos que respondan a unas determinadas características de gravedad serán susceptibles de generar responsabilidad. De esta manera se ha establecido un régimen de responsabilidad de corte penalista, en la medida en que respondería a un principio de mínima intervención, que el autor acertadamente critica. En efecto, esta postura sería contraria a la tendencia apreciable en el Derecho comparado, y a la que hace referencia en diversas ocasiones a lo largo de su obra, hacia la objetivación del sistema (5) y la consideración de la víctima como su eje.

El régimen especial de responsabilidad es, como decíamos, de aplicación ordinaria, restringiéndose la aplicación del régimen general a supuestos casi marginales. Por esta razón, GUICHOT dedica a este último mucho menos espacio, pasando revista a las nociones de ilegalidad (que es el parámetro de la antijuridicidad), de perjuicio (son todos indemnizables si se demuestra su realidad) y de causalidad, que ha de ser sufi-

cientemente directa.

Por último, en lo que respecta a los actos legales, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado hasta la fecha explícitamente a favor de una responsabilidad de tales características. Las razones podrían venir dadas por la reticencia del Tribunal de Justicia a ampliar la responsabilidad en el contexto económico en el que se encuadra buena parte de su jurisprudencia, así como en la dificultad para establecer criterios adecuados y privativos para esta categoría jurídica. No obstante lo anterior, algunos Abogados Generales y una parte minoritaria de la doctrina consideran que, pese al no reconocimiento explícito, este tipo de responsabilidad puede deducirse de determinados pronunciamientos jurisprudenciales.

6. Entre las múltiples cuestiones tratadas en esta obra podrían destacarse una serie de aspectos procedimentales que GUICHOT acertadamente plantea. Así, por ejemplo, del análisis de la legitimación pasiva se desprende que existen todavía lagunas que requieren ser colmadas, como es el caso de la idoneidad del juez comunitario para ser objeto de una demanda de responsabilidad. En este sentido, el autor indica cuáles son en el estado actual del ordenamiento jurídico los impedimentos o las barreras para aceptar una legitimación de tales características. Así, de un lado, si bien el Tratado incluye todas las instituciones como legitimadas pasivas en las acciones de responsabilidad, no existen alusiones específicas a los órganos jurisdiccionales y, hasta la fecha, la cuestión no se ha planteado en la jurisprudencia. Además, la propia dinámica del sistema presenta ciertos problemas, dado que la condena a indemnizar requiere una previa calificación de violación suficientemente caracterizada, algo que el juez comunitario parece improbable que realice, toda vez que se estaría inculcando a sí mismo.

También resulta de sumo interés el estudio realizado sobre la autonomía de la acción de responsabilidad y sus relaciones con otros tipos de acciones. De un lado, la independencia conlleva que no sea necesario para el recurrente solicitar

(5) Se ha de precisar que la objetivación no ha de entenderse en el sentido del ordenamiento español, esto es, la responsabilidad exigible por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, sino que implica la consideración de la responsabilidad por mera ilegalidad, sin incorporar el criterio de la culpa.

la anulación de un acto para, a resultas de la sentencia, instar la responsabilidad. Si bien en los inicios la jurisprudencia exigió la previa interposición de una acción de anulación, más adelante optó por la solución más ventajosa para los particulares, la de conservar la independencia de ambas acciones. De otro lado, la independencia de la acción de responsabilidad también ha de predicarse con respecto a los efectos de la sentencia que declare la responsabilidad y que se base en la ilegalidad del acto que motiva la indemnización. Dicha sentencia no afecta más que al supuesto concreto y carece de un valor *erga omnes*, esto es, el acto no queda anulado con carácter general, sino que la ilegalidad, constatada en el caso concreto, constituye un instrumento o medio para la declaración de la responsabilidad. El sistema se ha configurado de esta manera para evitar una desviación del procedimiento, esto es, para impedir que por mediación de una acción de responsabilidad, con requisitos en ocasiones menos rígidos que la del recurso por incumplimiento, se trate en realidad de atacar la permanencia de un acto en el orden jurídico comunitario. Especiales problemas plantea también la relación entre la acción de responsabilidad y la solicitud de medidas cautelares ante el Tribunal de Justicia. En primer lugar, en lo que afecta a la apreciación del *fumus*, su concurrencia será extraordinaria, dado que este requisito habrá de ser analizado atendiendo al carácter «manifiestamente grave» de la ilegalidad y a la «suficiente caracterización» de la violación. Dotar de un mínimo de seriedad a este tipo de pretensión en una fase inicial del proceso resulta cuanto menos sumamente complejo. En segundo lugar, en relación con el *periculum in mora*, el juez también se muestra reticente a aceptarlo como tal en el marco de demandas de medidas cautelares vinculadas a una acción de responsabilidad. Ello es así debido a la inusual admisión de perjuicios económicos para integrar este requisito procedimental de la medida cautelar. Además, y situándonos en la perspectiva de la pretensión cautelar, al otro lado por tanto de la ofrecida por GUICHOT en su trabajo, la acción de res-

ponsabilidad es utilizada en ocasiones como «excusa» para la no adopción de dichas medidas, dado que se considera que la posible futura indemnización elimina el carácter irreparable del perjuicio que la no adopción de la medida pueda acarrear. En este sentido se han alcanzado límites insostenibles, dado que en ocasiones el órgano jurisdiccional ha estudiado detalladamente las posibilidades de éxito de una demanda de responsabilidad en aras a evaluar la reparabilidad del perjuicio y, con ello, a adoptar la decisión relativa a la adopción o no de la medida cautelar (6). Esta discutible actuación de los jueces comunitarios podría responder, entiendo, a las mismas consideraciones que realiza GUICHOT en su trabajo: el contexto económico en el que se desarrollan la mayor parte de las decisiones comunitarias ha llevado al Tribunal de Justicia a tener en cuenta dicho factor económico en todas las circunstancias. Sin embargo, desde el punto de vista de un sistema llamado a aplicarse paulatinamente a más ámbitos, es dudoso que esta construcción económica pueda alcanzar visos de generalidad para otros sectores.

(6) En 2001 el Tribunal de Justicia casó un auto de medidas cautelares del Tribunal de Primera Instancia, en el que éste examinó detalladamente las posibilidades de éxito de una eventual acción de responsabilidad derivada de una también eventual anulación del acto impugnado. El Tribunal de Justicia estimó que, si bien en su jurisprudencia ha mantenido reiteradamente que un perjuicio económico no será apreciado como constitutivo de *periculum in mora* para la adopción de una medida cautelar, debido a su posible resarcimiento *a posteriori* fruto de una reclamación por daños y perjuicios, no puede sostenerse que dicho perjuicio haya de analizarse en el caso concreto a la luz de una futura e hipotética acción de responsabilidad. Concluye el Tribunal que «el procedimiento sumario no tiene como fin la sustitución de una acción de responsabilidad del daño para eliminar [la] incertidumbre [respecto de la eventual obtención de daños y perjuicios por el acto impugnado]». Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2001, as. C-404/01 P (R). En concreto, par. 69-73.

7. El Título Segundo de la obra mencionada versa sobre el más reciente asunto de la responsabilidad de los Estados. El Tribunal de Justicia sentó un hito en 1991, con la sentencia *Franco-vich*, al establecer, junto al régimen de responsabilidad de la Comunidad, el principio según el cual los Estados miembros habrán de indemnizar por los daños causados a raíz de un incumplimiento del Derecho comunitario. El sistema establecido por el Tribunal es de naturaleza objetiva, equiparándolo, así, al régimen de responsabilidad de la Comunidad. Más adelante, en 1996, la sentencia *Brasserie du pêcheur/Factortame* continuó esta evolución y admitió la responsabilidad por actos causados por el legislador nacional, introduciendo una novedad no sólo en el Derecho comunitario, sino también en buena parte de los Derechos de los Estados miembros. De esta manera, añadiríamos nosotros, se produce una interacción de sistemas, que podría llegar a modificar el Derecho nacional en los supuestos de estricto Derecho interno, generando una *consolidación* de los ordenamientos nacionales y comunitario, consolidación que algunos autores consideran génesis de un futuro Derecho Administrativo Europeo (7). Sin embargo, podrían producirse colisiones o «irritaciones» derivadas de la importación de un régimen diferente. Así, por ejemplo, el carácter objetivo de la responsabilidad comunitaria, que el régimen de responsabilidad de los Estados hereda, entendemos que habría de ser matizado atendiendo a las categorías jurídicas existentes en los ordenamientos nacionales. En efecto, como se ha apuntado en nuestra doctrina, la responsabilidad del legislador ha de ser necesariamente subjetiva, vinculada a la noción de culpa o de acto ilícito, dado que si los daños producidos por el legislador son objetivos, no nos encontramos ante el instituto de la responsabilidad, sino,

(7) Cfr. J. ZILLER, proyecto de Internet sobre método y útiles del Derecho comparado, en la dirección: <http://www.iue.it/OnlineProjects/LAW/conseulaw/english/description.htm> (fecha de entrada: 27.01.2003).

en su caso, ante una expropiación y los criterios a aplicar varían necesariamente (8).

En el contexto de la responsabilidad de los Estados, el Tribunal ha optado por una armonización (esto es, un régimen de mínimos) en detrimento de una uniformización. Ello es coherente con la postura que tradicionalmente ha presidido sus relaciones con los jueces nacionales y que se resume en dos principios: equivalencia y eficacia. Entre las múltiples cuestiones debatidas en este apartado, podría destacarse el planteamiento que GUICHOT realiza en torno a la vía procesal adecuada en España para reclamar una indemnización al Estado por responsabilidad del legislador derivada de una vulneración del Derecho comunitario. En este sentido, y de la mano de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, son los jueces y Tribunales ordinarios quienes se han de encargar de estudiar la compatibilidad o no con el Derecho comunitario de la conducta objeto de discusión. En efecto, no se trataría de una cuestión de constitucionalidad, sino de carácter infraconstitucional, afirmación, por otra parte, que puede plantear no pocas dudas en relación con la supremacía del Derecho comunitario sobre los Derechos nacionales.

8. En el Título Tercero del libro que presentamos se incluye el estudio del

(8) Cfr. M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, McGraw-Hill, 1997, págs. 244 y ss. La noción de culpa o acto ilícito del legislador se derivaría, según este autor, de la «inconstitucionalidad (o disconformidad a Derecho a ésta equiparable) de la conducta legislativa» (pág. 245). V. asimismo L. MARTÍN REBOLLO, *Responsabilidad patrimonial por actos legislativos: una discutible elaboración jurisprudencial en expansión*, pendiente de publicación en «Actualidad Jurídica Aranzadi». En este análisis jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado legislador en el orden interno se perciben las líneas generales que han presidido las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia y que se vinculan precisamente, entre otras materias, a la relación entre expropiación y responsabilidad.

tema que probablemente presenta mayor novedad en la doctrina: el reparto de responsabilidad entre la Comunidad y los Estados miembros. El reparto de responsabilidad puede derivar de la ejecución de una norma comunitaria reputada ilegal, o bien de irregularidades cometidas tanto por la Comunidad como por el Estado. La ejecución de una norma comunitaria ilegal puede tener lugar esencialmente en dos ámbitos materiales: el primero es el relativo a los gravámenes impuestos ilegalmente —los ingresos indebidos—, imposición que compete a los Estados y, por ello, la jurisdicción competente para conocer de los recursos de responsabilidad por estas acciones es la nacional. El segundo de los ámbitos en el que tiene lugar la ejecución de una norma comunitaria ilegal es el que afecta a las cantidades dejadas de percibir por los recurrentes, debido a un cambio en la normativa, cambio consistente en la eliminación de ayudas que habían existido hasta entonces. En estos casos la competencia es de la Comunidad, dado que el Tribunal nacional no puede entrar a valorar la discrecionalidad de las instituciones comunitarias en su decisión de conceder o no estas ayudas.

El sistema presentado resulta farragoso en su aplicación práctica y, por esta razón, la doctrina ha criticado el empleo del principio de subsidiariedad, que hace que el juez nacional haya de conocer de supuestos que probablemente habrían de corresponder al juez comunitario, pero que éste, en un afán por aligerar su carga de trabajo, ha preferido atribuir a los órganos jurisdiccionales estatales. Se ha de indicar, sin embargo, que el principio de subsidiariedad en el ámbito judicial no se encuentra recogido en los Tratados, sino que se trata de una elaboración jurisprudencial del propio Tribunal de Justicia. En el concreto ámbito de la responsabilidad, se considera que no debería resultar de aplicación debido a que, en función del artículo 215.2, la Comunidad debería responder de todos los daños causados por actos ilegales. Si el origen del daño se encuentra en un acto o norma comunitarios, la Comunidad habría de responder en todo caso. GUICHOT considera, además, que desde el

punto de vista práctico la elaboración y aplicación de un principio de estas características resulta innecesario, por cuanto el ordenamiento comunitario ya dispone de los mecanismos necesarios para la exigencia de responsabilidad en estos supuestos, en especial el principio de exclusividad de las jurisdicciones, combinado con la distinción entre recuperación de lo indebido y las auténticas acciones de responsabilidad.

9. El segundo de los supuestos del reparto de responsabilidad entre la Comunidad y los Estados, tal y como mencionábamos al inicio del punto anterior, es aquel en el que tanto la Comunidad como los Estados participan de la ilegalidad, esto es, la responsabilidad concurrente. Esta modalidad se encuentra aún en vías de formación y son muchos los interrogantes que al Tribunal de Justicia le quedan pendientes. Sin embargo, Emilio GUICHOT propone valientemente, y con la vista puesta en la protección de los demandantes, una responsabilidad solidaria entre la Comunidad y el Estado infractor. De esta manera se garantiza una tutela patrimonial efectiva y se respeta el principio de separación de jurisdicciones. En esta propuesta, GUICHOT va sorteando los escollos planteados por el sacro dogma del efecto de cosa juzgada, por los problemas derivados de una eventual indemnización excesiva, así como las vías de repetición entre la Comunidad y los Estados, una vez satisfecha la indemnización.

10. La valoración final de la obra presentada no puede ser más que positiva, tanto por las razones de carácter global a las que aludimos al inicio del presente comentario como por las novedosas conclusiones que el autor extrae de la disección minuciosa de cada uno de los temas tratados. Quizás la única crítica pudiera ser la excesiva extensión de la obra, fruto de la abrumadora erudición y de los profundos conocimientos que de la materia muestra GUICHOT, y la inclusión de documentos que, sin negar su indudable interés, hubieran encontrado mejor cabida en publicaciones independientes. Éste es el caso de los re-

súmenes en inglés y en castellano, que probablemente hubieran sido excelentemente acogidos en revistas especializadas españolas o extranjeras. Al margen de esta crítica de carácter menor, nos hemos de congratular, además, por una reflexión final que GUICHOT nos ofrece y que porta el sugestivo título de «Hacia un Derecho común europeo de la responsabilidad de los poderes públicos». En efecto, esta reflexión final y, en general, todo el trabajo son una muestra de la dirección que necesariamente siguen los estudios de Derecho comunitario. Así, una vez establecidos los pilares constitucionales y organizativos de las Comunidades, cada institución jurídica habrá de ser objeto de atención de los especialistas de la disciplina en la que dicha institución jurídica se sitúa. Por ello, el análisis completo y riguroso de GUICHOT es digno de alabanza, dado que parte de la base de su formación como administrativista para, desde estos postulados, contribuir al debate europeo, en el que se inserta tanto el Derecho comunitario en sentido estricto como el propio Derecho nacional, además de otros sistemas jurídicos, como es el del Consejo de Europa. Esta circunstancia, como es conocido, no es nueva, dado que el propio Decano VEDEL fue uno de los más activos participantes en la elaboración del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y, en concreto, del sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia, circunstancia por la cual no resulta sorprendente que dicho sistema presente un carácter tan marcadamente francés (al menos en sus inicios). Entre nosotros, salvo honrosas excepciones, esta participación ha resultado más modesta, dado que se ha dejado en manos de los «comunitaristas». Sin embargo, como ya indicamos, el estudio de cada institución jurídica habrá de venir dado por quienes gozan de la formación específica de dicha institución y de su contexto. Todo ello se ha de entender asimismo desde la perspectiva de un Derecho complejo, como es el comunitario (y probablemente también los Derechos nacionales), que no atiende a categorías dogmáticas, tales como la clásica distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, o la clasificación de

las disciplinas del saber jurídico como compartimentos estancos y sin conexión entre sí. Este tipo de estudios, que cuentan con ilustres precedentes en la doctrina española y que en otros contextos jurídicos gozan ya de larga tradición, es palpable en varios trabajos publicados en los últimos años, pero, sin duda, Emilio GUICHOT se ha manifestado ya como uno de sus más destacados adalides. Por ello cabe esperar lo mejor de su futura y prometedora producción científica.

Susana DE LA SIERRA

Departamento de Derecho del
Inst. Universitario Europeo (Florencia)
Seminario de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria

GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El Estatuto Jurídico del Consumidor (política comunitaria, bases constitucionales y actividad de la Administración)*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, 625 págs.

Desde que se formulara por primera vez la necesidad de que el consumidor, como figura autónoma e individualizable, recibiera una protección específica, el llamado Derecho del Consumo no ha hecho sino crecer, adquiriendo una relevancia difícilmente cuestionable hoy en día. Ante esta nueva realidad jurídica, el estudioso del Derecho no ha permanecido indiferente, mostrando su presencia a través de aportaciones doctrinales desde el origen de la nueva tendencia. Estudiosos del Derecho, sí, pero ¿de cuál? Aun aceptando que el Derecho, como conjunto de normas y principios que disciplinan los más variados aspectos de la realidad, no puede ser objeto de división en apartados estancos, la tradicional partición del estudio del ordenamiento jurídico en distintas disciplinas plantea en ocasiones la incardinación de una determinada materia entre una u otra. El Derecho del Consumo presenta así indudables filiaciones con el Derecho Mercantil, el Civil, el Administrativo, el Constitucional, hasta el Penal puede ser incluido, y que concluye en la