

la tesis de la armonización de principios y derechos.

En el capítulo primero, alerta de que el peligro de trasplantar el nuevo constitucionalismo europeo a América no se encuentra en la raíz del sistema, sino en la incorporación de otras ideas entre las que destacan las «basadas en ideologías que conciben el derecho como un mero mecanismo de dominación económica [...] El grado máximo de esta tendencia, expresada en diferentes visiones, asigna, básicamente, una absoluta preeminencia a lo colectivo sobre lo individual y al Estado sobre el hombre, desplazando el principio de subsidiariedad. En esta línea, si se atribuye irrestricta prevalencia a la igualdad sobre la libertad y la propiedad, el derecho enfrenta el riesgo de nutrirse de una axiología colectivizante que, llevada al extremo, en vez de procurar la cohesión de la sociedad, introduce la confrontación y el conflicto permanente entre los distintos estamentos sociales, cada uno de los cuales busca aceleradamente crecer a expensas de los otros» (epígrafe I.2). Y, asimismo, defiende la teoría de la armonización de los derechos para resolver los conflictos (epígrafe I.3.1).

Al tratar del principio de separación de poderes afirma que: «El Estado de Derecho implica la adopción de una forma única que no es susceptible de confundirse con las distintas formas de populismo democrático» o que: «Una deformación del Estado Subsidiario es el denominado Estado populista» (epígrafe III.2).

Y en la misma línea se manifiesta el autor en los capítulos relativos al principio de igualdad (epígrafes V.1.2 y V.1.6), al principio de libertad (epígrafe VI.6) o a los nuevos dere-

chos y garantías (epígrafe VII.1), entre otros epígrafes a los que podría hacerse referencia.

El tema no puede ser de mayor actualidad y relevancia.

Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN
Universidad Nacional de
Educación a Distancia (UNED)

COBREROS MENDAZONA, Edorta: *Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2015, 239 págs.

La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho Comunitario constituye, sin duda, un ámbito de creciente importancia para todos los Estados de la Unión Europea. Un principio que sirve de cláusula de cierre del ordenamiento jurídico europeo, otorgando garantías a los particulares, directamente relacionado a su vez con los principios de eficacia y supremacía. Además, estamos ante una cuestión que en este momento en nuestro país exige una especial atención ante la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que reconoce por primera vez expresamente este supuesto como generador de la responsabilidad del Estado legislador. Estamos ante un principio que ha ido construyéndose en los últimos veinticinco años por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y aplicándose con mayor o menor fortuna por nuestros tribunales. La nueva monografía del profesor

Eduardo Cobreros Mendazona, *Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, constituye una valiosa aportación para todos los operadores jurídicos, tanto en la vertiente teórica como práctica, que precisen abordar esta materia. Gran especialista y conocedor del objeto de estudio, al que ha dedicado muchos de sus trabajos de investigación, aborda en su nuevo libro un completo análisis jurídico de inminente actualidad, con el razonamiento pausado y sólido, que acompaña siempre al buen hacer de su autor.

Centrándonos ya en el contenido de esta monografía, la misma se estructura en dos partes, una primera, en donde se lleva a cabo un recorrido exhaustivo por los avatares en la construcción del principio hasta llegar a su configuración actual en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, y una segunda parte, donde nos acerca a la aplicación del principio en el Derecho español, advirtiéndonos en ambos casos que nos movemos en un ámbito donde los requisitos, las soluciones y las posibilidades de resarcimiento no responden a fórmulas cerradas. La primera parte, a su vez, se estructura en cinco capítulos, el primero de los cuales nos ayuda a situar el principio de responsabilidad patrimonial de los Estados por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea precisamente en el marco del ordenamiento jurídico de la Unión, en el que queda patente que nos encontramos ante un principio elaborado por el Tribunal de Justicia, igual que lo ha sido la construcción general de la responsabilidad del Estado legislador en el ámbito interno de los Estados, siendo a la vez, como ha se-

ñalado el propio Tribunal de Luxemburgo, un elemento esencial para la preservación del Derecho establecido en los Tratados y, por lo tanto, un fundamento innegable de integración jurídica europea. Los ciudadanos de los distintos Estados deben sentirse a la vez como ciudadanos de la Unión Europea y, por lo tanto, deben ser conscientes de que el incumplimiento por parte de un Estado del Derecho de la Unión no es una cuestión indiferente desde el punto de vista jurídico, sino que puede dar lugar a una obligación resarcitoria para el Estado cuando resulten conculcados los derechos que tienen conforme al ordenamiento jurídico de la Unión. En segundo lugar, el trabajo prosigue con el análisis de los diferentes pasos dados en la construcción del principio en ordenamiento jurídico de la Unión Europea hasta su configuración actual, desde su elaboración ex novo a partir de la sentencia Francovich Bonifaci de 1991, pasando por la decisiva sentencia Brasserie de 1996, en la que el Tribunal procede a la configuración definitiva del mismo, hasta la incorporación de la responsabilidad derivada de incumplimientos del Derecho de la Unión por parte del poder judicial de los Estados, con la más próxima en el tiempo sentencia Köbler de 2003. De forma minuciosa se desgana la argumentación del Tribunal y los pilares que sustentan la construcción del principio, diferenciado, por un lado, de la responsabilidad extracontractual derivada del Tratado cuando son las propias instituciones de la Unión las que cometen la infracción del Derecho Comunitario, por otro, sin embargo, compartiendo con dicha responsabilidad la necesidad de que exista una violación suficiente-

mente caracterizada para que surja la obligación indemnizatoria para el Estado. Igualmente, se incide en la necesidad de que el principio no quede al arbitrio de las decisiones normativas de cada Estado, sino que debe tener una construcción mínima y común para todos ellos, como no puede ser de otra forma, al tener la consideración de norma de cierre del propio Derecho de la Unión, sin que ello impida que el ordenamiento interno de cada Estado pueda ser más favorable al reconocimiento de la responsabilidad, pero nunca más restrictivo. Por ello, el Tribunal de Luxemburgo fija un sistema general de indemnización por incumplimiento del Derecho, tanto por acción como por omisión cuando concurren determinadas causas, sin importar a qué poder estatal se pueda atribuir el incumplimiento. Además, resulta de especial interés, desde el punto de vista práctico, que se configure la acción de responsabilidad patrimonial como una acción independiente de la declaración del incumplimiento estatal y se defienda la inaplicación de las normas estatales que obstaculicen la consecución de la indemnización.

Siguiendo con el contenido del trabajo, en el tercer capítulo de esta primera parte se hace un detallado estudio de la exigencia que establece el Tribunal de que exista «una violación suficientemente caracterizada» del Derecho de la Unión para que surja el deber de indemnizar. Un requisito que no resulta fácil de delimitar por la indeterminación que implica, generando gran inseguridad a la hora de valorar a priori si un supuesto puede resultar indemnizable o no. El TJUE ha mantenido una interpretación estricta del mis-

mo, sin que ello impida la existencia de supuestos en los que se pueda entender de forma casi automática su presencia. La existencia de un cierto margen de tolerancia implica que no todo incumplimiento genera responsabilidad, lo que permite a los tribunales nacionales un margen de apreciación a la hora de conceder o denegar la reparación, margen que reduce en la práctica la aplicabilidad del principio. Una especial consideración merece el incumplimiento derivado de la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial (Sentencia Köbler), la determinación de los supuestos de incumplimiento manifiesto que darán lugar a la obligación de reparación y el concepto de pérdida de oportunidades procesales como perjuicio indemnizable, aspectos en los que el autor deja patente un importante esfuerzo argumental. Otro aspecto a tener en cuenta es si la lesión de un derecho fundamental garantizado en la Carta de Derechos Fundamentales puede ser considerado «una violación suficientemente caracterizada» a efectos indemnizatorios, como ocurre con el derecho a un proceso en un plazo razonable de acuerdo con la jurisprudencia más reciente del TJUE, lo que tiene una especial trascendencia para los particulares. Finalmente, se pone en evidencia que los Estados no pueden añadir ulteriores requisitos ni restricciones para que proceda la reparación, lo cual, como comentaremos al final, tiene una especial importancia a la hora de valorar la nueva configuración legal de la responsabilidad del Estado legislador recogida en la Ley 40/2015.

Los dos últimos capítulos de esta primera parte sirven de cierre para analizar otros aspectos importantes

en la construcción del principio de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y para ofrecer unas conclusiones precisas sobre la configuración actual del mismo, haciendo referencia a los criterios para la cuantificación y configuración del daño y a la relación de causalidad entre el incumplimiento y el daño causado, elemento siempre fundamental en los casos de responsabilidad. Igualmente, se valora la falta de una regulación comunitaria para el ejercicio de la acción indemnizatoria, lo que lleva a que se haga en el marco del Derecho estatal con las divergencias que presentan cada uno de los ordenamientos nacionales, siempre con respeto a los principios de equivalencia y efectividad, de forma que no quepa que las acciones de responsabilidad hagan imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización.

En la segunda parte, dividida en seis capítulos, el estudio se centra en la recepción del principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario en el Derecho español, analizando la recepción teórica del principio por parte de los tribunales, pero sobre todo las dificultades surgidas en la aplicación del mismo por la jurisdicción contencioso-administrativa, como en relación con el reconocimiento de la pérdida de oportunidad procesal cuando se incumple la obligación de plantear la cuestión prejudicial o las consecuencias de la aplicación de los principios de equivalencia y efectividad, mediante un recorrido por los pronunciamientos jurisdiccionales, que aunque el autor advierte, con la honradez académica que le caracteriza, que no están recogidos de forma ex-

haustiva, su análisis agota todas las interpretaciones, matices y giros que se han ido produciendo a lo largo del tiempo en la jurisprudencia dictada, con apoyo igualmente en los dictámenes del Consejo de Estado, siempre imprescindibles en esta materia. El nudo gordiano, como señala el profesor Cobrerros Mendazona, está en la determinación por parte de los tribunales de lo que se ha de entender como «violación suficientemente caracterizada». Por ello, resulta de enorme valor el estudio, que se presenta en esta parte, sobre la pérdida de oportunidad procesal derivada principalmente de la falta de presentación de la cuestión prejudicial, que puede llevar al particular a plantear una reclamación por dicha omisión. El trabajo también se detiene en el tratamiento diferenciado que había otorgado la jurisprudencia del TS a los supuestos de responsabilidad del Estado legislador derivados de una Ley inconstitucional respecto de aquellos otros que se derivaban del incumplimiento del Derecho Comunitario, ya que respecto a estos últimos el TS entendió que si no se había ejercido la acción contra el acto de aplicación de la norma contraria al Derecho Comunitario con el objeto de que se declarase la contradicción entre el ordenamiento estatal y el de la Unión, posteriormente no cabía ejercer la acción de responsabilidad para lograr la indemnización de los daños causados, considerando que se rompía el nexo causal exigido. Este diferente tratamiento fue considerado incompatible con el principio de equivalencia, en la resolución de la cuestión prejudicial C/118/08, planteada por nuestro TS y que daría lugar a la importante sentencia de 26 de enero de 2010, muy comentada

por la doctrina por el cambio jurisprudencial que supuso. El estudio termina planteándose una importante reflexión y una original construcción sobre la exigibilidad del requisito de la «violación suficientemente caracterizada» en el ordenamiento jurídico español, atendiendo a la jurisprudencia dictada en los supuestos de responsabilidad del Estado en relación con los distintos poderes del Estado, alcanzando la conclusión de que no cabe una única respuesta y que habrá que valorar el ámbito concreto en que se produce el incumplimiento para ponderar si la aplicación del requisito resulta más o menos beneficiosa para el reconocimiento de la responsabilidad, defendiendo solamente su exigibilidad en los supuestos en los que resulte menos restrictivo que la regulación interna. Como punto final se reclama la intervención del legislador con el objeto de que regule directamente la responsabilidad patrimonial derivada de las leyes inconstitucionales, con objeto de que se iguale el tratamiento con los supuestos derivados de incumplimiento del Derecho de la UE y se dote al sistema de una mayor seguridad jurídica. El valor de las aportaciones contenidas en este trabajo se hace mayor, justamente a la luz de la reciente regulación que de la responsabilidad del Estado legislador se hace en la Ley 40/2015. En esta norma, como ya se ha señalado, el legislador entra a regular por primera vez la responsabilidad del Estado legislador, derivada tanto de leyes inconstitucionales como del incumplimiento del Derecho Comunitario (aunque este último lo concreta en la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea), pero junto a la novedad del

reconocimiento, lo cierto es que su contenido nos suscita muchas dudas sobre la idoneidad de las limitaciones que introduce (además de sobre su corrección técnica), hasta el punto de que resulta difícilmente defendible su compatibilidad con la construcción realizada por el TJUE (por dejar apuntada solamente una cuestión, se deja fuera del supuesto la falta de transposición de Directivas, como ya advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015). La nueva regulación sólo permite la indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño y siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada y además se den los requisitos de que la norma confiera derechos a los particulares, que el incumplimiento sea suficientemente caracterizado y que exista relación de causalidad entre los daños y el incumplimiento. Parece evidente que el legislador ha considerado que el TS había ido demasiado lejos en la configuración de la responsabilidad del Estado legislador en estos supuestos y ha añadido una serie de obstáculos procesales que siembran dudas sobre su adecuación tanto al derecho a la tutela judicial efectiva como a los principios de efectividad y equivalencia. A todo ello se suma la decisión de que solamente sean indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión, salvo que la sentencia disponga otra cosa, sin que

ningún fundamento acompañe a dicho plazo. Todo ello nos sitúa ante una materia en plena transformación, que convierte a esta monografía en un instrumento indispensable a la hora de abordar todas las vías interpretativas que a buen seguro se van abrir en la aplicación de este principio, que afronta una nueva etapa evolutiva con muchos interrogantes, a los que la sosegada lectura de las reflexiones vertidas en este trabajo, hechas por un jurista de la talla del profesor Cobrerros Mendazona, puede contribuir a dar respuesta.

Miriam CUETO PÉREZ
Universidad de Oviedo

GAMERO CASADO, Eduardo (coord.): *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, 460 págs.

La obra comentada es el resultado principal de un proyecto de investigación dirigido por el profesor Eduardo Gamero Casado, que es también el coordinador de esta nueva monografía, en la que, partiendo de una serie de premisas básicas, se examina y desarrolla con rigor la evolución a nivel internacional de la teoría de la simplificación del procedimiento administrativo y mejora regulatoria, si bien dedica principalmente su interés científico a la aplicación práctica de dicha teoría al ámbito europeo y, concretamente, al español. Puede adelantarse que,

gracias a la seriedad y profundidad con que la obra se desarrolla, tras su lectura se advertirá que, a pesar de la diversidad de concepciones jurídicas que hay al respecto, sólo su correcta conjunción arrojará un resultado verdaderamente práctico y efectivo que revertirá rápidamente en beneficio del interés general.

La obra se divide en tres partes, cada una de ellas relativas, respectivamente, a las coordenadas generales de la simplificación del procedimiento administrativo, a las técnicas de reducción de cargas y agilización del procedimiento y, por último, una tercera relativa a la simplificación procedimental en las comunidades autónomas.

En el capítulo primero, el propio profesor Gamero realiza una aclaratoria y necesaria primera aproximación histórico-científica a la simplificación del procedimiento administrativo como nueva metodología jurídica que surge en el seno del Derecho Administrativo, exponiendo cómo se está produciendo un giro copernicano en la forma de entender la clásica dogmática, la cual deja de descansar sobre la potestad, el acto unilateral y el monopolio, para dar paso a una moderna y actual, gracias a la cual las funciones del poder público sean más de inspección y control posteriores que de previa autorización, exponiéndose en la obra cómo, a tal fin, la Administración ha pasado de efectuar poderosos controles *ex ante* para pasar a promover la realización de actividades por parte de los administrados y efectuando el control *ex post*, una vez se ha iniciado la actividad de que se trate.

Como se expone en la obra, así comienzan a gestarse multitud de planes y programas de simplifica-