

Responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por retrasos del legislador en la transposición de directivas: Comentario a la Sentencia «Multipropiedad» de 7 mayo 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional *

Antonio Martínez Sánchez

Abogado, Uría & Menéndez

Sumario: *I. Introducción. II Los hechos: 1. Los derechos reconocidos en favor de los adquirentes en la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad; 2. El retraso en la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad; 3. La reclamación en vía administrativa de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. III. Las alegaciones de las partes y la resolución de la Audiencia Nacional: 1. Requisitos materiales de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado; 2. La supuesta concurrencia de culpas entre la Administración del Estado y los vendedores; 3. La prescripción de las acciones de determinados demandantes; 4. La cuantía de la indemnización; 5. La ausencia de condena en costas a la Administración del Estado; 6. Otras cuestiones. IV. Cuestiones jurídicas que plantea la sentencia: 1. ¿Realmente existió una relación de causalidad entre el incumplimiento del Reino de España y el perjuicio sufrido por los particulares?; 2. La concurrencia de distintas vías procesales en defensa de los derechos de los particulares; 3. La atribución a la Administración del Estado de la responsabilidad por la inactividad del legislador español en la transposición de Directivas; 4. ¿Aplicó la Audiencia Nacional las normas sobre prescripción de acciones sobre responsabilidad previstas en la Ley 30/1992 de un modo contrario a Derecho Comunitario? 5. ¿Resulta suficiente la indemnización concedida por la Audiencia Nacional para reparar efectivamente el daño sufrido por los recurrentes? V. Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

El 7 mayo 2002 la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administra-

* Las opiniones expresadas en esta contribución son exclusivamente de carácter personal. Quisiera agradecer los comentarios recibidos de los Profesores DIEZ-HOCHLEITNER, Javier e Irene BLÁZQUEZ NAVARRO (Universidad Autónoma de Madrid) durante la elaboración de este trabajo.

Antonio Martínez Sánchez

tivo) dictó una Sentencia¹ por la que declaró la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario, así como el derecho de determinados particulares a ser indemnizados con cargo al Estado por los perjuicios sufridos por dicho incumplimiento.

La infracción cometida por España a la normativa comunitaria consistió en la transposición con un retraso de más de veinte meses al ordenamiento jurídico nacional de la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 octubre 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido² (en lo sucesivo, «Directiva 94/47 sobre Multipropiedad», o la «Directiva»).

A juicio de la Audiencia Nacional, este retraso impidió que determinados adquirentes de derechos de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (en lo sucesivo, «derechos de multipropiedad») pudieran disfrutar de los derechos y garantías previstos en su favor en la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad en un momento en el que, vencido su plazo de transposición, dicha Directiva no se encontraba incorporada al ordenamiento jurídico español.

Nos encontramos ante la primera ocasión en la que un órgano jurisdiccional español ha aplicado los principios que determinan el alcance y contenido de la responsabilidad de los Estados Miembros por incumplimiento de Derecho Comunitario, fijados en la jurisprudencia comunitaria iniciada con la conocida Sentencia *Francovich*³ y continuada por, entre otras, *Brasserie du Pêcheur/Factortame*⁴.

¹ Ar. 2002, 634.

² DOL 280, de 29-10-1994, pg. 83.

³ STJCE de 19-11-1991 en el asunto *Francovich* (asuntos acumulados C-6 y C-9/1990, *Rec.* 1991, pg. I-5357).

⁴ STJCE de 5-3-1996 en el asunto *Brasserie du Pêcheur y Factortame* (asuntos acumulados C-46 y 48/1993, *Rec.* 1996, pg. I-1029). En el mismo sentido, entre otras, STJCE de 26-3-1996 en el asunto *British Telecommunications* (As. C-392/1993, *Rec.* 1996, pg. I-1631); STJCE de 16-12-1993 en el asunto *Wagner Miret* (As. C-334/1992, *Rec.* 1993, pg. I-6911); STJCE de 23-5-1996 en el asunto *Hedley Lomas* (As. C-5/1994, *Rec.* 1996, pg. I-2553); STJCE de 8-10-1996 en el asunto *Dillenkofer* (asuntos acumulados C-178, 179, 188, 189 y 190/1994, *Rec.* 1996 pg. I-4845); STJCE de 17-10-1996 en el asunto *Denkavit* (asuntos acumulados C-283, 291 y 292/1994, *Rec.* 1996, pg. I-5063); STJCE de 2-4-1998 en el asunto *Norbrook Laboratories* (As. C-127/1995, *Rec.* 1998, pg. I-1531); STJCE de 24-9-1998 en el asunto *Brinkmann Tabakfabriken* (As. C-319/1996, *Rec.* 1998, pg. I-5255); STJCE de 1-6-1999 en el asunto *Konle*, (As. C-302/1997, *Rec.* 1999, pg. I-3099); STJCE de 15-6-1999 en el asunto *Ulla-Brith Andersson*, (As. C-321/1997, *Rec.* 1999, pág. I-3551); STJCE de 15-6-1999 en el asunto *Rechberger* (As. C-140/1997, *Rec.* 1999, pg. I-3499) y STJCE de 4-7-2000 en el asunto *Salomone* (As. C-424/1997, *Rec.* 2000, pg. I-5123). Para un análisis de estas sentencias y, en general, del contenido y alcance de la jurisprudencia comunitaria que declara la responsabilidad de los Estados Miembros por incumplimiento del Derecho Comunitario, vid, entre otros: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «El fin del caso Factortame. La responsabilidad patrimonial del Reino Unido», *Revista de Administración Pública*, núm. 145, enero/abril 1998, pgs. 117-144; ALONSO GARCÍA, R.: *La responsabilidad de los Estados Miembros por infrac-*

Como resulta conocido, en virtud de esta jurisprudencia, los particulares perjudicados por el incumplimiento de una obligación de Derecho Comunitario, por parte de un Estado Miembro, tienen derecho a ser indemnizados por éste cuando concurren tres requisitos, a saber: (i) que la norma de Derecho Comunitario infringida por el Estado Miembro tenga por objeto conferir derechos a los particulares; (ii) que la infracción al ordenamiento comunitario cometida por el Estado Miembro sea «suficientemente caracterizada»; y (iii) que exista una relación de causalidad directa entre la infracción cometida por el Estado Miembro y el perjuicio sufrido por el particular⁵.

La Sentencia de la Audiencia Nacional objeto del presente comentario tiene, por lo tanto, el indudable interés de venir a confirmar determinados aspectos de la aplicabilidad en España de la jurisprudencia comunitaria existente en la materia que, hasta la fecha, tenían una base exclusivamente doctrinal.

Con todo, y muy probablemente también debido a su carácter novedoso, esta sentencia no puede verse exenta de crítica respecto a determinados extremos que podrían llegar a ser considerados incompatibles con la jurisprudencia comunitaria sobre responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento de Derecho Comunitario. Nos detendremos en el análisis de estos aspectos después de exponer los hechos que motivaron la sentencia (vid. infra apartado II) y la respuesta dada por la Audiencia Nacional a las alegaciones formuladas por las partes a lo largo del procedimiento contencioso-administrativo seguido ante este órgano judicial (vid. infra apartado III).

II. LOS HECHOS

1. LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN FAVOR DE LOS ADQUIRENTES EN LA DIRECTIVA 94/47 SOBRE MULTIPROPIEDAD

El 26 de octubre de 1994 fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad. Esta directiva reconoce, entre otros, los siguientes derechos y garantías en favor de los adquirentes de derechos de multipropiedad:

(i) La exigencia de que en el contrato figuren determinados datos, enumerados expresamente en el Anexo de la Directiva, necesarios para la cons-

ción del Derecho Comunitario, Civitas, 1997; GUICHOT, E.: *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, 2001; JANER TORRENS, J. D.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales por infracción del Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, 2002, y VANDERSANDEN, J. D. et M. DONY: *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruylant, 1997.

⁵ Entre otras, SSTJCE *Brasserie du Pêcheur*, cit. supra, cdos. 50 y 51; *British Telecommunications*, cit. supra, cdos. 39 y 40; *Hedley Lomas*, cit. supra, cdos. 25 y 26 y *Dillenkofer*, cit. supra, cdo. 21.

Antonio Martínez Sánchez

titución de una correcta y equilibrada relación entre las partes del mismo (art. 4) ⁶.

(ii) La prohibición de que el vendedor exija al adquirente la entrega de anticipos a cuenta en el momento de la firma del contrato y hasta tanto no concluya el plazo de reflexión previsto en el artículo 5.1 de esta Directiva (art. 6); y

(iii) El derecho del adquirente a resolver el contrato sin alegar motivos (resolución «ad nutum») dentro de un plazo de diez días naturales desde la firma del contrato por ambas partes (art. 5.1).

Siempre con el objeto de proteger los intereses de los adquirentes en este tipo de contratos, muchos de los cuales se firman en vacaciones y, por lo tanto, en condiciones poco propicias para el estudio calmado de su contenido e implicaciones, la Directiva prevé, además, el carácter irrenunciable de estos derechos (art. 8).

2. EL RETRASO EN LA TRANSPOSICIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA 94/47 SOBRE MULTIPROPIEDAD

De conformidad con lo dispuesto en su artículo 12.1, el plazo de transposición de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad expiró el 29 de abril de 1997.

España transpuso esta Directiva a su ordenamiento interno mediante la adopción, el 15 de diciembre de 1998, de la Ley 42/1998, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias ⁷. Esta Ley entró en vigor el 5 de enero de 1999, esto es, más de veinte meses después de la fecha límite de transposición de la Directiva.

3. LA RECLAMACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Durante todo el período en el que, resultando obligatoria su transposición, la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad no estuvo transpuesta en nuestro ordenamiento, se suscribieron numerosos contratos de multipropiedad sometidos a Derecho español, muchos de los cuales carecían de los derechos y garantías previstos en la Directiva.

⁶ Con el fin de procurar un elevado nivel de protección al adquirente, entre los datos cuya inclusión en el contrato resulta obligatoria en virtud de lo previsto en la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad figuran los siguientes: la identidad de las partes, el objeto del contrato, la naturaleza precisa del derecho objeto del mismo, los servicios comunes (gas, alumbrado, recogida de basuras, etc.) de los que podrá disfrutar el adquirente, el precio a abonar por el adquirente por el ejercicio del derecho objeto del contrato y de los servicios comunes, la información necesaria sobre el derecho de resolución del contrato e indicación de la persona a la que deberá comunicarse la posible resolución, así como la fecha y lugar de la firma del contrato por cada una de las partes.

⁷ BOE núm. 300, de 16-12-1998, pg. 42096.

El 18 de febrero de 1999, esto es, apenas un mes y medio después de la transposición de la Directiva en España, veinticinco particulares que habían adquirido derechos de multipropiedad durante este período, junto a tres asociaciones de consumidores⁸, interpusieron ante el Consejo de Ministros una reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento del Derecho Comunitario.

La citada reclamación tenía por objeto obtener de la Administración del Estado una indemnización que resarciera efectivamente los daños provocados a estos adquirentes, por no haber podido disfrutar de los derechos que les reconocía la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad en un momento en el que dicha Directiva debía encontrarse transpuesta al ordenamiento jurídico español.

En particular, los recurrentes señalaron que, de un modo contrario al objeto y contenido de la Directiva, en dichos contratos quedaba en total incertidumbre el objeto de la adquisición, que el precio establecido en los mismos era confuso y que no se establecía un plazo de reflexión para la posible resolución o retractación unilateral «ad nutum» por el adquirente.

Los adquirentes de derechos de multipropiedad expusieron a su vez que se vieron obligados a entregar cantidades a cuenta en el momento de la firma de sus contratos. De hecho, la indemnización que solicitaron a la Administración ascendía al total de cantidades entregadas a cuenta a la firma de sus contratos de multipropiedad, a cuya devolución se negaron los vendedores cuando los adquirentes intentaron –infructuosamente– la resolución de estos contratos.

El Consejo de Ministros remitió esta reclamación al Ministerio de Justicia, cuyo Servicio Jurídico emitió un Informe con fecha 27 de julio de 1999 en el cual se admitía la responsabilidad del Estado por los daños causados a los reclamantes por no haber transpuesto España en plazo la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad. No obstante, dicho reconocimiento tuvo un alcance limitado, tal y como se expone a continuación.

En opinión del Servicio Jurídico del Ministerio de Justicia, la indemnización no debía superar el 50% de la cuantía que fuera fijada, pues, a su juicio, en la determinación del daño sufrido por los recurrentes habían participado, por igual, el Estado (por no transponer en tiempo la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad) y los vendedores de derechos de multipropiedad (por negarse éstos a devolver a los adquirentes las entregas a cuenta que les fueron efectuadas en el momento de la firma de los contratos).

A su vez, según este Servicio Jurídico, el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común («Ley 30/1992») impedía conceder la indemnización solicitada a aquellos particulares que hubieran formulado su solicitud con

⁸ La Organización de Consumidores y Usuarios española y sus homólogas belga e italiana.

Antonio Martínez Sánchez

posterioridad a un año a contar desde la fecha de la conclusión del correspondiente contrato de adquisición de derechos de multipropiedad⁹.

A pesar del contenido de este Informe del Servicio Jurídico (que reconocía parte de las pretensiones de los interesados), el Ministerio de Justicia desestimó en su totalidad, por silencio administrativo negativo, la solicitud de indemnización formulada.

Agotada la vía administrativa, los interesados y las tres asociaciones de consumidores actuantes interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

El Alto Tribunal, mediante Auto de 12 enero 2001¹⁰, confirmado por otro de 2 de marzo del mismo año, decidió inhibirse del conocimiento de este recurso en favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Esta inhibición del Tribunal Supremo vino motivada por el hecho de que el acto administrativo objeto del recurso contencioso-administrativo no era un acto del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas de Gobierno, sino un acto del Ministro de Justicia (la denegación, por silencio administrativo, de la solicitud de indemnización cursada por los particulares y las asociaciones de consumidores). Su eventual revisión correspondía, por tanto, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de conformidad con lo previsto en los artículos 11.1 a) de Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 66 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.^{11 12}

De este modo, se presentó a la Audiencia Nacional la oportunidad de aplicar por vez primera en nuestro país la jurisprudencia comunitaria que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario¹³.

III. LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES Y LA RESOLUCIÓN DE LA AUDIENCIA NACIONAL

La Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso interpuesto respecto a siete de los veinticinco particulares recurrentes y declaró su derecho a ser indemnizados con cargo al Estado en una cantidad equivalente a las entre-

⁹ Art. 142.5 Ley 30/1992, primera frase: «En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo».

¹⁰ ATS (Sala Tercera) de 12-1-2001 (RJ 2001, 1403).

¹¹ ATS (Sala Tercera) de 2-3-2001 (RJ 2001, 7776).

¹² Actos para cuyo conocimiento sí es competente el Tribunal Supremo en aplicación de los arts. 12.1 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 58.1 de la Ley 6/1985, Orgánica del Poder Judicial.

¹³ Para otros supuestos en los que se reclamó, sin éxito, la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario en vía contencioso-administrativa, *vid.* JANER TORRENS, J. D.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales por infracción del Derecho Comunitario*, cit. supra, en pgs. 356 a 363.

gadas a cuenta a los vendedores de derechos de multipropiedad, incrementada con el correspondiente interés legal.

Cabe agrupar en seis distintos apartados las alegaciones realizadas por las partes a lo largo del procedimiento contencioso-administrativo, así como la resolución dada a cada una de ellas por la Audiencia Nacional.

1. REQUISITOS MATERIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

En línea con el Informe del Servicio Jurídico del Ministerio de Justicia, la Abogacía del Estado no negó en su contestación a la demanda la concurrencia de los requisitos exigibles por la jurisprudencia comunitaria para el surgimiento de la responsabilidad del Estado por incumplimiento de Derecho Comunitario.

De este modo, como la propia Audiencia Nacional pone de manifiesto (F. Quinto), *«no se plantea, en realidad, cuestión alguna sobre la propia existencia de la responsabilidad extracontractual»* de la Administración del Estado.

A pesar de este reconocimiento, la Audiencia Nacional se encarga de declarar expresamente en el citado F. Quinto de la sentencia por qué concurren en este supuesto los requisitos materiales para el nacimiento de responsabilidad. En concreto, la Sala entiende: (i) que existió una infracción por el Estado de una norma de Derecho Comunitario (la que le imponía la obligación de transponer la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad en el plazo previsto en el art. 12.1 de la misma); (ii) que de la Directiva se deducían derechos en favor de los recurrentes, *«que eran perfectamente identificables por las disposiciones de la propia Directiva y que no pudieron hacer valer, como el derecho de resolución “ad nutum” (...) o la prohibición de entrega de anticipos o cantidades a cuenta»*; y (iii) que existió un vínculo causal entre el incumplimiento del Estado y el perjuicio sufrido por los recurrentes, *«ya que conforme al derecho interno entonces vigente resultaba válida la entrega de cantidades a cuenta en el momento de suscribir el contrato y no contemplaba una posibilidad como la resolución mencionada, que posteriormente en la Ley 42/1998 se introduce como derecho de desistimiento (art. 10)»*.

La Audiencia Nacional complementa su razonamiento con una labor didáctica contenida en el mismo F. Quinto en la que expone el contenido y alcance de la jurisprudencia comunitaria en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario, con cita a las principales sentencias del TJCE en las que se crea y desarrolla esta jurisprudencia.

2. LA SUPUESTA CONCURRENCIA DE CULPAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y LOS VENEDORES

Aun reconociendo la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos que se acaban de exponer, el Abogado del Estado (F. Tercero) alegó la existencia de una causa que moderaba dicha responsabilidad, consistente

en la propia conducta de los vendedores. A su juicio, en la producción del daño a los recurrentes contribuyeron por partes iguales tanto la falta de transposición en plazo de la Directiva, como la negativa de los vendedores, contraria a la buena fe de la contratación, a la resolución de los contratos y a la devolución de las cantidades entregadas por los adquirentes a la firma de los contratos. La concurrencia de culpas entre la Administración y los particulares debía ser tenida en cuenta –adujo el Abogado del Estado– al objeto de reducir al 50% la cuantía de la indemnización.

Esta alegación fue formalmente rechazada por la Audiencia Nacional (F. Octavo) al considerar que, de haber estado transpuesta la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad, dichas conductas de los vendedores, bien no habrían podido tener lugar, bien podrían haber sido eficazmente combatidas mediante los instrumentos jurídicos previstos en esta Directiva. Literalmente manifiesta la Audiencia Nacional (F. Octavo) que, «*en la época en que se produjeron los hechos, los adquirentes no contaban con esa posibilidad jurídica de que debieron disponer y que, entre otras cosas, prohíbe la entrega de cantidades a cuenta o anticipos hasta que transcurra el plazo de reflexión previsto en la norma comunitaria, lo que determina la desestimación de esta alegación de la demandada*».

3. LA PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DE DETERMINADOS DEMANDANTES

Otro argumento invocado por la Abogacía del Estado en su contestación a la demanda fue la prescripción del derecho a la indemnización de una buena parte de los veinticinco recurrentes, por haber dejado transcurrir el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992 ¹⁴.

En efecto, como quiera que la reclamación administrativa de responsabilidad de la Administración se produjo mediante escrito presentado por los particulares afectados y sus asociaciones de consumidores el 18 de febrero de 1999, el Abogado del Estado invocó la prescripción del derecho de todos aquellos recurrentes que hubieran suscrito sus contratos de multipropiedad con anterioridad al 18 de febrero de 1998.

La Audiencia Nacional acogió en su integridad este argumento de la Administración.

Para ello comenzó recordando que, de conformidad con la jurisprudencia comunitaria ¹⁵, corresponde al ordenamiento de cada Estado Miembro la determinación de las modalidades del procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario, a condición: (i) de que dichas modalidades no sean menos favorables que las referidas a reclamaciones semejantes de naturaleza interna; y (ii) de que los procedimientos de reclamación no hayan de ser articulados de manera que hagan, en la práctica, imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización.

¹⁴ Cit. supra.

¹⁵ SSTJCE *Francovich*, cit. supra, *Norbrook Laboratories*, cit. supra y *Salomone*, cit. supra.

Sobre esta base, la Audiencia Nacional señaló que el cuerpo normativo que rige el procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración en España (incluida la responsabilidad por incumplimiento del Derecho Comunitario) está compuesto por el artículo 106.2 de la Constitución ¹⁶, el Título X de la Ley 30/1992 y el Real Decreto 429/1993, de 26 marzo, sobre Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

Entre este cuerpo normativo figura la regla de prescripción de un año prevista en el citado artículo 142.5 de la Ley 30/1992, plazo cuya duración –se encarga de recordar la Audiencia Nacional– no es puesta en tela de juicio por los recurrentes como eventualmente insuficiente para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado por infracciones de Derecho Comunitario.

En este contexto, la Audiencia Nacional concluyó que el cómputo del plazo de un año de prescripción previsto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992 para el ejercicio de la acción por responsabilidad de la Administración se inició precisamente al producirse las entregas a cuenta de cantidades a los vendedores, al ser ése el momento en el que –según reconocen los propios recurrentes– se produce el hecho lesivo.

En consecuencia, la Audiencia Nacional declaró prescrito el derecho a ser indemnizados por el Estado de todos aquellos recurrentes (en total, dieciocho de los veinticinco) que realizaron sus entregas a cuenta con anterioridad al 18 de febrero de 1998, pues estos particulares dejaron transcurrir más de un año entre la producción del hecho dañoso (la entrega de cantidades a cuenta a los vendedores) y la reclamación administrativa de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

4. LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN

Las cantidades fijadas por la Audiencia Nacional en concepto de indemnización ascienden a los mismos montantes que los adquirentes entregaron a cuenta a los vendedores en el momento de la conclusión de sus contratos de multipropiedad.

En cualquier caso, la Audiencia Nacional declara expresamente que no ha estudiado la posible concesión de una indemnización superior porque los recurrentes *«nada reclaman por los supuestos efectos dañosos que se han continuado produciendo o los derivados de la vigencia de los contratos»* (F. Sexto).

La Audiencia Nacional igualmente estimó que estas cantidades debían verse incrementadas mediante la aplicación a las mismas del interés legal desde la fecha en que los particulares beneficiarios de estas indemnizaciones interpusieron su reclamación administrativa ante el Consejo de Ministros. Sobre

¹⁶ Art. 106.2 CE: *«Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».*

Antonio Martínez Sánchez

este particular, la Audiencia Nacional rechaza el argumento esgrimido por el Abogado del Estado en virtud del cual no procede el pago de intereses en este supuesto por no concurrir los requisitos del artículo 45 de la Ley General Presupuestaria ¹⁷.

En efecto, la Audiencia Nacional, apoyándose en determinados precedentes del Tribunal Supremo ¹⁸, consideró (F. Noveno) que el principio general en materia de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado es el de la «restitutio in integrum» (reparación integral del daño). A juicio de la Audiencia Nacional, este principio general quedaría desatendido en este supuesto si las indemnizaciones a las que son acreedores los particulares perjudicados no fueran convenientemente actualizadas mediante la aplicación de los correspondientes intereses legales.

5. LA AUSENCIA DE CONDENA EN COSTAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La Audiencia Nacional no condenó en costas a la Administración del Estado al estimar que no actuó ni con temeridad, ni con mala fe a lo largo del procedimiento (F. Décimo).

Aunque en principio parecería irrelevante a los efectos del presente comentario, este dato tendrá una trascendencia práctica a la hora de valorar si la indemnización concedida por la Audiencia Nacional resulta suficiente para compensar con carácter efectivo a los recurrentes (*vid. infra* apartado IV.5).

6. OTRAS CUESTIONES

Por último, cabe hacer referencia a la existencia de otro tipo de alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado a lo largo del procedimiento contencioso que, en principio, resultan ajenas al análisis del fondo de las cuestiones planteadas.

Me refiero, en primer lugar, a la cuestión de la legitimación activa de las tres asociaciones de consumidores recurrentes. Respecto a esta cuestión, baste indicar que, en contra de lo mantenido por el Abogado del Estado, la Audiencia Nacional declaró que dichas asociaciones tenían un interés legítimo en el sentido del artículo 19 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al referirse el recurso a una materia propia de la finalidad perseguida por dichas asociaciones (la protección y defensa de los consumidores). Dicha legitimación activa les fue reconocida, por lo tanto, por la Audiencia Nacional a los solos efectos de poder obtener una declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado

¹⁷ Art. 45 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria: «Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36, párrafo 2, de esta Ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación».

¹⁸ En concreto, STS de 29-3-1999 (Ar. 1999, 3783), que cita otras SSTs de 20-2-1999 (Ar. 1999, 3016) y de 13-3-1999 (Ar. 1999, 3151).

por incumplimiento del Derecho Comunitario y no, evidentemente, de obtener una indemnización, pues estas asociaciones no sufrieron ningún perjuicio como consecuencia del citado incumplimiento.

Por otro lado, la Audiencia Nacional también rechazó el argumento formal del Abogado del Estado, según el cual los contratos suscritos entre los recurrentes y los vendedores de multipropiedad resultaban inoponibles frente al Estado, por no constar fehacientemente la fecha de los mismos, y por tratarse de documentos privados que no cumplían los requisitos del artículo 1227 del Código Civil ¹⁹. Para rebatir este argumento, la Audiencia aduce, entre otros extremos, que la lesión alegada por los particulares consiste en la entrega a cuenta de determinadas cantidades a los vendedores y que este hecho quedó acreditado en fase probatoria mediante la aportación al procedimiento de los justificantes de los correspondientes cargos realizados en las cuentas bancarias de aquéllos.

IV. CUESTIONES JURÍDICAS QUE PLANTEA LA SENTENCIA

Analizados los hechos, así como las alegaciones de las partes y la respuesta dada a las mismas por la Audiencia Nacional, procede analizar determinadas cuestiones jurídicas que plantea esta sentencia.

I. ¿REALMENTE EXISTIÓ UNA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE EL INCUMPLIMIENTO DEL REINO DE ESPAÑA Y EL PERJUICIO SUFRIDO POR LOS PARTICULARES?

A) *El reconocimiento por la Administración de los requisitos materiales que dan lugar a responsabilidad por incumplimiento del Derecho Comunitario*

Como se ha expuesto, tanto en fase administrativa, como en la contestación a la demanda, la Administración reconoció que concurrían en este supuesto los requisitos materiales previstos en la jurisprudencia comunitaria para la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario.

De esta forma, la Administración admitió no sólo un incumplimiento suficientemente caracterizado de una norma de Derecho Comunitario ²⁰ que reconocía determinados derechos a los particulares, sino también la existen-

¹⁹ Art. 1227 CC: «La fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros sino desde el día en que hubiese sido incorporado o inscrito en un registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio».

²⁰ Cabe recordar que, según la jurisprudencia comunitaria, la falta de transposición en plazo de una directiva constituye siempre una violación suficientemente caracterizada a los efectos de apreciar la eventual responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario. En este sentido, vid., entre otras, STJCE *Dillenkofer*, cit. supra, cdo. 29.

Antonio Martínez Sánchez

cia de una relación de causalidad entre el incumplimiento estatal y el perjuicio sufrido por éstos ²¹.

Tras este reconocimiento de la Administración, resultaba poco convincente el argumento esgrimido por el Abogado del Estado, según el cual la indemnización que se fijara debía reducirse en un 50% por la concurrencia de culpas entre la Administración y los vendedores de derechos de multipropiedad.

En efecto, tras la admisión por la Administración de que la causa del perjuicio sufrido por los recurrentes fue la inexistencia en la normativa española de los derechos reconocidos en la Directiva, no parecía fundado imputar al mismo tiempo parte de esta responsabilidad a unos operadores económicos (los vendedores de derechos de multipropiedad) cuya conducta en el mercado se encontraba determinada, precisamente, por el contenido de dicha normativa y que, en realidad, se limitaron a comportarse de un modo supuestamente respetuoso con la misma.

O, dicho de otro modo, si se parte de la premisa, como hizo la Administración en su contestación a la demanda, de que la causa del perjuicio sufrido por los recurrentes fue la ausencia en el ordenamiento jurídico español de los derechos previstos en la Directiva, forzoso será reconocer igualmente que aquellos que, como los vendedores, supuestamente se limitaron a comportarse en el mercado de conformidad con dicho ordenamiento, deben estar exentos de toda responsabilidad en la comisión del daño ²².

Dicho esto, la cuestión que de inmediato se plantea es la siguiente: en contra de lo admitido con sorprendente facilidad por la Administración del Estado y declarado por la Audiencia Nacional ²³, ¿realmente existió un nexo causal entre la transposición tardía de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad y el perjuicio causado a los recurrentes?

Esto es, aun reconociendo el incumplimiento –que admite poca discusión– de Derecho Comunitario en el que incurrió España al transponer tardíamente la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad ¿cabría haber defendido que existían en el ordenamiento jurídico español otras normas de Derecho nacional que protegían a estos particulares con la misma efectividad que la

²¹ F. Quinto: «(...) *la propia Administración reconoce la concurrencia de todos los requisitos que se acaban de resumir en relación con las circunstancias del caso, así como de la relación de causalidad entre el incumplimiento estatal y el daño producido a los recurrentes*».

²² Siempre partiendo de la premisa indicada, cabe señalar que lejos de ser concurrentes las conductas de los vendedores y de la Administración, parece que una de estas conductas (la exigencia de entregas a cuenta por los vendedores), no es sino el resultado o puesta en práctica de la otra (el no reconocimiento en el ordenamiento español de los derechos previstos en la Directiva a favor de los adquirentes).

²³ F. Octavo: «(...) *en la época en la que se produjeron los hechos, los adquirentes no contaban con esa posibilidad jurídica de que debieron disponer y que, entre otras cosas, prohíbe la entrega de cantidades a cuenta o anticipos hasta que transcurra el plazo de reflexión previsto en la norma comunitaria*».

Directiva y que, por lo tanto, su transposición tardía no dejaba huérfanos de protección a los adquirentes de derechos de multipropiedad?

B) *Protección en Derecho español de los adquirentes de multipropiedad en ausencia de transposición de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad*

A la hora de analizar qué normas de nuestro ordenamiento se podrían haber invocado para defender válidamente los derechos de los recurrentes²⁴, cabe pensar, en primer lugar, en el sistema español (estatal y autonómico) de protección y defensa de los consumidores, a la cabeza del cual se sitúa la Ley 26/1984, de 19 julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Entre otros preceptos, destaca el artículo 10 de esta Ley, en su versión aplicable en el momento en el que la mayoría de los recurrentes suscribieron sus contratos de multipropiedad²⁵.

Este artículo declara nulas de pleno derecho, y por no puestas en el contrato, las cláusulas abusivas, entendiéndose por tales las que perjudiquen de manera desproporcionada o no equitativa al consumidor, o comporten en el contrato una posición de desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes en perjuicio de los consumidores y usuarios.

En segundo lugar, cabe pensar igualmente en la protección que podrían haber recibido los recurrentes en aplicación de las normas que regulan los requisitos esenciales para la validez de los contratos previstas en los artículos 1261 a 1277 del Código Civil y, en particular, en aquellos preceptos de este Código que regulan la existencia de vicios determinantes de la nulidad de los contratos.

En tercer lugar, cabría considerar la posibilidad de que los jueces y tribunales de la jurisdicción civil, en su conocimiento de los eventuales procedimientos incoados por los recurrentes contra los vendedores de derechos de multipropiedad, hubieran tomado en consideración los objetivos y resultados perseguidos por la Directiva al aplicar las normas sobre protección de consumidores antes citadas y el propio Código Civil (vía de la interpretación conforme basada en la conocida jurisprudencia comunitaria *Marleasing*)²⁶.

La posible consideración de los tres argumentos recién citados para el reconocimiento por el ordenamiento jurídico español de un nivel de protección similar a los derechos y garantías previstas en la Directiva 94/47 sobre Multi-

²⁴ Y, en consecuencia, negar la existencia de una relación de causalidad entre la transposición tardía de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad y el daño ocasionado a éstos.

²⁵ La Ley 26/1984, de 19 julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios fue modificada por la Ley 7/1998, de 13 abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación (BOE núm. 89, de 14-4-1998, pg. 12304). Estas modificaciones entraron en vigor el 5 de mayo de 1998, esto es, después de la conclusión de la mayoría de los contratos de multipropiedad suscritos por los particulares recurrentes.

²⁶ STJCE de 13-11-1990, en el asunto *Marleasing* (As. C-106/1989, *Rec.* 1990, pg. I-4135).

propiedad no tiene un fundamento exclusivamente teórico. Bien al contrario, existen numerosos precedentes dictados por nuestros jueces y tribunales de la jurisdicción civil en los que, a pesar de no encontrarse transpuesta la Directiva al ordenamiento español, se han tomado en consideración alguno de los tres tipos de argumentos recién expuestos para declarar la nulidad de contratos de adquisición de derechos de multipropiedad de carácter abusivo. En estas sentencias, además, se ha condenado a los vendedores a devolver íntegramente y con intereses las cantidades a cuenta entregadas por los adquirentes en el momento de la firma de dichos contratos.

Cabe agrupar estos numerosos precedentes de la jurisdicción civil en dos distintos apartados.

Por un lado, están aquellos casos en los que, para declarar la nulidad de los contratos y ordenar a los vendedores la devolución de las cantidades entregadas a cuenta, se tomaron en consideración exclusivamente normas de Derecho interno y, en particular, la normativa sobre protección de consumidores y/o las normas sobre validez de los contratos del Código Civil ²⁷.

Por otro lado, están los precedentes en los que, para alcanzar ese mismo resultado, se utilizaron, además de las citadas normas de Derecho interno, argumentos propios de Derecho Comunitario, tales como la interpretación de estas normas de conformidad a la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad o, incluso, la (criticable) aplicación con efecto directo horizontal de la Directiva en las relaciones entre los adquirentes y los vendedores de derechos de multipropiedad ²⁸.

La existencia de estos pronunciamientos parece, por lo tanto, poner seriamente en duda el razonamiento de la Audiencia Nacional, según el cual el ordenamiento jurídico español no ofrecía a los recurrentes medios jurídicos suficientes para hacer efectivos, en la práctica, los derechos que les reconocía la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad.

Valga, en este sentido, citar a modo de ejemplo una de las sentencias recién mencionadas (la de la Audiencia Provincial de Castellón de 4 mayo 2001), en la que se declara que, para proteger la situación del adquirente, resultaría irrelevante que el contenido de la Directiva no pudiera resultar aplicable,

²⁷ Entre otros, estos precedentes vienen constituidos por las Sentencias de las Audiencias Provinciales que se citan a continuación: AP de Asturias, de 23-7-2001 (Ar. 2001, 2563); AP de Baleares, de 2-3-2001 (Ar. 2001, 434), de 19-2-2001 (Ar. 2001, 1198), de 13-6-2000 (Ar. 2000, 2481) y de 9-10-1997 (Ar. 1997, 2084), AP de Castellón, de 1-7-1999 (Ar. 1999, 1553) y AP de Málaga, de 26-2-2002 (Ar. 2002, 161146).

²⁸ En este segundo grupo de precedentes se incluirían, entre otras, las Sentencias de las Audiencias Provinciales que se citan a continuación: AP de Alicante, de 22-3-2002 (Ar. 2002, 152244) y de 17-10-2000 (Ar. 2000, 2409); AP de Castellón, de 4-5-2001 (Ar. 2002, 237); AP de Las Palmas, de 3-11-2000, (Ar. 2002, 86); AP de Málaga, de 13-12-2000 (Ar. 2001, 1625) y de 6-10-1998 (Ar. 1998, 2082), AP de Tarragona de 27-4-2000 (Ar. 2000, 2199), AP de Valencia, de 16-7-2001 (Ar. 2002, 510) y AP de Vizcaya de 5-1-2001 (Ar. 2001, 130).

pues el Derecho nacional preveía otras vías alternativas de protección igualmente eficaces: «antes de nada, hemos de poner de manifiesto que el interés, gravamen o perjuicio que este tema [la aplicabilidad de la Directiva a un contrato de multipropiedad suscrito en un momento en el que ésta todavía no estaba transpuesta] tiene en la pretensión de la parte apelante sólo existirá en el caso de que la Sala aprecie que no concurre vicio determinante de la nulidad del contrato, pues en el supuesto contrario, resultará irrelevante a efectos prácticos el criterio que siga la Sala» (F. Quinto).

- C) *¿Es un perjuicio en sí mismo la falta de previsión específica en el ordenamiento español de los derechos reconocidos de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad?*

Con todo, cabría en cualquier caso preguntarse si, a pesar de la existencia de los precedentes de la jurisdicción civil citados, la no transposición en tiempo de la Directiva produjo por sí misma un perjuicio a los recurrentes, al tener como resultado que, en el momento de suscribir éstos sus contratos de multipropiedad, el ordenamiento interno español careciera de una norma que expresamente prohibiera las entregas a cuenta que les fueron solicitadas y que les reconociera el derecho a la resolución «ad nutum» de sus contratos en un plazo de diez días.

Entiendo que existen varias razones para responder negativamente a esta cuestión y para, en consecuencia, seguir poniendo en duda de un modo fundado la existencia de un nexo causal entre la transposición tardía de la Directiva y el perjuicio sufrido por los recurrentes.

En primer lugar, parece que la determinación de la existencia o no de un nexo causal a los efectos de atribución de responsabilidad de un Estado Miembro por incumplimiento del Derecho Comunitario no debe depender del grado de dicho incumplimiento, ni de la mayor o menor claridad o precisión con la que el ordenamiento jurídico de éste reconozca los derechos previstos en una Directiva en favor de los particulares. En efecto, todas éstas son circunstancias cuyo estudio tan sólo resulta pertinente a los efectos de comprobar si concurre otro de los requisitos necesarios para el nacimiento de dicha responsabilidad, a saber, el relativo a la existencia de una «violación suficientemente caracterizada» de una norma de Derecho Comunitario. Por el contrario, la existencia de un nexo causal a los efectos de comprobar la responsabilidad del Estado Miembro que ha incurrido en un incumplimiento de Derecho Comunitario parece que debe responder exclusivamente a una mera cuestión de hecho, como es la comprobación de los efectos reales que ha provocado dicho incumplimiento.

Y, en este análisis, la no utilización por los particulares de vías de recurso alternativas a la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado parecería que debe influir negativamente en la apreciación de la existencia de nexo causal entre el incumplimiento estatal del Derecho Comunitario y el perjuicio sufrido por aquéllos.

En este sentido, cabe recordar que en *Brasserie du Pêcheur/Factortame* el Tri-

Antonio Martínez Sánchez

bunal de Justicia ya se encargó de poner claramente de manifiesto que «para determinar el perjuicio indemnizable, el juez nacional puede comprobar si el perjudicado ha actuado con una diligencia razonable para evitar el perjuicio o reducir su importancia y, si, en especial ha ejercitado en tiempo oportuno todas las acciones que en Derecho le correspondían»²⁹.

Igualmente, cabe recordar que, antes de esta sentencia, en *Wagner Miret*, el TJCE ya parece vincular el eventual reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario a la previa constatación de que las normas del ordenamiento interno del Estado Miembro incumplidor «no pueden ser interpretadas en un sentido conforme» con la Directiva³⁰. De hecho, el Abogado General Tesauro en *Brasserie du Pêcheur/Factortame* (así como el Abogado General Leger en *Hedley Lomas*) interpretó esta última sentencia del Tribunal de Justicia en el sentido de considerar que «la acción resarcitoria se configura como la última vía de que dispone el particular, esto es, la última que puede utilizar cuando no pueda alcanzar de otro modo un resultado útil, ni siquiera mediante la interpretación, por parte del órgano jurisdiccional nacional, de las normas nacionales en la materia de conformidad con las normas comunitarias de que se trate»³¹.

En esta misma línea cabe igualmente recordar que existe al menos un precedente en el que el TJCE ha negado la existencia de nexo causal entre un (declarado) incumplimiento de Derecho Comunitario por un Estado Miembro y el supuesto perjuicio causado a un particular, debido a que el contenido de la Directiva no transpuesta por el Estado Miembro sí era, en cambio, «de facto» aplicado en la práctica por las autoridades de dicho Estado³².

En definitiva, a los efectos de comprobar la existencia de nexo causal entre la conducta de un Estado Miembro y el daño sufrido por un particular, se podría considerar incompleto y no ajustado a la jurisprudencia comunitaria un análisis, como el efectuado por la Audiencia Nacional en la sentencia objeto de comentario, que no tenga en cuenta si el particular pudo disfrutar efectivamente de los derechos reconocidos en una Directiva no transpuesta en plazo, mediante el recurso a vías y fundamentos propios del Derecho interno.

D) *Los otros beneficiados de la sentencia: los vendedores de derechos de multipropiedad*

Cabe por otra parte indicar que un análisis como el efectuado por la Audiencia Nacional en la sentencia objeto de comentario, que sin duda se encuentra cargado de la buena intención de proteger al particular frente a

²⁹ STJCE, *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, cit. supra, cdo. 84. En la misma línea, STJCE *Dillenkoffer*, cit. supra, cdo. 72.

³⁰ STJCE *Wagner Miret*, cit. supra, cdo. 22.

³¹ Vid. ALONSO GARCÍA, R.: *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, cit. supra, en pg. 49.

³² STJCE *Brinkmann Tabakfabriken*, cit. supra, cdo. 29.

un Estado incumplidor de sus obligaciones de Derecho Comunitario, a quien realmente viene a beneficiar a la postre es al operador que se comporta en el mercado con manifiesto desprecio de las normas que impiden la contratación abusiva. En efecto, el reconocimiento, en los términos en que lo hizo la Audiencia Nacional, de un nexo causal entre la transposición tardía de la Directiva y el perjuicio sufrido por los recurrentes ha venido, de hecho, a consagrar el ilegal beneficio obtenido por los vendedores de derechos de multipropiedad. Y es que, mientras las indemnizaciones reconocidas a los recurrentes por la Audiencia Nacional van a ser abonadas con cargo a los presupuestos públicos, las cantidades que en su día fueron entregadas a cuenta por los recurrentes han permanecido en propiedad de unos poco escrupulosos vendedores.

No parece razonable que la condena a un Estado Miembro que incumple sus obligaciones de Derecho Comunitario deba implicar un injustificado traslado a todo el colectivo de la responsabilidad de unos operadores poco o nada respetuosos con los derechos de los consumidores.

2. LA CONCURRENCIA DE DISTINTAS VÍAS PROCESALES EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

A) *Inexistencia de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de responsabilidad administrativa por incumplimiento de Derecho Comunitario*

Otro aspecto de la sentencia de la Audiencia Nacional objeto del presente comentario que, entiendo, resulta relevante destacar es el reconocimiento implícito por este órgano de que, desde un punto de vista procedimental, el ejercicio de la acción contencioso-administrativa por responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento del Derecho Comunitario no depende del previo agotamiento de otras vías de recurso de Derecho interno (con la lógica excepción del agotamiento de la vía administrativa).

Difícilmente podía haber llegado la Audiencia Nacional a una conclusión distinta cuando, efectivamente, el sistema español de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado previsto en el Título X de la Ley 30/1992 y el Real Decreto 429/1993 no exige el previo ejercicio de ningún otro tipo de acción por el particular.

Entiendo, en cualquier caso, que la inexistencia de un requisito de procedibilidad en el sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración no resulta contradictoria con la necesidad de que el Juez de lo Contencioso-Administrativo sí tome en consideración el ejercicio eventual por el particular de otras vías efectivas de recurso a efectos de acreditar la existencia de nexo causal, en los términos ya expuestos (vid. supra apartado IV.1.).

Y ello es así porque ambos extremos resultan compatibles y en sí mismos justificados.

Con la inexistencia de un requisito (procedimental) de procedibilidad se

garantiza el pleno y efectivo acceso del particular al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración y se impide, de este modo, que la obtención de una indemnización por el incumplimiento del Derecho Comunitario por la Administración devenga, en la práctica, muy difícil, si no ilusoria ³³.

Por su parte, la consideración de la eventual protección que habría podido recibir el particular en aplicación de otros preceptos del ordenamiento del Estado miembro al analizar el requisito (material) de relación de causalidad, también coadyuvará a la obtención de un objetivo igualmente legítimo, a saber: el de impedir que un particular obtenga un enriquecimiento sin causa mediante el doble resarcimiento en dos órdenes jurisdiccionales distintos (civil y contencioso-administrativo) por un mismo perjuicio.

B) *Riesgo de enriquecimiento sin causa del particular*

En el escenario resultante de la sentencia de la Audiencia Nacional objeto del presente comentario, el particular que, en sus relaciones con terceros, se considere beneficiario de un derecho reconocido en una Directiva no transpuesta en plazo en España podrá optar por una de las siguientes tres alternativas: (i) iniciar una acción contra el tercero (otro particular) ante la jurisdicción civil tomando como base otros preceptos del ordenamiento jurídico español ³⁴; (ii) acudir al sistema de responsabilidad de la Administración en los términos que lo hicieron los recurrentes con la finalidad de obtener la correspondiente indemnización; o (iii) iniciar en paralelo las dos vías recién mencionadas y optar, de este modo, a la obtención de dos indemnizaciones por un mismo perjuicio, resultado que en modo alguno parece aceptable.

En efecto, respecto de la tercera alternativa apuntada, entiendo que la protección del particular frente a los incumplimientos estatales del Derecho Comunitario debe ser generosa, pero nunca debe traspasar los límites de principios generales del Derecho tan sólidos como el de la prohibición del enriquecimiento sin causa.

En este sentido quizá no esté de más recordar que la prohibición del enri-

³³ En aquellos casos en los que el legislador español ha vinculado el inicio de un procedimiento indemnizatorio al previo agotamiento de otras vías procedimentales, los resultados no han podido ser más frustrantes. Pensemos, por ejemplo, y salvando las correspondientes distancias, en el art. 13.2 de la Ley 16/1989, de 17 julio, de Defensa de la Competencia («LDC»), que vincula la concesión de una indemnización por daños y perjuicios a quien sufra los efectos de una infracción a esta normativa a la previa obtención de un pronunciamiento administrativo firme declarativo de dicha infracción. El resultado práctico de esta disposición es que, en los trece años de vigencia de la LDC, no se conoce ni un solo precedente de indemnización concedida por nuestros tribunales en favor de los perjudicados por este tipo de infracciones, tal y como se expone en CREUS, A.: «La privatización del Derecho de la Competencia», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, núm. 200, abril/mayo 1999, pgs. 55-66.

³⁴ Eventualmente interpretados a la luz de la Directiva no transpuesta.

quecimiento sin causa encuentra su fundamento, además de en el Derecho Civil español, en la propia jurisprudencia del TJCE. De hecho, el Tribunal de Justicia ha negado a determinados operadores el derecho a obtener del Estado el reembolso de impuestos cobrados en infracción del Derecho Comunitario debido a que dichos operadores habían repercutido dichos impuestos a los compradores de sus productos. Y ello porque, tal y como establece el TJCE en su Sentencia *Comateb*: «en tales circunstancias no es el operador quien ha soportado el tributo indebidamente percibido, sino el comprador sobre el cual fue repercutido. Por lo tanto, devolver al operador el importe del tributo que ya ha percibido del comprador equivaldría a concederle un doble pago que podría ser calificado de enriquecimiento sin causa, sin que por ello se remediaran las consecuencias que la ilegalidad del tributo tuvo para el comprador»³⁵.

Podría invocarse en contra de esta solución las previsibles dificultades con las que se toparía el juez de lo contencioso administrativo para llevar a cabo este análisis, que en la práctica le obligaría a examinar las posibilidades de éxito que podría haber tenido una eventual acción del particular en un orden (el civil) que en principio le resulta ajeno. Aun admitiendo lo fundado de este argumento, el mismo no resulta suficiente para impedir la solución que se propone, ya que nuestro ordenamiento prevé expresamente que «a los solos efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos expresamente» (art. 10.1 de la Ley 6/1985, Orgánica del Poder Judicial).

En definitiva, la correcta consideración y aplicación del requisito de nexo causal por parte del Juez de lo Contencioso-Administrativo ante el que se plantee una demanda de responsabilidad de la Administración por incumplimiento del Derecho Comunitario parece mostrarse como un medio idóneo para evitar –indeseadas– situaciones de injustificado doble resarcimiento del particular.

3. LA ATRIBUCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA INACTIVIDAD DEL LEGISLADOR ESPAÑOL EN LA TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS

Según la jurisprudencia comunitaria, la cuestión de contra qué órgano del Estado debe dirigir el particular su acción de responsabilidad por el incumplimiento estatal de una norma de Derecho Comunitario debe ser resuelta exclusivamente por las normas internas de dicho Estado³⁶.

³⁵ STJCE de 14-1-1997 en el asunto *Comateb* (asuntos acumulados C-192/1995 a C-218/1995, *Rec.* 1997, pg. I-165). En el mismo sentido, SSTJCE de 27-2-1980 en el asunto *Just* (As. 68/1979 *Rec.* 1980, pg. 501), de 27-3-1980 en el asunto *Denkavit* (As. 61/1979, *Rec.* 1980, pg. 1201) y de 9-11-1983 en el asunto *San Giorgio* (As. 199/1982, *Rec.* 1983, pg. 3595).

³⁶ STJCE de 1-6-1999 en el asunto *Klaus Konle* (As. C-302/1997 *Rec.* 1999, pg. I-3099), cdo. 62: «Incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho Comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuera aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado Miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación».

Reconocida la autonomía procedimental de los Estados miembros en la materia, nos encontramos con que no existe ninguna previsión legislativa en nuestro ordenamiento que designe el poder (legislativo o ejecutivo)³⁷ al que atribuir dicha responsabilidad cuando el incumplimiento de Derecho Comunitario venga originado por la falta de adopción de una norma de rango legal³⁸ que transponga al ordenamiento interno el contenido de una directiva.

Sobre esta base, la sentencia de la Audiencia Nacional objeto del presente comentario ha venido a aclarar en principio una cuestión sobre la que, a falta de precedentes jurisprudenciales en la materia, hasta ahora sólo se había pronunciado la doctrina.

Así, por ejemplo, T. QUINTANA LÓPEZ ha defendido que, incluso en los supuestos en los que el incumplimiento de Derecho Comunitario haya venido motivado por la no adopción de una norma que, necesariamente, debía tener rango de Ley, la responsabilidad por dicho incumplimiento debe resultar atribuible al Consejo de Ministros, «pues a él le corresponde tomar la iniciativa mediante el correspondiente Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento para su tramitación y aprobación»³⁹.

Otros autores, sin señalar en concreto ningún órgano administrativo, también han mantenido que la inactividad del legislador en la transposición de una Directiva debe ser imputada a la Administración del Estado. Así, R. ALONSO GARCÍA y J. DíEZ-HOCHLEITNER llegan a esa conclusión tras comprobar la existencia de otros supuestos en los que la responsabilidad resultante de la actuación anómala de poderes distintos al ejecutivo (en concreto, del poder

³⁷ Y, dentro de éste, eventualmente a qué órgano administrativo.

³⁸ En efecto, la única norma que regula la responsabilidad por actos del legislativo, a saber, el art. 139.3 de la Ley 30/1992, nada prevé sobre los casos en los que dicha responsabilidad venga motivada por la inactividad del legislador. Según este precepto, «las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos». De hecho, son numerosos los autores que han puesto de manifiesto la incompatibilidad de este artículo con la jurisprudencia comunitaria que prohíbe que los Estados miembros exijan condiciones que «hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación» por incumplimiento del Derecho Comunitario (entre otras, STJCE *Francovich*, cit. supra, cdo. 43), pues hace depender la concesión de una indemnización por actos del legislativo a lo que dispongan los propios actos legislativos causantes del daño. Vid., en este sentido, entre otros: QUINTANA LÓPEZ, T.: «La responsabilidad del Estado legislador por daños a particulares generados por violación del Derecho Comunitario», *La Ley*, Tomo de Jurisprudencia núm. 4, 1996, pgs. 1244-1247 en pg. 1246; GALÁN VIOQUE, R.: «De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador», *Revista de Administración Pública*, núm. 155, mayo-agosto de 2001, pgs. 285-329, en pg. 323; y VANDERSANDEN, G. et M. DONY: *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire*, cit. supra, en pgs. 219-220.

³⁹ QUINTANA LÓPEZ, T.: «La responsabilidad del Estado legislador», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, pgs. 103-147, en pg. 146.

judicial) resulta expresamente atribuida a la Administración por nuestro legislador (art. 293.2 de la Ley 6/1985, Orgánica del Poder Judicial) ⁴⁰.

Pues bien, la Audiencia Nacional parece venir a confirmar este extremo al atribuir en el asunto objeto de comentario la responsabilidad a la Administración por la tardía adopción de una norma con rango de Ley ⁴¹ de transposición de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad.

Y esa confirmación cuenta también con el apoyo del propio Tribunal Supremo que, como expusimos en el apartado II.3 (vid. supra), remitió a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional la reclamación de responsabilidad de los recurrentes, admitiendo de este modo que es a la Administración, y no al poder legislativo, a quien resultan imputables los incumplimientos del Derecho Comunitario, incluso en los casos en que este incumplimiento venga motivado por el retraso del legislador en la adopción de leyes en transposición de una Directiva.

Es más, la intervención en este asunto del Tribunal Supremo mediante sus dos Autos de fecha 12 enero y 2 marzo 2001 ha venido incluso a aclarar que el órgano de la Administración ante el que habrán de dirigir los particulares su acción por responsabilidad en los casos de omisiones del legislador será el Ministro de Justicia (no el Consejo de Ministros), pues, por definición, en este tipo de supuestos no existe una ley que atribuya dicha responsabilidad al Consejo de Ministros en los términos previstos en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992.

4. ¿APLICÓ LA AUDIENCIA NACIONAL LAS NORMAS SOBRE PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES SOBRE RESPONSABILIDAD PREVISTAS EN LA LEY 30/1992 DE UN MODO CONTRARIO A DERECHO COMUNITARIO?

Como se expuso en el apartado relativo a los hechos que motivaron la sentencia objeto del presente comentario, la Audiencia Nacional desestimó la solicitud de indemnización de dieciocho de los veinticinco particulares recurrentes por estimar que su acción se encontraba prescrita al haber dejado transcurrir más de un año entre el momento de realizar las entregas a cuenta a los vendedores y la interposición de su reclamación administrativa de responsabilidad ante el Consejo de Ministros.

Para alcanzar esta conclusión, la Audiencia Nacional tomó en consideración exclusivamente argumentos de Derecho interno, relativos al momento en

⁴⁰ ALONSO GARCÍA, R. y J. Díez-Hochleitner: «La Comunidad de Madrid en la Unión Europea. El marco jurídico», en AA VV: *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, CAM, 2000, pg. 154, quienes ponen de manifiesto que «(...) en el nivel estatal (...) la responsabilidad de los distintos poderes se concentra en la Administración central, como lo demuestra, pese al silencio guardado por el legislador, la imputación de la responsabilidad derivada del error judicial y del funcionamiento anormal de la justicia al Ministerio de Justicia, según dispone el art. 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

⁴¹ La Ley 42/1998 sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles en uso turístico y normas tributarias, cit. supra.

Antonio Martínez Sánchez

que debe considerarse iniciado el cómputo de dicho plazo de prescripción en aplicación de lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, que resultan ajenos al objeto del presente comentario.

No entró, por lo tanto, la Audiencia Nacional a valorar la posible aplicación de argumentos de Derecho Comunitario en su análisis de la prescripción de las acciones de estos recurrentes. Y ello, porque, tal y como se expone en su sentencia, «*no se cuestiona [cabe entender que por parte de los recurrentes] la aplicabilidad de las normas citadas que establecen un plazo de prescripción de un año para el ejercicio del derecho a reclamar (...) la correspondiente indemnización*» (F. Sexto).

En concreto, ni las partes del procedimiento, ni la Audiencia Nacional se plantearon si la Administración del Estado puede invocar legítimamente frente al particular afectado que el plazo de prescripción de su acción comienza a correr en un momento en el que la Directiva que reserva un derecho a ese particular aún no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español.

La trascendencia práctica de esta cuestión parece evidente, pues de haber considerado la Audiencia Nacional que el plazo de prescripción de las acciones de responsabilidad ejercitadas sólo empezaba a correr desde el momento de transposición de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad (5 de enero de 1999), la totalidad de los veinticinco particulares recurrentes habrían visto satisfecha su pretensión al haber tenido lugar su reclamación administrativa apenas un mes y medio después de dicha fecha (18 de febrero de 1999) y, por lo tanto, claramente dentro del año de prescripción previsto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

En este sentido, cabría haberse planteado la posible aplicación a este supuesto de lo dispuesto por el TJCE en su Sentencia *Emmott*⁴². En esta sentencia, el Tribunal de Justicia estableció que, hasta tanto no haya sido transpuesta correctamente una directiva al ordenamiento interno, no puede empezar a correr el plazo de prescripción de una eventual acción dirigida por un particular frente al Estado tendente al reconocimiento del efecto directo de una disposición de dicha Directiva. Y ello, entiende el Tribunal de Justicia, porque hasta ese momento los particulares no se encuentran en situación de conocer correctamente y en toda su extensión el contenido de los derechos que la misma les reconoce. De esta forma, a juicio del Tribunal de Justicia, únicamente la transposición correcta de la Directiva creará la situación de seguridad jurídica necesaria para exigir a los particulares que hagan valer el contenido de los derechos que se les reconoce.

En todo caso, la eventual aplicación de esta doctrina a reclamaciones iniciadas por particulares contra el Estado por perjuicios sufridos por el incumplimiento estatal del Derecho Comunitario no podría desconocer la realidad de que el alcance de la jurisprudencia *Emmott* fue posteriormente objeto de

⁴² STJCE de 25-7-1991, en el asunto *Emmott* (As. C-208/1990, *Rec.* 1991, pg. I-4269).

una fuerte limitación (si no derogación) impuesta por el Tribunal de Justicia en sentencias posteriores, de entre las que cabría destacar la Sentencia *Fantask*⁴³.

Esta sentencia se refería a la reclamación por una empresa al Estado danés de impuestos cobrados en infracción de lo dispuesto en una directiva. A esta reclamación se opuso la Administración danesa invocando la normativa interna por la cual el derecho de los particulares a que les sean devueltos impuestos indebidamente pagados prescribe en un plazo de cinco años a partir de la fecha en que este crédito es exigible.

En vía prejudicial ante el TJCE, la empresa y la Comisión invocaron la aplicación de la jurisprudencia *Emmott* para defender que Dinamarca no podía invocar un plazo nacional de prescripción de esta reclamación hasta tanto el Derecho nacional no hubiera sido adaptado correctamente a la directiva infringida. Esta alegación, sin embargo, no fue estimada por el Tribunal de Justicia.

Para el TJCE, la solución alcanzada en *Emmott* estaba únicamente justificada por las circunstancias propias de dicho asunto, en las que la invocación de los plazos de prescripción de las acciones del particular contra el Estado producía el efecto de privar *absolutamente* al particular de la posibilidad de alegar un derecho reconocido a su favor en una directiva comunitaria.

Por el contrario, el TJCE entendió que las circunstancias presentes en *Emmott*⁴⁴ no concurrían en *Fantask* y declaró que, en interés de la seguridad jurídica («*que protege tanto al contribuyente como a la Administración*»⁴⁵) resulta compatible con el Derecho Comunitario la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo para que los particulares reclamen cantidades indebidamente abonadas al Estado en infracción del Derecho Comunitario aun cuando, en el momento de interposición del recurso por el particular, el Derecho nacional todavía no hubiese sido adaptado correctamente a la normativa comunitaria.

En otros términos, parece que, tras la Sentencia *Fantask* citada, la doctrina *Emmott* sólo resulta aplicable cuando el plazo de prescripción de la acción contra el particular priva «*absolutamente*» al particular de invocar los dere-

⁴³ STJCE de 2-12-1997, en el asunto *Fantask* (As. C-188/1995, *Rec.* 1997, pg. I-6783).

⁴⁴ En el asunto *Emmott*, la demandante en el procedimiento principal había reclamado el derecho a que se le aplicara, con arreglo al apartado 1 del art. 4 de la Directiva 79/7, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, el mismo régimen de prestación de invalidez que a los hombres que se encontraran en la misma situación. A continuación, las autoridades administrativas interesadas se habían negado a pronunciarse sobre dicha solicitud alegando que todavía estaba pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional un litigio relativo a la Directiva 79/7. Por último, y cuando el Derecho nacional ni siquiera se había adaptado correctamente aún a la Directiva 79/7, la Administración irlandesa opuso a la demandante la prescripción de su acción judicial destinada a que se declarara que dichas autoridades debían haber acogido su solicitud.

⁴⁵ STJCE *Fantask*, cit. supra, cdo. 48.

chos que le reconoce la Directiva, pero no cuando solamente lo restringe o reduce en parte ⁴⁶.

Pues bien, aun admitiendo el importante obstáculo que en contra puede implicar la jurisprudencia *Fantask* recién expuesta, podría existir un argumento en favor de que los plazos de prescripción de la acción por responsabilidad patrimonial de la Administración por transposición tardía o incorrecta de una directiva sólo deberían empezar a correr en el momento en el que el Estado miembro haya transpuesto debidamente dicha directiva.

Este argumento estaría basado en la idea, reconocida por el TJCE en su jurisprudencia que niega efecto directo horizontal a las directivas, según la cual el principio de seguridad jurídica impide que el contenido de una directiva no transpuesta pueda ser invocado entre particulares. En efecto, tal y como expuso el TJCE en *Faccini Dori*, reconocer eficacia directa horizontal a las directivas «equivaldría a reconocer a la Comunidad la facultad de establecer con efectos inmediatos obligaciones a cargo de los particulares, cuando sólo tiene dicha competencia en aquellos supuestos en que se le atribuye la facultad de adoptar Reglamentos» ⁴⁷.

Sobre esta base, si un particular (A) no puede invocar el efecto directo horizontal de las disposiciones de una directiva frente a otro particular (B) porque debe ser respetada la seguridad jurídica de la que este último es beneficiario, parecería también justificado, por las mismas razones de seguridad jurídica, que el plazo de prescripción de las acciones que el primer particular (A) pueda eventualmente ejercer frente al Estado en reclamación de derechos basados en dicha directiva comience a correr únicamente cuando este particular haya tenido un conocimiento adecuado de la existencia de dicho derecho mediante su incorporación a Derecho interno con la debida transposición de la citada Directiva.

En efecto, si el Derecho Comunitario impide a los adquirentes de derechos de multipropiedad invocar el efecto directo horizontal de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad frente a los vendedores porque estos últimos no estaban obligados a conocer el contenido de dicha Directiva, ¿por qué ha de permitir que la Administración del Estado sí pueda invocar válidamente que el plazo de prescripción de una reclamación de responsabilidad patri-

⁴⁶ BARAV, A., en AA VV: *Les Directives Communautaires: effets, efficacité, justiciabilité*, FIDE, XVIII Congrès, Stockholm 3-6 Juin, pgs. 418-458, en pg. 435. En cualquier caso, la cuestión de cuándo se produce una privación absoluta o parcial de la posibilidad del particular de invocar los derechos que le reconoce una directiva no está clara. De hecho, hay autores como el citado BARAV, A. (op. cit., en pg. 436) que, en contra de lo manifestado por el TJCE, consideran que en asuntos como *Fantask* sí se produjo una privación absoluta del derecho de los particulares a recuperar las cantidades indebidamente abonadas en infracción de lo dispuesto en una directiva y que, por este motivo, en este caso el Estado no debería haber podido invocar válidamente la prescripción de las acciones iniciadas por estos particulares.

⁴⁷ STJCE de 14-7-1994 en el asunto *Faccini Dori* (As. C-91/1992, Rec. 1994, pg. I-3325), cdo. 24.

monial basada en unos derechos derivados de la citada Directiva empezó a correr en un momento anterior a la transposición de ésta, en el que los adquirentes no tenían por qué conocer la existencia, alcance y contenido exacto de dichos derechos?

5. ¿RESULTA SUFICIENTE LA INDEMNIZACIÓN CONCEDIDA POR LA AUDIENCIA NACIONAL PARA REPARAR EFECTIVAMENTE EL DAÑO SUFRIDO POR LOS RECURRENTES?

No quisiera terminar este comentario sin señalar una cuestión que, aunque a primera vista podría ser calificada como incidental o incluso anecdótica, entiendo que tuvo una relevancia práctica en la resolución del asunto planteado ante la Audiencia Nacional, una vez reconocida por ésta la concurrencia de los requisitos que acreditaban la responsabilidad patrimonial del Estado por la transposición tardía de la Directiva 94/47 sobre Multipropiedad.

Me refiero al hecho de que la Administración del Estado no fuera condenada al pago de las costas originadas en el procedimiento seguido ante la Audiencia Nacional.

La consecuencia práctica de esta circunstancia es que no resulta en modo alguno descartable que los siete recurrentes a los que la Audiencia Nacional reconoció el derecho a ser indemnizados (o las Asociaciones de consumidores a los que previsiblemente los recurrentes encargaron su defensa letrada) tengan que destinar a honorarios de abogados y procurador una cantidad mayor de la que recibirán en concepto de resarcimiento del daño sufrido, que, en la mayoría de los casos, no supera los 2.500 euros por cada uno de estos recurrentes.

Cabe, en consecuencia, preguntarse fundadamente si la indemnización concedida cumple el requisito de efectividad exigido por la jurisprudencia comunitaria en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario.

En este sentido, no estaría de más recordar, para evitar este tipo de situaciones en futuros supuestos similares, que el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que, salvo que exista mala fe o temeridad en la actuación procesal de las partes, «*se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando, de otra manera, se haría perder al recurso su finalidad*».

V. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, la sentencia objeto del presente comentario debe ser bienvenida en la medida en que confirma la voluntad de la jurisdicción contencioso-administrativa de aplicar en España los principios sentados en la jurisprudencia del TJCE en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario.

Además, esta sentencia viene a confirmar determinados extremos relativos a la aplicación de dicha jurisprudencia en nuestro país que, hasta ahora, tenían una base exclusivamente doctrinal. Así, por ejemplo, confirma que: (i) resulta imputable a la Administración del Estado la responsabilidad por omisiones y retrasos del legislador en la transposición de directivas al ordenamiento jurídico español; y que (ii) las reclamaciones que, sobre esta base, tengan a bien realizar los particulares afectados deberán ser dirigidas en vía administrativa al Ministerio de Justicia, cuya resolución será revisable por la Audiencia Nacional.

La sentencia presenta igualmente el mérito de haber sido pionera en la aplicación de estos principios en nuestro país y, en consecuencia, de haber tenido que enfrentarse por sí sola a numerosas cuestiones respecto de las cuales carecía del apoyo de precedentes nacionales.

Con todo, quizá sea precisamente este carácter novedoso la razón por la que en esta sentencia se dejan de plantear determinadas cuestiones que, sin duda, afectan tanto a la adecuada configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en casos de incumplimiento del Derecho Comunitario, como a la consideración de determinados aspectos de carácter procedimental que pueden influir negativamente en el efectivo reconocimiento del derecho de los particulares a ser indemnizados por los perjuicios sufridos.

En efecto, por un lado, la sentencia se muestra injustificadamente generosa con los particulares, en detrimento del Estado, al no analizar la posible existencia en su favor de acciones ante la jurisdicción civil, alternativas a la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado. Acciones que, de haber sido convenientemente ejercidas, muy probablemente hubieran podido tener como resultado que el perjuicio sufrido por los recurrentes fuera resarcido por quienes realmente parece que fueron los auténticos responsables de la comisión de dicho perjuicio, a saber, los vendedores de derechos de multipropiedad.

La atribución en este supuesto de la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos en que lo hizo la Audiencia Nacional habrá tenido una de estas dos consecuencias, ambas injustificadas: (i) bien que los recurrentes indemnizados hayan obtenido un enriquecimiento sin causa en caso de que hayan conseguido por su parte una cantidad similar a la reconocida en su favor por la Audiencia Nacional mediante el ejercicio de acciones civiles contra los vendedores; (ii) bien que, en el supuesto de que los particulares no hayan ejercido dichas acciones civiles, los auténticos responsables del daño (los vendedores) no hayan respondido por dichos daños, hayan logrado quedarse con las injustificadas entregas a cuenta que les efectuaron los recurrentes y, de este modo, hayan conseguido trasladar a todo el colectivo la responsabilidad de sus actos de contratación abusiva.

Una correcta configuración y análisis del requisito de causalidad entre el incumplimiento del Derecho Comunitario por el Estado y el daño sufrido

por el particular que tenga en cuenta las posibles vías alternativas de las que éste disponía en defensa de su derecho parece, por lo tanto, necesaria en todos aquellos supuestos sobre los que haya de pronunciarse en el futuro la jurisdicción contencioso-administrativa al analizar la responsabilidad patrimonial del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones de Derecho Comunitario.

Con independencia de lo anterior, en los casos en los que realmente concurren los requisitos previstos en la jurisprudencia comunitaria en la materia, parecería conveniente un mayor cuidado por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa en garantizar, tanto que el particular afectado se encuentra en condiciones de exigir con carácter efectivo dicha responsabilidad, como que la indemnización finalmente recibida por éste resulta plenamente satisfactoria.

En concreto, cabe plantearse hasta qué punto resulta justificado que el Estado pueda invocar que un plazo de prescripción de una acción de responsabilidad patrimonial ejercida por el particular contra el Estado por transposición tardía de una directiva comienza a correr antes de que el Estado haya colocado al particular en disposición de conocer el contenido y alcance exactos de sus derechos mediante la correspondiente transposición a Derecho interno de dicha Directiva.

En definitiva, en la sentencia objeto de comentario, la Audiencia Nacional ha dado el primer paso en la aplicación en España de la jurisprudencia comunitaria sobre responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho Comunitario. A la luz de esta experiencia, corresponde a este mismo órgano judicial y al Tribunal Supremo terminar de perfilar y depurar los términos concretos de aplicación de dicha jurisprudencia en el futuro.