

Administración Pública

## El particular puede reclamar los daños derivados de una norma nacional con un sistema de tarifas contrario a la Directiva de Servicios

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncia sobre las consecuencias del incumplimiento por los Estados de las directivas en una cuestión prejudicial sobre una norma alemana que permitía la fijación de tarifas obligatorias en contra de lo dispuesto en la Directiva de Servicios.

### BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 18 de enero del 2022 (*Thelen Technopark Berlin GmbH y MN*, as. C-261/20) se pronuncia sobre la cuestión planteada por el Tribunal Supremo alemán en relación con el siguiente litigio:
  - En el 2016, una empresa inmobiliaria y un ingeniero celebraron un contrato para llevar a cabo unos estudios; en virtud de tal contrato, el segundo se comprometió a prestar determinados servicios a cambio del pago de honorarios a tanto alzado por un importe de 55 025 euros.
  - A estos servicios les resulta de aplicación el Reglamento alemán de 10 de junio del 2013 sobre los honorarios de los servicios de arquitectura e ingeniería (*Honorarordnung für Architekten und Ingenieure*, en lo sucesivo y según la sigla alemana, HOAI).
  - Un año después de su firma, el ingeniero resolvió el contrato y facturó los servicios prestados sobre la base de los importes mínimos fijados en el HOAI. Según este Reglamento, la cantidad adeudada ascendía a 102 943 euros y era, por tanto, muy superior a la acordada en el contrato.

- La empresa sólo le abonó el importe pactado, por lo que el ingeniero reclamó la diferencia ante los tribunales.
- Tanto el tribunal de primera instancia como el de apelación fijaron, en aplicación del HOAI, cantidades muy superiores a las pactadas, por lo que la empresa recurrió en casación ante el Tribunal Supremo y éste elevó la cuestión prejudicial que ha dado lugar a esta sentencia.

2. En la cuestión prejudicial (de forma resumida y por lo que aquí más interesa), el órgano jurisdiccional remitente preguntaba si el artículo 15 de la Directiva 2006/123 («Directiva de Servicios»), que impone a los Estados eliminar las tarifas obligatorias mínimas o máximas para los prestadores de servicios y que —según ha declarado ya el Tribunal de Justicia de la Unión Europea— está dotado de efecto directo, puede aplicarse para resolver un conflicto entre particulares.
3. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea comienza por recordar su jurisprudencia sobre los límites del efecto directo de las directivas. Conforme a esta doctrina, las directivas no están dotadas de efecto directo en las relaciones entre particulares (conocido como *efecto directo horizontal*) en caso de incorrecta transposición debido a que su carácter vinculante —en el que se basa la posibilidad de invocarlas directamente— existe únicamente respecto del «Estado destinatario»; la Unión sólo está facultada para establecer obligaciones con efectos inmediatos a cargo de los particulares cuando dicta reglamentos. Por tanto, aunque sea clara, precisa e incondicional, la disposición de una directiva no permite al juez nacional excluir una disposición de su Derecho interno que la contradiga

si con ello se impone al particular una obligación adicional.

Así ocurriría —como explica el Tribunal de Justicia de la Unión Europea— en el litigio principal, pues, si se aplicara directamente el artículo 15 de la Directiva de Servicios, el ingeniero se vería privado del derecho a reclamar las cantidades que le confiere el HOAI y, por tanto, estaría obligado a aceptar el importe fijado en el contrato controvertido.

4. La sentencia precisa que esta conclusión no se ve desvirtuada por el hecho de que en una sentencia anterior haya declarado que Alemania ha incumplido las obligaciones que le impone el mencionado artículo 15 de la Directiva de Servicios al haber mantenido las tarifas obligatorias que fija el HOAI para las prestaciones de servicios de arquitectos e ingenieros (Sentencia de 4 de julio del 2019, *Comisión c. Alemania*, as. C-377/17).
5. Sin embargo —y esto es lo más relevante—, la sentencia declara que, en estos casos, el particular que se ha visto lesionado por el incumplimiento del Estado puede reclamar ante los tribunales nacionales que se le reconozca el derecho a una indemnización por los daños. En este sentido, recuerda que «la parte perjudicada por la no conformidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión podrá invocar la jurisprudencia dimanante de la sentencia de 19 de noviembre de 1999, *Francovich y otros* (C-6/90 y C-9/90), para obtener, en su caso, reparación del daño sufrido».

Ello es así porque, en virtud del principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del derecho comunitario, «incumbe a cada Estado miembro garantizar

que los particulares obtengan la reparación del daño causado por el incumplimiento del Derecho de la Unión, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuere aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación».

6. En este caso, además, el tribunal apunta que parecen concurrir los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado: «que la norma violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación de dicha norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la violación y el daño sufrido por estos particulares».

Si bien compete a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar que se cumplen estos requisitos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara ya que sí concurre en este caso el de la «violación del Derecho de la Unión suficientemente caracterizada» dado que, conforme a su jurisprudencia, tal condición se cumple cuando la violación «ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, una sentencia prejudicial o una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter infracción del comportamiento controvertido». Así ocurre en el presente caso, al haberse dictado ya una sentencia del Tribunal de Justicia que declaró el incumplimiento por Alemania de las obligaciones que le impone el artículo 15 de la Directiva de Servicios.

7. Interesa señalar que, si bien la persistencia en la violación tras la declaración del incumplimiento determina, como en este caso, la concurrencia de la violación del derecho

comunitario suficientemente caracterizada, los tribunales nacionales pueden apreciar también que se cumple este requisito, aunque falte tal declaración. Por ello, «un particular puede presentar una demanda de indemnización conforme a los procedimientos previstos a tal efecto por el Derecho nacional sin tener que esperar a que se dicte una sentencia que declare la infracción del Derecho comunitario por parte del Estado miembro» (Sentencia de 24 de marzo del 2009, *Danske Slagterier*, as. C-445/06).

Así lo ha recordado recientemente el abogado general en las conclusiones presentadas el 9 de diciembre del 2021 en el proceso por incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de España como consecuencia de los algunos de los requisitos legales introducidos en el 2015 para reclamar responsabilidad al Estado legislador (Comisión Europea c. España, as. C-278/20). En concreto y por lo que aquí interesa, el abogado general prueba que se exija la existencia previa de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare el acto legislativo incompatible con el Derecho de la Unión para que pueda reclamarse responsabilidad.

8. Por último, haremos referencia a una segunda cuestión prejudicial que planteó el Tribunal Supremo alemán, relativa a si, aunque el HOAI se refiera a cuestiones puramente internas, dicha legislación podría infringir el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la libertad de establecimiento.

Aquí, la sentencia recuerda su consolidada doctrina en virtud de la cual «las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en materia de libertad de establecimiento, de libre prestación de servicios y de libre circulación de capitales no son

aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro». Así ocurre en este caso, dado que todos los elementos del litigio principal se circunscriben al interior de Alemania. Cuando así sucede, dice la sentencia, no cabe remitir una cuestión de interpretación con carácter prejudicial al Tribunal

de Justicia de la Unión Europea, salvo que se haya motivado —lo que aquí no se ha hecho— en qué medida, a pesar de su carácter puramente interno, el litigio presenta un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales que haga necesaria su interpretación con carácter prejudicial.