

LITIGACIÓN TRIBUTARIA



Fiscal

Responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión Europea: la falta de planteamiento de una cuestión prejudicial no basta por sí sola para reconocerla

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisa las condiciones en las que un Estado miembro debe indemnizar por infracciones del Derecho de la Unión cometidas por órganos jurisdiccionales de última instancia. La falta de planteamiento de una cuestión prejudicial no es suficiente, debiendo ir acompañada de la infracción de una norma del Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares y del cumplimiento del resto de los requisitos exigidos por la jurisprudencia europea.

ROCÍO ARIAS PLAZA
ADRIÁN BOIX CORTÉS
CARLA FANDIÑO SEIJAS

Equipo de Litigación Tributaria de GA_P

SATURNINA MORENO GONZÁLEZ

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Consejera académica de GA_P

Transcurridos algo más de dos años desde el inicio de la andadura del boletín de *Litigación Tributaria* de Gómez-Acebo y Pombo, dedicamos el número cien al comentario de dos importantes sentencias de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre del 2026 (asuntos C-163/24, *Statut Român*, y C-293/24, *Ferreira da Silva e Brito II*), en las que se precisa cuándo un Estado miembro debe indemnizar por infracciones del Derecho de la Unión cometidas por sus tribunales de última instancia.

En el asunto C-163/24, se responde a diversas cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Bucarest sobre la interpretación de distintos preceptos de la normativa europea aplicable a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común¹. La petición se plantea en el contexto de un litigio relacionado con la denegación de una solicitud de subvención agrícola tras constatar en un control administrativo que la superficie realmente subvencionable era inferior a la declarada en la solicitud del interesado. El Tribunal Superior de Bucarest, órgano judicial de última instancia, negó el planteamiento de cuestión prejudicial con respecto a la interpretación de la normativa europea citada. Tras ello, el interesado ejerció una acción de responsabilidad contra el Estado rumano por infracción del Derecho de la Unión que fue

desestimada en primera instancia. En apelación, el Tribunal Superior de Bucarest plantea al de Justicia, entre otras cuestiones, si su negativa inicial a plantear cuestión prejudicial puede generar la responsabilidad del Estado rumano.

La petición de decisión prejudicial planteada en el asunto C-293/24 tiene por objeto la interpretación de la directiva europea sobre derechos de los trabajadores en supuestos de transmisión de empresas en el contexto de un litigio entre los antiguos trabajadores de una compañía aérea y el Estado portugués². Los trabajadores fueron objeto de un despido colectivo debido a la disolución de dicha aerolínea y aceptaron la indemnización correspondiente. Tras la disolución, otra sociedad, accionista principal de la aerolínea extinguida, recuperó una parte de sus activos, continuó con la actividad de vuelos chárter y reincorporó a varios empleados. Los antiguos trabajadores solicitaron su incorporación a esta última sociedad por entender que se había producido una «transmisión de centro de actividad» en el sentido de la directiva europea. Mediante sentencia de 25 de febrero del 2009, el Tribunal Supremo portugués desestimó el recurso de casación interpuesto por los demandantes en el litigio principal, sin considerar necesario plantear petición prejudicial. Los trabajadores interpusieron ante las Salas de lo Civil de

¹ En particular, el artículo 20.1 del Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los particulares, y del artículo 68.1 del Reglamento (CE) núm. 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril, por el que se establecen disposiciones adicionales para la aplicación de aquél.

² En concreto, el artículo 3.1 de la Directiva 77/187/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisiones de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad (art. 1.1 de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo, que codificó la anterior, en su versión modificada por la Directiva 98/50).

Lisboa una acción de responsabilidad contra el Estado portugués por infracción del Derecho de la Unión imputable al Tribunal Supremo. El referido órgano jurisdiccional suspendió el procedimiento y planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, el cual declaró, en su Sentencia de 9 de septiembre del 2015 (C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito I*), por una parte, la existencia de una «transmisión de centro de actividad» en el sentido de la directiva y, por otra, que el Tribunal Supremo —habida cuenta de la existencia de resoluciones contradictorias de tribunales inferiores y de las dificultades de interpretación recurrentes en los distintos Estados miembros— debió haber planteado una petición de decisión prejudicial. Pese a ello, las Salas de lo Civil de Lisboa desestimaron el recurso de los demandantes por entender que no habían acreditado la existencia de una violación manifiesta del Derecho de la Unión por parte del Tribunal Supremo. Interpuesto recurso extraordinario de casación, el propio Tribunal Supremo se dirige finalmente al Tribunal de Justicia para dilucidar, entre otras cuestiones, si su decisión previa de no plantear cuestión prejudicial constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que pudiera generar la responsabilidad del Estado portugués.

Pues bien, el Tribunal de Justicia recuerda que, conforme a su jurisprudencia reiterada, los particulares perjudicados por la infracción del Derecho de la Unión tienen derecho a obtener una reparación cuando se cumplan tres requisitos cumulativos: la norma del Derecho de la Unión infringida debe estar destinada a conferirles derechos, dicha infracción debe poder calificarse de suficientemente caracterizada y debe existir una relación de causalidad directa entre tal infracción y el daño sufrido por los particulares. Estos requisitos son también exigibles cuando la infracción resulta de

una resolución de un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno.

En relación con el primer requisito, el Tribunal de Justicia pone de relieve que entre las normas del Derecho de la Unión destinadas a conferir derechos a los particulares se incluyen no sólo aquellas que los atribuyen de modo explícito, sino también aquellas otras que imponen obligaciones positivas o negativas de manera bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros o a las instituciones de la Unión y cuyo incumplimiento puede alterar la situación jurídica que tales disposiciones pretenden crear para los particulares afectados, obstaculizando el ejercicio, por tales particulares, de los derechos que les confieren implícitamente las disposiciones del Derecho de la Unión (C-163/24, § 53). En el asunto *Statut Român*, las disposiciones controvertidas de los reglamentos aplicables no tienen por objeto conferir derechos a los particulares, dado que se limitan a perseguir el objetivo general de protección de los intereses financieros de la Unión y a precisar el modo en que los Estados miembros deben diseñar el sistema integrado de gestión y control de las ayudas agrícolas. En cambio, en el asunto *Ferreira da Silva e Brito II*, el Tribunal de Justicia constata que las disposiciones controvertidas de las directivas aplicables están destinadas efectivamente a conferir derechos a los particulares, puesto que su objetivo es mantener los derechos de los trabajadores en supuestos de cambio de empresario, permitiéndoles permanecer al servicio del cesionario en las mismas condiciones acordadas con el cedente.

Por lo que respecta al segundo requisito, relativo a la existencia de una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la

El incumplimiento de la obligación de remisión prejudicial no basta por sí solo para generar la responsabilidad de un Estado miembro

Unión, el Tribunal de Justicia insiste en que el incumplimiento de la obligación de remisión prejudicial por parte de un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso no basta por sí solo para generar la responsabilidad de un Estado miembro, debiendo ir acompañado de la infracción de otra norma del Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares. En estas circunstancias, una violación del Derecho de la Unión puede calificarse de suficientemente caracterizada cuando la resolución de que se trate se haya dictado con un manifiesto desconocimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.

De forma particular, en el asunto C-293/24, el Tribunal de Justicia identifica los siguientes tres elementos que considera determinantes para apreciar si la sentencia del órgano jurisdiccional de última instancia que declina plantear cuestión prejudicial incurre en una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión:

- 1) *La existencia de errores de interpretación del Derecho de la Unión a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia previa a la sentencia del órgano jurisdiccional nacional de última instancia.*

En el asunto analizado, en el momento en que se dictó la sentencia de 25 de febrero del 2009, el Tribunal de Justicia ya había elaborado, en su jurisprudencia, una metodología común para los diferentes supuestos de transmisión de empresa o

centro de actividad en la que se definían los distintos criterios objetivos que tener en cuenta para identificar la existencia de una u otra transmisión en distintos sectores de actividad. Se trata de una juris-

prudencia cuya toma en consideración por parte del órgano jurisdiccional nacional cabía esperar razonablemente cuando dictó la resolución citada y que no se produjo, lo que desembocó en una conjunción de errores interpretativos.

- 2) *El incumplimiento de la obligación de remisión prejudicial establecida en el artículo 267.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, apartándose por iniciativa propia de una interpretación que el Tribunal de Justicia ha desarrollado previamente de una disposición del Derecho de la Unión aplicable al litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional nacional.*

En el caso examinado, el Tribunal Supremo portugués interpretó el concepto de *transmisión de empresa o de centro de actividad* apartándose de la metodología seguida en una jurisprudencia comunitaria asentada, sin remitir una petición de decisión prejudicial con el fin de solicitar precisiones adicionales o de sugerir un cambio jurisprudencial, lo que incide significativamente en la apreciación de la existencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión.

- 3) *El carácter inexcusable de la violación del Derecho de la Unión cometida por el órgano jurisdiccional.*

El Tribunal Supremo portugués no podía ignorar que la conformidad con el Derecho

de la Unión del enfoque metodológico que adoptó en la sentencia de 25 de febrero del 2009 había sido objeto específico de una petición de decisión prejudicial pendiente ante el Tribunal de Justicia y que en ella ya se habían hecho públicas las conclusiones del abogado general. Esto tiende a demostrar el carácter inexcusable de la violación del Derecho de la Unión en que incurrió el mencionado órgano jurisdiccional nacional, que no realizó los trámites necesarios para garantizar que no se adoptase una resolución contraria a la sentencia del Tribunal de Justicia resultante de este último procedimiento de remisión prejudicial.

A la luz de esas consideraciones, el Tribunal de Justicia concluye en el asunto C-293/94 que la Sentencia del Tribunal Supremo portugués de 25 de febrero del 2009 puede incurrir en una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano

jurisdiccional nacional, al igual que la relación de causalidad entre esa infracción y los daños cuya reparación se solicita.

Aunque ambas sentencias responden a cuestiones prejudiciales ajenas a la materia tributaria, revisten gran importancia, en la medida en que el Tribunal de Justicia progresa en su jurisprudencia en materia de responsabilidad de los Estados miembros por las infracciones del Derecho de la Unión cometidas por un órgano jurisdiccional nacional de última instancia y precisa el alcance que a tales efectos puede tener el incumplimiento de la obligación de plantear cuestión prejudicial. Tal omisión puede ser un elemento relevante para determinar la responsabilidad del Estado, pero no constituye por sí sola fundamento suficiente para reconocer la indemnización, puesto que debe ir acompañada de la vulneración de una norma europea destinada a conferir derechos a los particulares, además de cumplir el resto de los requisitos exigidos por la jurisprudencia europea.