

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 5 de marzo de 1996 *

En los asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Bundesgerichtshof (C-46/93) y por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Brasserie du pêcheur SA

y

República Federal de Alemania,

y entre

The Queen

y

Secretary of State for Transport

* Lenguas de procedimiento: en el asunto C-46/93: alemán; en el asunto C-48/93: inglés.

ex parte: Factortame Ltd y otros,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias (Ponente), Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauero;

Secretario: Sres. H. von Holstein, Secretario adjunto, y H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de Brasserie du pêcheur SA, por el Sr. H. Büttner, Abogado de Karlsruhe;
- en nombre de los demandantes que figuran bajo los números 1 a 36 y 38 a 84 en el asunto C-48/93, por los Sres. D. Vaughan y G. Barling, QC, y D. Anderson, Barrister, designados por el Sr. S. Swabey, Solicitor;
- en nombre de los demandantes que figuran bajo los números 85 a 97 en el asunto C-48/93, por el Sr. N. Green, Barrister, designado por el Sr. N. Horton, Solicitor;

- en nombre del demandante que figura bajo el número 37 en el asunto C-48/93, por los Sres. N. Forwood, QC, y P. Duffy, Barrister, designados por Holman Fenwick & Willan, Solicitors;

- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente, asistido por el Sr. J. Sedemund, Abogado de Colonia;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por los Sres. S. Richards, C. Vajda y R. Thompson, Barristers;

- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde, juridisk rådgiver del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. J. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y las Sras. R. Silva de Lapuerta y G. Calvo Díaz, Abogados del Estado del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. J.-P. Puissochet, directeur des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y la Sra. C. de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. M. A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. C. Timmermans, Director General Adjunto del Servicio Jurídico; J. Pipkorn, Consejero Jurídico, y C. Docksey, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Brasserie du pêcheur SA, representada por los Sres. H. Büttner y P. Soler-Couteaux, Abogado de Estrasburgo; de los demandantes que figuran bajo los números 1 a 36 y 38 a 84 en el asunto C-48/93, representados por los Sres. D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson y S. Swabey; de los demandantes que figuran bajos los números 85 a 97 en el asunto C-48/93, representados por el Sr. N. Green; del demandante que figura bajo el número 37 en el asunto C-48/93, representado por los Sres. N. Forwood y P. Duffy; del Gobierno alemán, representado por el Sr. J. Sedemund; del Gobierno del Reino Unido, representado por Sir N. Lyell, QC, Attorney General, y los Sres. S. Richards, C. Vajda y J.E. Collins; del Gobierno danés, representado por el Sr. P. Biering, juridisk rådgiver del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente; del Gobierno helénico, representado por el Sr. F. Georgakopoulos, Consejero Jurídico adjunto del Consejo Jurídico del Estado, en calidad de Agente; del Gobierno español, representado por las Sras. R. Silva de Lapuerta y G. Calvo Díaz; del Gobierno francés, representado por la Sra. C. de Salins; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. J.W. de Zwaan, assistent juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por los Sres. C. Timmermans, J. Pipkorn y C. Docksey, expuestas en la vista de 25 de octubre de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de noviembre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resoluciones de 28 de enero de 1993 y de 18 de noviembre de 1992, recibidas en el Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 1993 y el 18 de febrero de 1993 respectivamente, el Bundesgerichtshof (en el asunto C-46/93) y la High

Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (en el asunto C-48/93) plantearon, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, sendas cuestiones prejudiciales sobre los requisitos para que exista la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le sean imputables.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de dos litigios entre, en uno de ellos, Brasserie du pêcheur SA (en lo sucesivo, «Brasserie du pêcheur») y la República Federal de Alemania y, en el otro, Factortame Ltd y otros (en lo sucesivo, «Factortame y otros») y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El asunto C-46/93

- 3 Según afirmó ante el órgano jurisdiccional nacional, Brasserie du pêcheur, sociedad francesa con domicilio en Schiltigheim (Alsacia), se vio obligada, a fines de 1981, a interrumpir sus exportaciones de cerveza a Alemania debido a que las autoridades alemanas consideraban que la cerveza fabricada por dicha sociedad no era conforme a la Ley de pureza consagrada en los artículos 9 y 10 de la Biersteuergesetz de 14 de marzo de 1952 (Ley del Impuesto sobre la Cerveza; BGBl. I, p. 149), en su versión de 14 de diciembre de 1976 (BGBl. I, p. 3341; en lo sucesivo, «BStG»).
- 4 Por entender que los citados artículos de la BStG infringían el artículo 30 del Tratado CEE, la Comisión inició un procedimiento por incumplimiento en contra de la República Federal de Alemania que se refería tanto a la prohibición de comercializar bajo la denominación de «Bier» (cerveza) cerveza legalmente fabricada en otros Estados miembros según métodos distintos como a la prohibición de importar cerveza que contuviera aditivos. En su sentencia de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania (178/84, Rec. p. 1227), el Tribunal de Justicia declaró incompatible con el artículo 30 del Tratado la prohibición de comercializar cerveza que no se ajustaba a los referidos preceptos de la legislación alemana, importadas de otros Estados miembros.

- 5 Después de dictarse dicha sentencia la Brasserie du pêcheur demandó a la República Federal de Alemania exigiendo la indemnización de los perjuicios sufridos entre 1981 y 1987 por esta restricción de importaciones y reclamó, en concepto de daños y perjuicios, el pago de 1.800.000 DM, correspondientes a una parte del perjuicio real.
- 6 A este respecto el Bundesgerichtshof invoca el artículo 839 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código civil alemán; en lo sucesivo, «BGB») y el artículo 34 de la Grundgesetz (Ley Fundamental; en lo sucesivo, «GG»). A tenor de la primera frase del apartado 1 del artículo 839 del BGB: «Todo funcionario que, por culpa o negligencia, incumpla las obligaciones que le imponga el ejercicio de su cargo frente a un tercero estará obligado a indemnizar al tercero del daño que le haya causado.» Por su parte, el artículo 34 de la GG establece: «El Estado o los entes públicos responderán en principio por la infracción de las obligaciones que frente a terceros les imponga el ejercicio del cargo de quienes estén al servicio de aquéllos.»
- 7 De la lectura conjunta de estas disposiciones se deduce que la responsabilidad del Estado está supeditada a la exigencia de que el tercero pueda considerarse afectado por la obligación incumplida, lo que implicaría que el Estado sólo sería responsable por el incumplimiento de obligaciones que tengan por destinatario a un tercero. Ahora bien, como señala el Bundesgerichtshof, el legislador nacional sólo asume con la BStG, tareas que afectan a la colectividad, sin contemplar en concreto a ninguna persona o grupo de personas en particular que puedan ser consideradas como «terceros» en el sentido de las citadas disposiciones.
- 8 En este contexto, el Bundesgerichtshof planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) El principio de Derecho comunitario por el que el Estado está obligado a indemnizar los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le sean imputables, ¿también es aplicable cuando tal violación consiste en que una Ley formal aprobada por el Parlamento nacional no ha sido adaptada a las normas de rango superior del Derecho comunitario [en

este caso, la no adaptación de los artículos 9 y 10 de la Biersteuergesetz alemana al artículo 30 del Tratado CEE]?

- 2) ¿Puede el ordenamiento jurídico nacional establecer que el posible derecho a indemnización esté sujeto a las mismas limitaciones que se admiten en los casos en que la Ley interna es contraria a Derecho interno de rango superior, por ejemplo, cuando una simple Ley federal alemana infringe la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania?

- 3) ¿Puede el ordenamiento jurídico nacional subordinar el derecho a indemnización a la concurrencia de culpa (por acto intencional o por negligencia) por parte de los órganos estatales responsables de la no adaptación?

- 4) En caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión y negativamente a la segunda cuestión:
 - a) ¿Puede limitarse la obligación de indemnizar, conforme al ordenamiento jurídico nacional, a la indemnización de los daños causados a determinados bienes jurídicos individuales, por ejemplo, la propiedad, o bien tal obligación exige la compensación completa de todas las pérdidas patrimoniales, incluido el lucro cesante?

 - b) La obligación de indemnizar ¿exige también la reparación de aquellos daños que ya se habían producido antes de que, mediante sentencia de 12 de marzo de 1987 (asunto 178/84), el Tribunal de Justicia declarara que el artículo 10 de la Biersteuergesetz alemana era contrario a Derecho comunitario, que es de rango superior?»

El asunto C-48/93

- 9 El 16 de diciembre de 1988, *Factortame* y otros, que agrupan a personas físicas y a sociedades británicas, así como los miembros del órgano de administración y accionistas de dichas sociedades entablaron un procedimiento ante la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (en lo sucesivo, «Divisional Court»), en el que se impugnaba la compatibilidad de la Parte II de la Merchant Shipping Act 1988 (Ley de 1988 de la Marina Mercante) con el Derecho comunitario y, especialmente, con el artículo 52 del Tratado CEE. Esta Ley entró en vigor el 1 de diciembre de 1988, sin perjuicio de un período transitorio que expiraba el 31 de marzo de 1989. La referida Ley establecía la creación de un nuevo registro de buques de pesca británicos y supeditaba, a partir de ese momento, la matriculación de estos últimos, incluidos los ya matriculados en un registro antiguo, a determinados requisitos de nacionalidad, de residencia y de domicilio de los propietarios. A los barcos de pesca que no pudieran matricularse en el nuevo registro se les privaba del derecho a faenar.
- 10 En respuesta a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional que conocía del asunto, el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame* y otros, «*Factortame II*» (C-221/89, Rec. p. I-3905), declaró que el Derecho comunitario se oponía a requisitos de nacionalidad, de residencia y de domicilio de los propietarios, fletadores y armadores de buques de pesca como los establecidos por el sistema de matriculación creado en el Reino Unido, pero que, en cambio, no se oponía a que se exigiera como requisito de matriculación, que el buque fuera explotado y sus actividades dirigidas y controladas desde el territorio del Reino Unido.
- 11 El 4 de agosto de 1989 la Comisión había interpuesto un recurso por incumplimiento contra el Reino Unido. Paralelamente había presentado una demanda de medidas provisionales destinada a que se suspendiera la aplicación de los requisitos de nacionalidad antes citados por ser contrarios a los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE. Mediante auto de 10 de octubre de 1989, Comisión/Reino Unido (246/89 R, Rec. p. 3125), el Presidente del Tribunal de Justicia acordó la adopción de las medidas provisionales solicitadas. En cumplimiento del referido auto el Reino Unido adoptó disposiciones por las que se modificaba el nuevo sistema de matriculación con efectos a partir del 2 de noviembre de 1989. Mediante sentencia de 4 de octubre de 1991, Comisión/Reino Unido (C-246/89, Rec. p. I-4585), el

Tribunal de Justicia confirmó que los requisitos de matriculación controvertidos en el recurso por incumplimiento eran contrarios al Derecho comunitario.

- 12 Entre tanto, el 2 de octubre de 1991, la Divisional Court había dictado una resolución por la que se daba cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991, antes citada, y, al mismo tiempo, instaba a los demandantes a precisar su demanda de indemnización. Entonces, los demandantes presentaron al órgano jurisdiccional nacional una exposición detallada de los distintos conceptos de indemnización invocados, que incluían los gastos efectuados y las pérdidas sufridas tras la entrada en vigor de la normativa controvertida, el 1 de abril de 1989, hasta su derogación, el 2 de noviembre de 1989.
- 13 Por último, mediante resolución de 18 de noviembre de 1992, la Divisional Court autorizó a Rawlings (Trawling) Ltd, demandante del procedimiento principal que figura bajo el número 37 en el asunto C-48/93, a modificar su demanda de indemnización con objeto de incluir en ella una reclamación de daños y perjuicios «disuasorios» por comportamiento inconstitucional de las autoridades públicas (exemplary damages for unconstitutional behaviour).
- 14 En este contexto, la Divisional Court planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando concurren las circunstancias del presente asunto, en el que:

- a) la legislación de un Estado miembro establece requisitos relativos a la nacionalidad, el domicilio y la residencia de los propietarios y responsables de la explotación de buques pesqueros, así como de los accionistas y miembros del órgano de administración de sociedades propietarias y dedicadas a la explotación de buques, y en que

- b) el Tribunal de Justicia declaró en los asuntos C-221/89 y C-246/89 que dichos requisitos infringían los artículos 5, 7, 52 y 221 del Tratado CEE,

quienes eran propietarios o responsables de la explotación de dichos buques, o miembros del órgano de administración y/o accionistas de sociedades propietarias y explotadoras de buques, ¿tienen derecho, con arreglo al Derecho comunitario, a percibir del referido Estado miembro una indemnización por las pérdidas que han sufrido como consecuencia de todas o parte de las mencionadas infracciones del Tratado CEE?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿qué criterios, en su caso, exige el Derecho comunitario que tengan en cuenta los órganos jurisdiccionales nacionales a la hora de fijar las indemnizaciones de daños y perjuicios y los intereses relativos a:
- a) los gastos y/o pérdida de beneficios y/o pérdida de ingresos durante el período subsiguiente a la entrada en vigor de los referidos requisitos, durante el cual los buques se vieron obligados a permanecer atracados, a llegar a acuerdos alternativos para pescar y/o a solicitar su matriculación en otros lugares;
 - b) las pérdidas derivadas de las ventas a precios infravalorados de los buques, de las participaciones en los mismos, o de las acciones en sociedades propietarias de buques;
 - c) las pérdidas derivadas de la necesidad de prestar fianzas, del pago de multas y de gastos y costas por presuntas infracciones relacionadas con la exclusión de los buques del Registro nacional;
 - d) las pérdidas derivadas de la imposibilidad de que dichas personas sean propietarias y responsables de la explotación de otros buques;
 - e) las pérdidas de honorarios de explotación;

- f) los gastos ocasionados por el intento de mitigar las pérdidas referidas más arriba;

- g) la indemnización de daños y perjuicios “disuasorios” que se reclama?»

15 Para una más amplia exposición de los hechos de los procedimientos principales, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones presentadas, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la responsabilidad del Estado por los actos y omisiones del legislador nacional contrarios al Derecho comunitario (primera cuestión en cada uno de los asuntos C-46/93 y C-48/93)

- 16 Mediante su primera cuestión ambos órganos jurisdiccionales nacionales desean fundamentalmente saber si el principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a indemnizar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional.
- 17 Con carácter preliminar procede recordar que, en la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 37, el Tribunal de Justicia ya declaró que el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables.

18 Según los Gobiernos alemán, irlandés y neerlandés, la obligación de los Estados miembros de indemnizar los daños causados a los particulares sólo se impone en el caso de violación de disposiciones que no sean directamente aplicables. Opinan que, en la sentencia *Francovich* y otros, antes citada, el Tribunal quiso simplemente colmar una laguna del sistema de garantía de los derechos de los particulares. En la medida en que en Derecho nacional se les reconoce legitimación activa para hacer valer los derechos que deducen de disposiciones del Derecho comunitario directamente aplicables, no es necesario concederles, además, un derecho de indemnización basado directamente en el Derecho comunitario en caso de infracción de tales disposiciones.

19 No puede acogerse esta argumentación.

20 En efecto, es jurisprudencia reiterada que la facultad que tienen los justiciables de invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales las disposiciones directamente aplicables del Tratado sólo constituye una garantía mínima y no basta para asegurar por sí sola la aplicación plena y completa del Tratado (véanse, en particular, las sentencias de 15 de octubre de 1986, *Comisión/Italia*, 168/85, Rec. p. 2945, apartado 11; de 26 de febrero de 1991, *Comisión/Italia*, C-120/88, Rec. p. I-621, apartado 10, y de 26 de febrero de 1991, *Comisión/España*, C-119/89, Rec. p. I-641, apartado 9). Destinada a hacer prevalecer la aplicación de disposiciones de Derecho comunitario frente a disposiciones nacionales, esta facultad no puede, en todos los casos, garantizar al particular el disfrute de los derechos que le confiere el Derecho comunitario y, en especial, evitar que sufra un perjuicio por una violación de este Derecho imputable a un Estado miembro. Pues bien, como se deduce de la sentencia *Francovich* y otros, antes citada, apartado 33, la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario.

21 Así sucede cuando un particular, víctima de la no adaptación del Derecho interno a una Directiva y que no tiene posibilidad de invocar directamente determinadas disposiciones de ésta ante el órgano jurisdiccional nacional debido a su carácter insuficientemente preciso e incondicional, inicia un procedimiento reclamando la responsabilidad del Estado que haya incumplido sus obligaciones por infracción del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado. Cuando se dan estas circunstan-

cias, que eran las que concurrían en el asunto Francovich y otros, antes citado, la reparación tiene por objeto eliminar las consecuencias perjudiciales, para los beneficiarios de una Directiva, derivadas de la no adaptación del Derecho interno a ésta Directiva por parte de un Estado miembro.

- 22 Así sucede también en el caso de lesión de un derecho directamente conferido por una norma comunitaria que los justiciables tienen precisamente derecho a invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En este supuesto, el derecho a reparación constituye el corolario necesario del efecto directo reconocido a las disposiciones comunitarias cuya infracción ha dado lugar al daño causado.
- 23 En los presentes asuntos consta que las disposiciones comunitarias controvertidas, esto es, el artículo 30 del Tratado en el asunto C-46/93 y el artículo 52 en el asunto C-48/93, tienen efecto directo en el sentido de que confieren a los particulares derechos que pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales. La infracción de tales disposiciones puede dar lugar a indemnización.
- 24 El Gobierno alemán afirma, además, que un derecho general a indemnización en favor de los particulares sólo puede consagrarse por vía legislativa y que el reconocimiento de tal derecho por vía jurisprudencial es incompatible con el reparto de competencias entre las Instituciones de la Comunidad y los Estados miembros y con el equilibrio institucional establecido por el Tratado.
- 25 A este respecto procede señalar que la cuestión de la existencia y la extensión de la responsabilidad del Estado por daños derivados del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario se refiere a la interpretación del Tratado, la cual, como tal, es competencia del Tribunal de Justicia.
- 26 En los presentes asuntos, al igual que en el asunto Francovich y otros, antes citado, esta cuestión de interpretación ha sido planteada al Tribunal de Justicia por órganos jurisdiccionales nacionales en virtud del artículo 177 del Tratado.

- 27 A falta de disposiciones en el Tratado que regulen de forma expresa y precisa las consecuencias de las infracciones del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de la misión que le confiere el artículo 164 del Tratado, consistente en garantizar la observancia del Derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado, pronunciarse sobre tal cuestión según los métodos de interpretación generalmente admitidos, recurriendo, en particular, a los principios fundamentales del sistema jurídico comunitario y, en su caso, a principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros.
- 28 El párrafo segundo del artículo 215 del Tratado se remite precisamente a los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por sus Instituciones o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones.
- 29 El principio, así establecido expresamente en el artículo 215 del Tratado, de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, no es sino una expresión del principio general conocido en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, conforme al cual una acción u omisión ilegal produce la obligación de reparar el perjuicio causado. Esta disposición pone de manifiesto también la obligación de los poderes públicos de indemnizar los daños causados en el ejercicio de sus funciones.
- 30 Por otro lado, debe señalarse que, en gran número de sistemas jurídicos nacionales, el régimen jurídico de la responsabilidad del Estado ha sido elaborado de modo determinante por vía jurisprudencial.
- 31 Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, el Tribunal de Justicia ya señaló, en la sentencia Francovich y otros, antes citada, apartado 35, que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado.

- 32 De ello resulta que el principio es válido para cualquier supuesto de violación del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro, independientemente de cual sea el órgano del Estado miembro a cuya acción u omisión se deba el incumplimiento.
- 33 Además, habida cuenta de la exigencia fundamental del ordenamiento jurídico comunitario que constituye la aplicación uniforme del Derecho comunitario (véase, en particular, la sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Suderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartado 26), la obligación de reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario no puede depender de las normas internas de reparto de competencias entre los poderes constitucionales.
- 34 A este respecto procede señalar que, como afirma el Abogado General en el punto 38 de sus conclusiones, en el ordenamiento jurídico internacional el Estado que incurre en responsabilidad por haber incumplido una obligación internacional, también es considerado en su unidad, independientemente de que la violación que haya causado el perjuicio sea imputable al poder legislativo, al poder judicial o al poder ejecutivo. Con mayor razón aún debe ocurrir así en el ordenamiento jurídico comunitario en el que todas las instancias del Estado, incluso el poder legislativo, están obligadas, en el cumplimiento de sus funciones, a respetar las normas impuestas por el Derecho comunitario que pueden regir directamente la situación de los particulares.
- 35 Además, el hecho de que el incumplimiento reprochado sea, en lo que respecta a las normas internas, imputable al legislador nacional no puede poner en entredicho las exigencias inherentes a la protección de los derechos de los particulares que invocan el Derecho comunitario y, en el presente caso, el derecho a obtener reparación del perjuicio causado por dicho incumplimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 36 Por consiguiente, procede responder a los órganos jurisdiccionales nacionales que el principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional.

Sobre los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado a causa de actos y omisiones del legislador nacional contrarios al Derecho comunitario (segunda cuestión en el asunto C-46/93 y primera cuestión en el asunto C-48/93)

- 37 Mediante estas cuestiones, los órganos jurisdiccionales nacionales piden al Tribunal de Justicia que precise los requisitos que deben cumplirse para que el derecho a indemnización de los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario imputables a un Estado miembro esté garantizado, habida cuenta de las circunstancias de cada caso, por el Derecho comunitario.
- 38 A este respecto procede recordar que, si bien el Derecho comunitario impone la responsabilidad del Estado, los requisitos necesarios para que dicha responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado (sentencia Francovich y otros, antes citada, apartado 38).
- 39 Con objeto de determinar estos requisitos deben tenerse en cuenta, en primer lugar, los principios propios del ordenamiento jurídico comunitario que sirven de fundamento a la responsabilidad del Estado, esto es, la plena eficacia de las normas comunitarias y la protección efectiva de los derechos que éstas reconocen, por una parte, y la obligación de cooperación que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 5 del Tratado, por otra (sentencia Francovich y otros, antes citada, apartados 31 a 36).
- 40 Además, como han señalado la Comisión y los distintos Gobiernos que han presentado observaciones, procede referirse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.
- 41 En efecto, por una parte, el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado se remite, en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a los principios

generales comunes a los Derechos de los Estados miembros, en los que, a falta de normas escritas, el Tribunal de Justicia también se inspira en otros ámbitos del Derecho comunitario.

- 42 Por otra parte, los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho comunitario no deben, a falta de justificación específica, diferir de los que rigen la responsabilidad de la Comunidad en circunstancias comparables. En efecto, la protección de los derechos que los particulares deducen del Derecho comunitario no puede variar en función de la naturaleza nacional o comunitaria de la autoridad que origina el daño.
- 43 El régimen establecido por el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 215 del Tratado, especialmente a propósito de la responsabilidad originada por actos normativos, tiene en cuenta, entre otros aspectos, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos y, más particularmente, el margen de apreciación de que dispone el autor del acto controvertido.
- 44 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad ha sido elaborada precisamente teniendo en cuenta la amplia facultad de apreciación de que disponen las Instituciones para la aplicación de las políticas comunitarias, en especial respecto a actos normativos que impliquen opciones de política económica.
- 45 En efecto, la concepción restrictiva de la responsabilidad de la Comunidad en el ejercicio de su actividad normativa se explica por el hecho de que, por una parte, el ejercicio de la función legislativa, incluso cuando existe un control jurisdiccional de la legalidad de los actos, no debe verse obstaculizada por la perspectiva de reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios cada vez que el interés general de la Comunidad exija adoptar medidas normativas que puedan lesionar los intereses de particulares y, por otra parte, por el hecho de que, en un contexto normativo

caracterizado por la existencia de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la aplicación de una política comunitaria, la Comunidad sólo incurre en responsabilidad si la Institución de que se trata se ha extralimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades (sentencia de 25 de mayo de 1978, HLN/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartados 5 y 6).

- 46 Una vez recordado lo anterior, procede señalar que el legislador nacional, al igual, por otra parte, que las Instituciones comunitarias, no dispone sistemáticamente de una amplia facultad de apreciación cuando actúa en un ámbito regido por el Derecho comunitario. Este puede imponerle obligaciones de resultado u obligaciones de actuar o de abstenerse que reduzcan, a veces considerablemente, su margen de apreciación. Así sucede, en particular, en el supuesto de que, como ocurría en las circunstancias que concurrían en la sentencia Francovich y otros, antes citada, el Estado miembro está obligado, en virtud del artículo 189 del Tratado, a adoptar, dentro de cierto plazo, todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una Directiva. En ese supuesto, el hecho de que las medidas que deban adoptarse incumban al legislador nacional carece de pertinencia para que exista la responsabilidad del Estado miembro debida a la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva.
- 47 En cambio, cuando un Estado miembro actúa en un ámbito en el que dispone de una facultad de apreciación amplia, comparable a aquella de la que disponen las Instituciones comunitarias para la aplicación de las políticas comunitarias, los requisitos para que incurra en responsabilidad deben ser, en principio, los mismos de los que depende la responsabilidad de la Comunidad en una situación comparable.
- 48 En el procedimiento principal que ha dado lugar al asunto C-46/93, el legislador alemán había legislado en el ámbito de productos alimenticios, especialmente en el de la cerveza. A falta de armonización comunitaria, el legislador nacional disponía en ese ámbito de una facultad de apreciación amplia para adoptar una normativa relativa a la calidad de la cerveza comercializada.

- 49 En lo que respecta a los hechos que dieron lugar al asunto C-48/93, el legislador del Reino Unido también disponía de una facultad de apreciación amplia. En efecto, la legislación controvertida se refería, por una parte, al registro de buques, ámbito que, habida cuenta del estado de desarrollo del Derecho comunitario, es competencia de los Estados miembros, y, por otra parte, a la normativa de las actividades de pesca, sector en el que la aplicación de la política comunitaria deja cierto margen de apreciación a los Estados miembros.
- 50 Por tanto, en los dos procedimientos principales, los legisladores alemán y del Reino Unido estaban confrontados a situaciones que implicaban opciones comparables a las efectuadas por las Instituciones comunitarias al adoptar actos normativos encuadrados dentro de una política comunitaria.
- 51 En tales circunstancias, el Derecho comunitario reconoce un derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada, y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las víctimas.
- 52 En efecto, estos requisitos satisfacen, en primer lugar, las exigencias de la plena eficacia de las normas comunitarias y de la tutela efectiva de los derechos que éstas reconocen.
- 53 En segundo lugar, estos requisitos se corresponden, sustancialmente, con los establecidos sobre la base del artículo 215 por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a la responsabilidad de la Comunidad por daños causados a particulares debido a actos normativos ilegales de sus Instituciones.

- 54 El primer requisito se cumple, manifiestamente, en lo que atañe al artículo 30 del Tratado, a que se refiere el asunto C-46/93, y al artículo 52 del Tratado, a que se refiere el asunto C-48/93. En efecto, si bien el artículo 30 impone una prohibición a los Estados miembros, no deja por ello de generar, a favor de los particulares, derechos que los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar (sentencia de 22 de marzo de 1977, Ianelli y Volpi, 74/76, Rec. p. 557, apartado 13). Asimismo, el artículo 52 del Tratado confiere, por su propia naturaleza, derechos a los particulares (sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, apartado 25).
- 55 En cuanto al segundo requisito, tanto por lo que se refiere a la responsabilidad de la Comunidad con arreglo al artículo 215 como en lo que atañe a la responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario, el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho comunitario es suficientemente caracterizada es el de la inobservancia manifiesta y grave, por parte tanto de un Estado miembro como de una Institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.
- 56 A este respecto, entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.
- 57 En cualquier caso, una violación del Derecho comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido.

- 58 En los presentes asuntos, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación de los órganos jurisdiccionales nacionales, únicos competentes para determinar los hechos de los asuntos principales y para caracterizar las violaciones del Derecho comunitario de que se trata, por la suya propia. Sin embargo, este Tribunal de Justicia considera útil recordar determinadas circunstancias que podrían tener en cuenta los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 59 Así, en el asunto C-46/93, es importante distinguir la cuestión del mantenimiento, por parte del legislador alemán, de disposiciones de la Biersteuergesetz relativas a la pureza de la cerveza por las que se prohíbe la comercialización bajo la denominación de «Bier» de cerveza importada de otros Estados miembros y legalmente fabricada según normas distintas, y la del mantenimiento de las disposiciones de esta misma Ley por las que se prohíbe importar cerveza que contenga aditivos. En efecto, la infracción del artículo 30 del Tratado por la legislación alemana por lo que se refiere a las disposiciones relativas a la denominación del producto puesto en venta difícilmente podría ser considerada como un error excusable, puesto que la incompatibilidad de tal normativa con el artículo 30 del Tratado resulta manifiesta a la luz de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia y, en particular, de las sentencias de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral*, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), y de 9 de diciembre de 1981, *Comisión/Italia* (193/80, Rec. p. 3019). Por el contrario, los elementos de apreciación de que disponía el legislador nacional, habida cuenta de la jurisprudencia en la materia, para dirimir la cuestión relativa a si la prohibición de utilizar aditivos era contraria al Derecho comunitario resultaban considerablemente menos concluyentes hasta la sentencia de 12 de marzo de 1987, *Comisión/Alemania*, antes citada, mediante la cual el Tribunal de Justicia declaró esta prohibición incompatible con el artículo 30.
- 60 Asimismo, pueden formularse varias consideraciones respecto a la normativa nacional a que se refiere al asunto C-48/93.
- 61 La decisión del legislador del Reino Unido de introducir en la Merchant Shipping Act 1988 disposiciones relativas a los requisitos de registro de los buques de pesca debe apreciarse de forma distinta dependiendo de que se trate de disposiciones que condicionen el registro a un requisito de nacionalidad, las cuales constituyen una discriminación directa manifiestamente contraria al Derecho comunitario, o de que

se trate de disposiciones que establezcan requisitos de residencia y de domicilio de los propietarios y de las sociedades dedicadas a la explotación de los buques.

- 62 La exigencia de estos últimos requisitos resulta incompatible, en particular, con el artículo 52 del Tratado, pero el Reino Unido los consideraba justificados sobre la base de los objetivos de la política común de pesca. En la sentencia *Factortame II*, antes citada, el Tribunal de Justicia desestimó esta justificación.
- 63 Para apreciar si la violación del artículo 52 cometida de esta forma por el Reino Unido era suficientemente caracterizada, el órgano jurisdiccional nacional podría tener en cuenta, entre otros aspectos, las controversias jurídicas derivadas de las particularidades de la política común de la pesca; la actitud de la Comisión, que dio a conocer su posición al Reino Unido a su debido tiempo, y las apreciaciones sobre el estado de certeza del Derecho comunitario emitidas por los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de los procedimientos de medidas cautelares instados por los particulares afectados por la aplicación de la *Merchant Shipping Act*.
- 64 Por último, también hay que tener en cuenta la afirmación de *Rawlings (Trawling) Ltd*, demandante que figura bajo el número 37 en el asunto C-48/93, conforme a la cual el Reino Unido no adoptó inmediatamente las medidas necesarias para dar cumplimiento al auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de octubre de 1989, *Comisión/Reino Unido*, antes citado, lo que incrementó innecesariamente los daños sufridos por ella. Este hecho, expresamente rechazado por el Gobierno del Reino Unido en la vista, debería, de ser cierto, ser considerado por el órgano jurisdiccional nacional como constitutivo por sí sólo de una violación manifiesta y, por tanto, suficientemente caracterizada, del Derecho comunitario.
- 65 En cuanto al tercer requisito, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si existe una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas lesionadas.

- 66 Los tres requisitos contemplados anteriormente son necesarios y suficientes para generar, a favor de los particulares, un derecho a obtener reparación, sin excluir, no obstante, que, con arreglo al Derecho nacional, el Estado pueda incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos.
- 67 Como resulta de la sentencia Francovich y otros, antes citada, apartados 41 a 43, sin perjuicio del derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho comunitario cuando se cumplen los requisitos señalados en el apartado anterior, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, teniendo en cuenta que los requisitos fijados por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no podrán ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (véase, también, la sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595).
- 68 A este respecto, las restricciones que existen en los ordenamientos jurídicos internos en materia de responsabilidad extracontractual de los poderes públicos derivada del ejercicio de la función legislativa pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio por los particulares del derecho a indemnización, tal y como está garantizado por el Derecho comunitario, por daños resultantes de la violación de este último.
- 69 Así, en el asunto C-46/93 el órgano jurisdiccional nacional plantea, en particular, la cuestión de si el Derecho nacional puede someter la existencia de un eventual derecho a indemnización a las mismas restricciones que las aplicables en el supuesto de violación por una ley de disposiciones nacionales de rango superior, por ejemplo, en caso de violación de la GG de la República Federal de Alemania por una simple ley federal.
- 70 Sobre este punto procede señalar que, aunque la imposición de tales restricciones pueda resultar conforme con la exigencia de no fijar condiciones menos favorables

que las que se referan a reclamaciones semejantes de naturaleza interna, es preciso examinar, además, si tales restricciones no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la obtención de la reparación.

- 71 Pues bien, el requisito impuesto por el Derecho alemán en caso de infracción, por parte de una ley, de disposiciones nacionales de rango superior que supediten la reparación al hecho de que el acto u omisión del legislador se refiera a una situación individual, haría prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación efectiva de los daños que resultaran de la violación del Derecho comunitario, dado que las tareas que incumben al legislador nacional afectan, en principio, a la colectividad, y no a ninguna persona o grupo de personas consideradas individualmente.
- 72 En la medida en que semejante requisito obstaculiza la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de garantizar la eficacia plena del Derecho comunitario y de proporcionar una tutela efectiva de los derechos de los particulares, debe ser rechazado en caso de incumplimiento del Derecho comunitario imputable al legislador nacional.
- 73 Del mismo modo, el eventual requisito, que impone, en principio, el Derecho inglés para que los poderes públicos puedan incurrir en responsabilidad, consistente en aportar la prueba de un abuso de poder en el ejercicio de una función pública (*misfeasance in public office*), abuso que es inconcebible cuando se trata del legislador, también puede hacer prácticamente imposible la obtención de la reparación de los daños resultantes de la violación del Derecho comunitario cuando ésta sea imputable al legislador nacional.
- 74 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales que, en los casos en que una violación del Derecho comunitario por un Estado miembro sea imputable al legislador nacional que ha actuado en un ámbito en el que dispone de un margen de apreciación amplio para adoptar opciones normativas, los particulares lesionados tienen derecho a una indemnización cuando la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una

relación de causalidad directa entre esta violación y el perjuicio sufrido por los particulares. Con esta reserva, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado por una violación del Derecho comunitario que le es imputable, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, teniendo en cuenta que los requisitos fijados por la legislación nacional aplicable no podrán ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y que no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la reparación.

Sobre la posibilidad de supeditar la reparación a la existencia de culpa (tercera cuestión en el asunto C-46/93)

- 75 Mediante su tercera cuestión el Bundesgerichtshof pide fundamentalmente que se dilucide si el órgano jurisdiccional nacional, en el marco de la legislación nacional que aplica, puede supeditar la reparación del perjuicio a la existencia de un acto intencional o de negligencia por parte del órgano estatal al que sea imputable la infracción.
- 76 En primer lugar conviene señalar que, como resulta de los autos, el concepto de culpa no tiene el mismo contenido en los diferentes sistemas jurídicos.
- 77 A continuación, debe recordarse que, como se deduce de las consideraciones expuestas en respuesta a la cuestión precedente, cuando una violación del Derecho comunitario es imputable a un Estado miembro que actúa en un ámbito en el que dispone de una facultad de apreciación amplia para adoptar opciones normativas, el reconocimiento de un derecho a indemnización basado en el Derecho comunitario se supedita, entre otros, al requisito de que la violación de que se trate esté suficientemente caracterizada.
- 78 De este modo, para apreciar si una violación del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada o no, son pertinentes determinados elementos objetivos

y subjetivos que, en el marco de un sistema jurídico nacional, pueden estar vinculados a la noción de culpa (véanse dichos elementos en los apartados 56 y 57 de esta sentencia).

- 79 Por consiguiente, la obligación de reparar los daños causados a los particulares no puede supeditarse a un requisito, basado en el concepto de culpa, que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario. En efecto, imponer un requisito suplementario de tal naturaleza equivaldría a volver a poner en entredicho el derecho a indemnización que tiene su fundamento en el ordenamiento jurídico comunitario.
- 80 En consecuencia, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que, en el marco de la legislación nacional que aplica, no puede supeditar la reparación del perjuicio a la existencia de un acto intencional o negligencia del órgano estatal al que sea imputable la infracción que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.

Sobre la cuantía material de la reparación [letra a) de la cuarta cuestión en el asunto C-46/93 y segunda cuestión en el asunto C-48/93]

- 81 Mediante estas cuestiones los órganos jurisdiccionales nacionales solicitan al Tribunal de Justicia, fundamentalmente, que precise los criterios que permitan determinar la cuantía de la reparación a cargo del Estado miembro al que le sea imputable la infracción.
- 82 A este respecto debe señalarse que la reparación de los daños causados a particulares por violaciones del Derecho comunitario debe ser adecuada al perjuicio sufrido, de forma que permita garantizar una tutela efectiva de sus derechos.

- 83 A falta de disposiciones comunitarias en este ámbito corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro fijar los criterios que permitan determinar la cuantía de la reparación, bien entendido que no pueden ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes basadas en el Derecho interno y que en ningún caso podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación.
- 84 Procede precisar, en particular, 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.
- 85 En efecto, según un principio general común a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, la persona perjudicada debe dar pruebas de que ha adoptado una diligencia razonable para limitar la magnitud del perjuicio, si no quiere correr el riesgo de tener que soportar el daño ella sola (sentencia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 33).
- 86 El Bundesgerichtshof pide que se dilucide si una normativa nacional puede limitar de manera general la obligación de reparar los daños causados a determinados bienes individuales especialmente protegidos, por ejemplo, los causados a la propiedad, o si también debe cubrir el lucro cesante sufrido por los demandantes. Precisa que, en Derecho alemán, las posibilidades de comercializar productos originarios en otros Estados miembros no se consideran parte del activo protegido de las empresas.
- 87 A este respecto procede señalar que la exclusión total, en concepto de daño reparable, del lucro cesante no puede admitirse en caso de violación del Derecho comunitario. En efecto, especialmente en materia de litigios de carácter económico o mercantil, tal exclusión total del lucro cesante puede hacer de hecho imposible la reparación del daño.

- 88 En lo que se refiere a las distintas clases de perjuicios contemplados en la segunda cuestión de la Divisional Court, el Derecho comunitario no impone criterios específicos. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional pronunciarse respecto a las clases de perjuicios indemnizables conforme al Derecho nacional que aplica sin perjuicio de atenerse a las exigencias recordadas anteriormente en el apartado 83.
- 89 Por lo que atañe, en especial, a la concesión de una indemnización de daños y perjuicios «disuasorios» (exemplary damages), debe precisarse que, como ha señalado el órgano jurisdiccional nacional, en Derecho nacional este modo de reparación está basado en el hecho de que las autoridades públicas han actuado de manera opresiva, arbitraria o inconstitucional. En la medida en que estos comportamientos pueden ser constitutivos de una violación del Derecho comunitario o agravarla, no cabe excluir la concesión de una indemnización de daños y perjuicios de dicha clase en el marco de una reclamación o acción fundada en el Derecho comunitario cuando el derecho a la referida indemnización pueda ser reconocido en el marco de una reclamación o acción similar basada en el Derecho interno.
- 90 Por consiguiente, procede responder a los órganos jurisdiccionales nacionales que la reparación, a cargo de los Estados miembros, de los daños que han causado a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario debe ser adecuada al perjuicio por éstos sufrido. A falta de disposiciones comunitarias en este ámbito, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro fijar los criterios que permitan determinar la cuantía de la indemnización, que no pueden ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones o acciones semejantes basadas en el Derecho interno y que, en ningún caso, pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación. No es conforme al Derecho comunitario una normativa nacional que limite, de manera general, el daño indemnizable únicamente a los daños causados a determinados bienes individuales especialmente protegidos, excluyendo el lucro cesante sufrido por los particulares. Por otra parte, en el marco de reclamaciones o acciones basadas en el Derecho comunitario, debe poder concederse una indemnización de daños y perjuicios particulares, como son los daños y perjuicios «disuasorios» previstos por el Derecho inglés, si el derecho a dicha indemnización puede ser reconocido en el marco de reclamaciones o acciones similares basadas en el Derecho interno.

Sobre el alcance del período cubierto por la indemnización [letra b) de la cuarta cuestión en el asunto C-46/93]

- 91 Mediante esta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide que se dilucide si el daño indemnizable se extiende a los perjuicios sufridos antes de que se dicte una sentencia del Tribunal de Justicia que declare la existencia de una infracción.
- 92 Como se deduce de la respuesta dada a la segunda cuestión, el derecho a indemnización existe, con arreglo al Derecho comunitario, desde el momento en que se cumplen los requisitos indicados anteriormente en el apartado 51.
- 93 Uno de estos requisitos consiste en que la violación del Derecho comunitario esté suficientemente caracterizada. Pues bien, la existencia de una sentencia anterior del Tribunal de Justicia en la que se declare el incumplimiento es un elemento sin duda alguna determinante, pero no indispensable para comprobar que se cumple dicho requisito (véanse los apartados 55 a 57 de esta sentencia).
- 94 Por tanto, admitir que la obligación de indemnización a cargo del Estado miembro interesado pueda limitarse únicamente a los daños sufridos con posterioridad a que se haya dictado una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare el incumplimiento de que se trate equivaldría a volver a poner en entredicho el derecho a indemnización reconocido por el ordenamiento jurídico comunitario.
- 95 Además, supeditar la reparación del daño a la exigencia de una declaración previa, por parte del Tribunal de Justicia, de un incumplimiento del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro sería contrario al principio de efectividad del Derecho comunitario, puesto que excluiría todo derecho a indemnización mientras el presunto incumplimiento no hubiera sido objeto de un recurso interpuesto por la Comisión en virtud del artículo 169 del Tratado y de una condena por parte del Tribunal de Justicia. Pues bien, los derechos a favor de particulares derivados de las disposiciones comunitarias que tienen efecto directo en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, no pueden depender de la apreciación por parte de la Comisión de la oportunidad de actuar, con arreglo al artículo 169 del Tratado,

en contra de un Estado miembro ni de que se dicte por el Tribunal de Justicia una eventual sentencia en la que se declare el incumplimiento (en este sentido, véase la sentencia de 14 de diciembre de 1982, *Waterkeyn*, asuntos acumulados 314/81, 315/81, 316/81 y 83/82, Rec. p. 4337, apartado 16).

- 96 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que la obligación, a cargo de los Estados miembros, de reparar los daños causados a los particulares por las violaciones de Derecho comunitario que les son imputables no puede limitarse únicamente a los daños sufridos con posterioridad a que se haya dictado una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare el incumplimiento reprochado.

Sobre la solicitud de limitación de los efectos de la sentencia en el tiempo

- 97 El Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia que limite la eventual indemnización de los daños a cargo de la República Federal de Alemania únicamente a los daños producidos después de que se dicte la sentencia en el presente asunto, en la medida en que los perjudicados no hubieren iniciado previamente un procedimiento judicial o una reclamación equivalente. Considera necesaria tal limitación en el tiempo de los efectos de la sentencia debido a la magnitud de las consecuencias financieras de ésta para la República Federal.
- 98 Suponiendo que el órgano jurisdiccional nacional llegara a la conclusión de que en el presente asunto se reúnen los requisitos para que exista la responsabilidad de la República Federal de Alemania, procede recordar que, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado, en el marco del Derecho nacional sobre responsabilidad. Los requisitos de fondo y de forma, fijados por las distintas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños, pueden tener en cuenta las exigencias del principio de seguridad jurídica.

- 99 No obstante, debe recordarse que estos requisitos no pueden ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna ni pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (sentencia Francovich y otros, antes citada, apartado 43).
- 100 Habida cuenta de todo lo anterior, no procede que el Tribunal de Justicia limite en el tiempo los efectos de la presente sentencia.

Costas

- 101 Los gastos efectuados por los Gobiernos danés, alemán, helénico, español, francés, irlandés, neerlandés y del Reino Unido, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, corresponde a éstos resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundesgerichtshof mediante resolución de 28 de enero de 1993 y por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, mediante resolución de 18 de noviembre de 1992, declara:

- 1) El principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho

comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional.

- 2) En los casos en que una violación del Derecho comunitario por un Estado miembro sea imputable al legislador nacional que ha actuado en un ámbito en el que dispone de un margen de apreciación amplio para adoptar opciones normativas, los particulares lesionados tienen derecho a una indemnización cuando la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una relación de causalidad directa entre esta violación y el perjuicio sufrido por los particulares. Con esta reserva, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado por una violación del Derecho comunitario que le es imputable, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, teniendo en cuenta que los requisitos fijados por la legislación nacional aplicable no podrán ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y que no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la reparación.
- 3) En el marco de la legislación nacional que aplica, el órgano jurisdiccional nacional no puede supeditar la reparación del perjuicio a la existencia de un acto intencional o negligencia del órgano estatal al que sea imputable la infracción que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.
- 4) La reparación, a cargo de los Estados miembros, de los daños que han causado a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario debe ser adecuada al perjuicio por éstos sufrido. A falta de disposiciones comunitarias en este ámbito, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro fijar los criterios que permitan determinar la cuantía de la indemnización, que no pueden ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones o acciones semejantes basadas en el Derecho interno y que, en ningún caso, pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación. No es conforme al Derecho comunitario una normativa nacional que limite, de manera general, el daño indemnizable únicamente a los daños causados a determinados bienes individuales especialmente protegidos, excluyendo el lucro cesante sufrido por los particulares. Por otra parte, en el marco de reclamaciones o acciones

basadas en el Derecho comunitario, debe poder concederse una indemnización de daños y perjuicios particulares, como son los daños y perjuicios «disuasorios» previstos por el Derecho inglés, si el derecho a dicha indemnización puede ser reconocido en el marco de reclamaciones o acciones similares basadas en el Derecho interno.

- 5) La obligación, a cargo de los Estados miembros, de reparar los daños causados a los particulares por las violaciones de Derecho comunitario que les son imputables no puede limitarse únicamente a los daños sufridos con posterioridad a que se haya dictado una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare el incumplimiento reprochado.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de marzo de 1996.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias