

Unión Europea

REVISIÓN POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR POR INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Carlota Carro de Miguel

Abogada del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

Revisión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho de la Unión Europea

En su sentencia de 28 de junio de 2022, dictada en el asunto C-278/20, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho de la Unión es, en sí mismo, contrario al propio derecho de la Unión Europea por vulnerar el principio de efectividad. En consecuencia, el Reino de España deberá acometer una reforma del régimen en la línea que indica el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si bien habrá de entenderse que los aspectos indicados por el Tribunal habrán de aplicarse ya en la práctica.

PALABRAS CLAVE:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR, PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD, DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.

State legislature's liability framework for European law infringements in light of the Court of Justice of the European Union declaring it contrary to European Union law

In its judgment of 28 June 2022, the Court of Justice of the European Union declared that the State legislature's liability framework contravenes European Union law as it infringes the principle of effectiveness. Spain must therefore amend the framework in order to comply with the Court of Justice of the European Union's decision. Nevertheless, the matters the Court referred to already apply in practice.

KEY WORDS:

LIABILITY OF STATE LEGISLATURE, PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS, EUROPEAN UNION LAW

FECHA DE RECEPCIÓN: 10-10-2022**FECHA DE ACEPTACIÓN: 13-10-2022**

Carro de Miguel, Carlota (2022). Revisión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho de la Unión Europea. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 60, pp. 204-211 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El pasado 28 de junio de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el "TJUE") dictó sentencia en el asunto C-278/20 por la que considera que el régimen español de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho de la Unión es, a su vez y en sí mismo, contrario al derecho de la Unión Europea por vulnerar el principio de efectividad (la "Sentencia del TJUE").

La Sentencia del TJUE supone en un gran cambio sobre el actual régimen, ya que viene a suprimir algunos de los requisitos limitativos que, hasta ahora, se exigían para poder obtener una indemnización como consecuencia de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del derecho de la Unión. La Sentencia del TJUE no se extiende a otros supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador; por ejemplo, no se extiende a los supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por haber aprobado normas inconstitucionales. Esos otros supuestos de responsabilidad del Estado legislador se mantienen inalterados, ya que la Sentencia del TJUE solo afecta al específico régimen español sobre la responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión.

2. Antecedentes

La Comisión Europea inició un procedimiento EU Pilot —cuyo fin es aclarar posibles problemas para evitar un futuro recurso de incumplimiento frente a un Estado miembro— porque entendió que el artículo 32, apartados 3 a 6, y el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (la "Ley 40/2015"), así como el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la “Ley 39/2015”), vulneraban los principios de efectividad y de equivalencia del derecho de la Unión en la medida en que estos limitan la autonomía de la que gozan los Estados miembros cuando establecen los requisitos que rigen su responsabilidad por las infracciones del derecho de la Unión Europea.

Tras un infructuoso resultado del EU Pilot, la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento contra el Reino de España, en el que solicitó al TJUE que declarase contrario a los principios de efectividad y equivalencia el régimen español de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del derecho de la Unión.

El principio de equivalencia implica que los requisitos establecidos en las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños por incumplimiento del derecho de la Unión no pueden ser menos favorables que los requisitos que se aplican en reclamaciones análogas fundadas en la infracción del derecho interno. Por su parte, el principio de efectividad supone que dichos requisitos no pueden articularse de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización.

Como es sabido, en el ordenamiento jurídico español, el derecho de resarcimiento a los particulares surge 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, y deriva del apartado 2 del artículo 106 de la Constitución española.

Por lo que respecta al derecho de la Unión, el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por infracciones del derecho de la Unión que le son imputables deriva de los Tratados en los que esta se funda (sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, apartado 29, y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 42). En consecuencia, para que los perjudicados tengan derecho a ser resarcidos como consecuencia de que el Estado incurra en responsabilidad, deben darse los siguientes tres requisitos cumulativos, de acuerdo con la jurisprudencia europea:

- i. La norma del derecho de la Unión infringida ha de conferir derechos a los particulares.
- ii. La infracción de la norma ha de estar suficientemente caracterizada.
- iii. Debe existir una relación de causalidad directa entre la infracción y el perjuicio sufrido.

Según la Sentencia del TJUE, estos tres requisitos son necesarios y suficientes para generar, en favor de los particulares, un derecho a obtener reparación. Ello no excluye que, con arreglo al derecho nacional, el Estado pueda incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos (sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 66, y de 29 de julio de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, apartado 37).

3. Configuración del sistema de responsabilidad patrimonial del estado legislador que la sentencia del TJUE ha declarado contrario al derecho de la Unión

Antes de entrar a analizar el contenido de la Sentencia del TJUE y sus efectos, es preciso analizar el régimen de responsabilidad del Estado legislador vigente hasta ese momento.

En lo que respecta al surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen (apartado 3 del artículo 32 de la Ley 40/2015). Se recuerda que el daño no debe ser consecuencia de un supuesto de fuerza mayor y que el daño alegado debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (apartado 1 del artículo 32 de la Ley 40/2015).

Asimismo, puede surgir responsabilidad patrimonial del Estado legislador cuando los daños derivan de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada (apartado 4 del artículo 32 de la Ley 40/2015).

Por último, y centrándonos en el objeto del presente trabajo, también puede surgir responsabilidad patrimonial del Estado legislador por *aplicación de una norma contraria al derecho de la Unión Europea* cuando se den los siguientes requisitos cumulativos (apartado 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015):

- i. Los daños han de derivar de la aplicación de una norma contraria al derecho de la Unión declarada como tal por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- ii. El particular debe haber obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la *actuación administrativa* que ocasionó el daño.
- iii. El particular debe haber alegado la infracción del derecho de la Unión posteriormente declarada en su recurso.

Esto implica que todos los órganos judiciales españoles deben desestimar las demandas cuyo objeto sea la exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador que no vengan precedidas por una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y también implica que el particular ha tenido que intentar accionar en la vía judicial contra los actos de aplicación de las normas contrarias al derecho de la Unión, tratando de instar el planteamiento de una cuestión prejudicial. Es decir, el régimen establecido por la Ley 40/2015 exigía una conducta activa por parte de los interesados, de tal manera que el derecho a la indemnización surgía no solo del hecho

de que el Estado legislador hubiera podido dictar normas contrarias al derecho de la Unión, sino también de la actuación de los tribunales de justicia en cuanto que no habían llegado a plantear una cuestión prejudicial que hubiera servido para depurar el vicio de la norma nacional y evitar el perjuicio al particular.

Además de los requisitos que se acaban de exponer, de acuerdo con la Ley 40/2015 deben cumplirse también los siguientes:

- i. La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.
- ii. El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.
- iii. Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el derecho de la Unión y el daño sufrido por los particulares.

Por otro lado, la sentencia que declare el carácter de norma contraria al derecho de la Unión producirá efectos desde la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, salvo que en ella se establezca otra cosa (apartado 6 del artículo 32 de la Ley 40/2015).

Respecto a la cuestión de qué daños son indemnizables, la normativa indica que únicamente serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los *cinco años anteriores* a la fecha de la publicación de la sentencia que declare el carácter de norma contraria al derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa (apartado 1, párrafo segundo del artículo 34 de la Ley 40/2015).

Por último, y en lo que respecta al plazo de prescripción de la acción, *el derecho a reclamar prescribe al año* de en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la sentencia que declare su carácter contrario al derecho de la Unión (apartado 1, párrafo tercero del artículo 67 de la Ley 39/2015).

4. Consideraciones de la sentencia del TJUE

4.1. Sobre el requisito relativo a la previa existencia de una declaración por parte del TJUE del carácter contrario a la Unión Europea de la norma aplicada

El TJUE considera que supeditar la reparación por un Estado miembro del daño que haya causado a un particular al infringir el derecho de la Unión a la exigencia de una declaración previa por parte del propio TJUE de un incumplimiento del derecho de la Unión imputable a dicho Estado miembro es contrario al principio de efectividad. Así lo ha establecido, entre otros, el TJUE en la sentencia de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C118/08, EU:C:2010:39, apartado 38. Por tanto, para poder interponer una reclamación de responsabilidad patrimonial no será necesario que haya existido un previo pronunciamiento expreso del TJUE sobre la disconformidad de las normas españolas con el derecho de la Unión.

4.2. Sobre el requisito relativo a que el particular haya obtenido, en cualquier instancia, una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño

El TJUE indica que derecho de la Unión no se opone a la aplicación de una norma nacional que establezca que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado, deliberada o negligentemente, ejerciendo una acción judicial. Sin embargo, prosigue argumentando que esto solo es posible siempre y cuando el ejercicio de dicha acción judicial no ocasione dificultades excesivas al perjudicado, o cuando pueda razonablemente exigirse a este dicho ejercicio.

Además, la Sentencia del TJUE pone el foco en que el supuesto regulado por la normativa da por hecho la existencia de un *previo acto administrativo* que el perjudicado debe de haber impugnado. Pero ¿qué ocurre con aquellos supuestos en los que el daño no deriva de una actuación administrativa que el particular pueda impugnar? En estos casos, sería imposible para el particular obtener una indemnización del Estado.

El TJUE declara que, por tanto, este requisito también es contrario al principio de efectividad por cuanto el hecho de que el apartado 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015 no prevea una excepción para los supuestos en los que el daño derive de un *acto u omisión del legislador* contrarios al derecho de la Unión, *sin que exista una actuación administrativa impugnabile*, ocasiona dificultades excesivas a la persona perjudicada para obtener la indemnización. La cuestión que deja abierta el TJUE es la de si sería compatible un régimen en el que se condicione el derecho al resarcimiento a la conducta activa del particular en aquellos casos en que sí existan actuaciones administrativas impugnables.

4.3. Sobre el requisito de que el particular haya alegado la infracción del derecho de la Unión Europea en el marco de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño

El TJUE no considera que se haya vulnerado el derecho de la Unión con la imposición de este requisito, por cuanto las disposiciones del derecho de la Unión que el particular puede invocar en el recurso como vulneradas pueden ser disposiciones con efecto directo y sin él. Sin embargo, llama la atención sobre que el hecho de exigir que el particular perjudicado haya invocado, desde la fase previa del recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, la infracción del derecho de la Unión posteriormente declarada, so pena de no poder obtener la indemnización del perjuicio sufrido, puede suponer una complicación procesal excesiva, contraria al principio de efectividad. En otras palabras, parece abrirse la posibilidad, como indicábamos antes, de que la norma sí exija haber interpuesto un recurso y alegado la infracción del derecho de la Unión, cuando sí existan actos de aplicación de la norma contraria al derecho europeo que el interesado puede impugnar.

4.4. Sobre el plazo de prescripción de la acción para reclamar

El TJUE declara que la prescripción en el plazo de *un año* del derecho a reclamar desde la publicación de la correspondiente sentencia en el *Diario Oficial de la Unión Europea* es contrario al principio de efectividad. Es la consecuencia lógica después de haber manifestado que el requisito de que exista una previa sentencia del Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento del derecho de la Unión es contrario al principio de efectividad, pues, dado que ya no es necesario que exista esa previa sentencia, la publicación de esa posible sentencia no puede constituir, sin vulnerar ese mismo principio, el único punto de partida posible del plazo de prescripción de la acción que tiene por objeto exigir la responsabilidad patrimonial del legislador por las infracciones del derecho de la Unión que le sean imputables. Habrá de entenderse, en consecuencia, que el plazo de prescripción comienza a correr desde que el daño se produce, pero el TJUE no cierra la puerta a que pueda reiniciarse ese cómputo al publicarse una sentencia del TJUE que declare que una norma nacional es contraria al derecho de la Unión.

4.5. Sobre la limitación en el tiempo de los daños indemnizables

El TJUE dictamina que es contrario al principio de efectividad la limitación de la indemnización a los daños producidos en los *cinco años* anteriores a la fecha de publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, basándose en su propia jurisprudencia, en donde sentencia que la reparación de los daños causados a particulares por infracciones del derecho de la Unión debe ser adecuada al perjuicio sufrido, en el sentido de que debe permitir, en todo caso, compensar íntegramente los perjuicios efectivamente sufridos.

Así, indica que, tal y como está redactada la norma, impone trabas a que los particulares puedan obtener una reparación adecuada de su perjuicio, teniendo en cuenta la duración de los procedimientos (tanto el previo interno en donde se impugna la actuación administrativa como los procedimientos por incumplimiento del derecho de la Unión o los prejudiciales), que en muchos casos pueden ser superior a los cinco años.

Por todo lo expuesto, el TJUE estima parcialmente el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea al entender vulnerado el principio de efectividad, y, en cambio, desestima el resto de pretensiones de dicha institución en lo que respecta al principio de equivalencia.

5. Aproximaciones sobre el futuro régimen de responsabilidad patrimonial

Aunque las sentencias del TJUE dictadas en un procedimiento por infracción no conllevan la anulación de las normas nacionales declaradas contrarias al derecho de la Unión, el Estado miembro está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para darles cumplimiento a la mayor brevedad posible. Así las cosas, es previsible que a partir de esta sentencia el legislador acometa una reforma del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Hasta que no se produzca esa reforma, el régimen deberá funcionar inaplicando las disposiciones declaradas contrarias al derecho de la Unión. En ausencia de previsión alguna que limite los efectos de la Sentencia del TJUE, entendemos que, desde su publicación, los particulares podrán solicitar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños que, en su día, no pudieron ser reclamados por los exigentes requisitos que mediante la Sentencia del TJUE han sido declarados contrarios al derecho de la Unión. Además, podrán plantearse reclamaciones por daños sufridos en relación con normas que puedan ser contrarias al derecho de la Unión, pero de las cuales no haya aún (o, directamente, no vaya a haber) un pronunciamiento del TJUE.

En conclusión, tras el análisis de la Sentencia del TJUE —y sin perjuicio de lo que finalmente considere el legislador—, creemos que la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial por infracción del derecho de la Unión irá en consonancia con las siguientes líneas:

- i. Los particulares podrán iniciar una reclamación de responsabilidad patrimonial por infracción del derecho de la Unión aunque no exista una previa sentencia del Tribunal de Justicia sobre la incompatibilidad del derecho interno con el derecho de la Unión (sin perjuicio de que también se pueda iniciar en los casos en los que sí que exista una sentencia del Tribunal de Justicia). Por tanto, los particulares podrán iniciar la reclamación cuando consideren que el acto legislativo les ocasiona un daño indemnizable, siempre y cuando sea contrario al derecho de la Unión. En estos casos, la cuestión de la contravención del derecho de la Unión será decidida en ese mismo procedimiento.
- ii. El particular podrá reclamar una indemnización no solo por los daños sufridos derivados de actuaciones administrativas contrarias al derecho de la Unión, sino también por los daños derivados de un acto u omisión del legislador contrarios al derecho de la Unión sin que exista una actuación administrativa impugnada. Sin embargo, es previsible que la norma nacional imponga en el particular algún tipo de carga para demostrar, cuando existan actos administrativos que pueda impugnar, que ha intentado evitar el perjuicio causado ejerciendo una acción judicial.
- iii. Deberá regularse un nuevo cómputo del plazo para el ejercicio de la acción en supuestos en donde no exista una previa sentencia del TJUE. Sin embargo, en los supuestos en los que efectivamente exista una sentencia del TJUE, es posible que se mantenga el cómputo del plazo de un año desde la publicación de la correspondiente sentencia en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- iv. El futuro régimen no podrá limitar la indemnización a los daños causados en los cinco años anteriores a una eventual sentencia del Tribunal de Justicia publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, sino que se preverá que la indemnización debe compensar íntegramente por los perjuicios efectivamente sufridos.