

España

PUBLICACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY QUE PROPONE INTRODUCIR MODIFICACIONES AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR POR INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Carlota Carro de Miguel

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

Publicación del Anteproyecto de Ley que propone introducir modificaciones al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022

El Anteproyecto de Ley propone introducir modificaciones al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión contenido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Se ha publicado el Anteproyecto de Ley que propone introducir modificaciones al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión contenido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la Ley 40/2015,

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022, dictada en el asunto C-278/20, en donde 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.

PALABRAS CLAVE:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR, DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, MODIFICACIÓN LEGISLATIVA.

Publication of the Draft Bill to amend the State legislature liability framework for infringing European Union law in order to comply with the ruling of the Court of Justice of the European Union of 28 June 2022

The Draft Bill aims to amend the State legislature liability framework for breach of European Union law provided in Spanish Law 39/2015 of 1 October on the common administrative procedure for public authorities, Spanish Law 40/2015 of 1 October on the legal system governing the public sector and Spanish Law 29/1998 of 13 July governing administrative court proceedings.

The reason for the Draft Bill is to comply with the Court of Justice of the European Union judgment of 28 June 2022 (case C-278/20), which held that State legislature liability framework for infringing European Union law contravenes European Union law as it infringes the principle of effectiveness.

KEYWORDS:

STATE LEGISLATURE LIABILITY, EUROPEAN UNION LAW, LEGISLATIVE AMENDMENT.

FECHA DE RECEPCIÓN: 19-9-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 22-9-2023

Carro de Miguel, Carlota (2023). Publicación del Anteproyecto de Ley que propone introducir modificaciones al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 62, pp. 154-163 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

En las próximas páginas analizaremos las posibles modificaciones legislativas que el Gobierno ha planteado como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el "TJUE") de 28 de junio de 2022 dictada en el asunto C-278/20, que consideró 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 consideró contrarios al Derecho de la Unión Europea algunos de los requisitos limitativos que se exigían para poder obtener una indemnización como consecuencia de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión.

Para dar cumplimiento a la Sentencia del TJUE, el Gobierno ha publicado el Anteproyecto de Ley (el "Anteproyecto") que modificaría la regulación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado

legislador por infracción del Derecho de la Unión que contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la "LPACAP"), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (la "LRJSP"), y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (la "LJCA").

2. Modificación propuesta de la LPACAP

El artículo 1 del Anteproyecto plantea la modificación el apartado 1 del artículo 67 de la LPACAP, que quedaría redactado de la siguiente manera:

"1. Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32, apartado 4, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma.

Cuando se trate de la responsabilidad patrimonial que se regula en el apartado 5 del artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, se producirá la prescripción del derecho a reclamar transcurrido un año desde que se haya publicado la sentencia del Tribunal Supremo o la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el supuesto del número 1º, contándose ese plazo desde la fecha de firmeza de la sentencia en el caso del número 2º".

El Anteproyecto prevé la modificación, por tanto, del tercer párrafo del apartado 1 del artículo 67 de la LPACAP, que desdobra en dos: por un lado, mantiene la regulación anterior en lo que respecta al *dies a quo* del plazo de prescripción en los supuestos de reclamación por la inconstitucionalidad de una norma, y, por otro, y en lo que aquí interesa, regula el plazo de prescripción en los supuestos de reclamación por normas contrarias al Derecho de la Unión Europea.

En este último supuesto, la LPACAP pasaría de regular el *dies a quo* del plazo de prescripción de un año únicamente desde de la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que declare el carácter contrario de la norma al Derecho de la Unión Europea, a regular el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción, bien desde que se haya publicado la sentencia del Tribunal Supremo o la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o bien desde la fecha de firmeza de la sentencia dictada por un órgano jurisdiccional nacional distinto del Tribunal Supremo que declare que la norma nacional es contraria

al Derecho de la Unión Europea en un proceso iniciado a instancia del particular, siempre que no se le haya indemnizado en el seno de dicho proceso.

Por tanto, el plazo de prescripción de un año ya no se vincula exclusivamente a la publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, consecuencia lógica de la Sentencia del TJUE, ya que indica que 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 para iniciar una reclamación de responsabilidad patrimonial de este tipo. Ello por cuanto la Sentencia del TJUE consideró 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 del Derecho de la Unión.

3. Modificación propuesta de la LRJSP

El artículo 2 del Anteproyecto prevé, en su apartado 1, la modificación del apartado 5 del artículo 32 de la LRJSP, y, en su apartado 2, la modificación del apartado 6 del mismo artículo.

3.1. Modificación del apartado 5 del artículo 32 de la LRJSP por el apartado 1 del artículo 2 del Anteproyecto

La nueva redacción del apartado 5 del artículo 32 de la LRJSP pasaría a ser la siguiente:

“5. Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización en alguno de los supuestos siguientes:

1º. Que la declaración de la norma nacional como contraria al Derecho de la Unión Europea se haya efectuado por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o del Tribunal Supremo.

Para que proceda la indemnización en este supuesto será necesario que 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 infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. No será necesario haber obtenido sentencia firme desestimatoria en aquellos supuestos en que no exista una actividad administrativa impugnada.

2º. Que el particular haya obtenido, en un proceso iniciado a su instancia ante cualquier órgano jurisdiccional nacional, sentencia estimatoria firme en la que se declare que la norma nacional es contraria al Derecho de la Unión Europea, siempre que no hubiera sido debidamente restablecido o indemnizado en el seno de dicho proceso.

En los dos supuestos deberán cumplirse, asimismo, para que proceda reconocer la indemnización, todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

c) 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 Europea y el daño sufrido por los particulares".

En el primer supuesto del apartado 5, como se aprecia, se materializa el cambio, también en este artículo, de que la declaración de que una norma es contraria a Derecho de la Unión puede realizarse también por el Tribunal Supremo (no únicamente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

En los casos en los que el daño derive de una actuación administrativa impugnada, se mantiene el requisito de que es necesario que el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra esa actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre y cuando se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea que posteriormente declare el Tribunal Supremo o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La mayor novedad que presenta el Anteproyecto es que el particular podrá reclamar, a partir de ahora, 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. Así se indica al final del punto 1.º del apartado 5: *"no será necesario haber obtenido sentencia firme desestimatoria en aquellos supuestos en que no exista una actividad administrativa impugnada"*.

En el segundo supuesto del apartado 5 se indica que la indemnización procederá cuando el particular haya obtenido, en un proceso iniciado a su instancia ante cualquier órgano jurisdiccional nacional, sentencia estimatoria firme en la que se declare que la norma nacional es contraria a Derecho de la Unión Europea, siempre que no hubiera sido debidamente restablecido o indemnizado en el seno de dicho proceso. Ello implica que la declaración de que una norma es contraria a Derecho de la Unión puede realizarse también por el cualquier órgano jurisdiccional nacional. En consecuencia, se amplía el espectro, ya que la declaración de que una norma nacional es contraria a Derecho de la Unión Europea la pueden efectuar los órganos jurisdiccionales nacionales de cualquier nivel, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En ambos casos se mantienen los requisitos relativos a que la norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares, el incumplimiento debe de estar suficientemente caracterizado y que 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 Europea y el perjuicio sufrido por los particulares.

3.2. Modificación propuesta del apartado 6 del artículo 32 de la LRJSP por el apartado 2 del artículo 2 del Anteproyecto

La nueva redacción del apartado 6 del artículo 32 de la LRJSP pasaría a ser la siguiente:

"6. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», salvo que en ella se establezca otra cosa".

En este caso, la modificación se reduce a la eliminación de la referencia a la publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, como consecuencia de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya no es el único órgano jurisdiccional competente para declarar la contradicción de una norma nacional con el Derecho de la Unión que dé lugar a la obtención de una indemnización por responsabilidad patrimonial.

3.3. Modificación propuesta del apartado 1 del artículo 34 de la LRJSP por el apartado 4 del artículo 2 del Anteproyecto

La nueva redacción del apartado 1 del artículo 34 de la LRJSP pasaría a ser la siguiente:

"1. En el caso de la responsabilidad patrimonial a que se refiere el apartado 4 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

En el supuesto de la responsabilidad patrimonial que se regula en el apartado 5 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en los términos que disponga la sentencia firme que declare la norma nacional contraria al Derecho de la Unión, sin que puedan verse afectadas situaciones jurídicas ya prescritas".

Con esta modificación, que afecta al segundo párrafo del apartado 1, se elimina el límite temporal de la indemnización a los daños causados en los cinco años anteriores a la sentencia del Tribunal de Justicia publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, cumpliendo así con el mandato de la Sentencia del TJUE que declaró que no se puede 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 es necesario que la indemnización debe compensar íntegramente por los perjuicios efectivamente sufridos.

4. Modificación propuesta de la LJCA

La disposición final primera del Anteproyecto plantea en su apartado 1 la modificación del apartado 1 del artículo 86, en su apartado 2 la del apartado 3 del artículo 88, y, en su apartado 3 la del apartado 1 del artículo 89.

4.1. Modificación del apartado 1 del artículo 86 de la LJCA propuesta por el apartado 1 de la disposición final primera del anteproyecto

La nueva redacción del apartado 1 del artículo 86 de la LJCA pasaría a ser la siguiente:

"1. Las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

En todo caso, siempre cabrá recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando dichas sentencias declaren la contradicción de una norma nacional con el derecho europeo".

Por tanto, se añade una referencia al final del tercer párrafo del apartado 1 para permitir que se puedan recurrir en casación las sentencias que declaren contrarias al Derecho de la Unión Europea una norma nacional. Consideramos que esta es una forma de permitir al Tribunal Supremo unificar el criterio de los juzgados y tribunales sobre cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión que pueden, además, tener efectos indemnizatorios.

4.2. Modificación del apartado 3 del artículo 88 de la LJCA por el apartado 2 de la disposición final primera del anteproyecto

La nueva redacción del apartado 3 del artículo 88 de la LJCA, sobre las presunciones de la existencia de interés casacional objetivo, pasaría a ser la siguiente:

"3. Se presumirá que existe interés casacional objetivo:

a) Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.

b) Cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.

c) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.

d) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

f) Cuando la resolución impugnada haya declarado que una norma con rango de ley aplicable al caso es contraria al Derecho de la Unión Europea, sin haber planteado previamente cuestión prejudicial.

No obstante, en los supuestos referidos en las letras a), d) y e) el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia".

La modificación pertinente se centra en el apartado f), en donde se añade un nuevo supuesto de presunción de interés casacional. En consecuencia, la reforma implica que se presumirá que existe interés casacional objetivo cuando se haya declarado una norma con rango de ley contraria a Derecho de la Unión Europea sin haber planteado con anterioridad una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4.3. Modificación propuesta del apartado 1 del artículo 89 de la LJCA por el apartado 3 de la disposición final primera del anteproyecto

La nueva redacción del apartado 1 del artículo 89 de la LJCA pasaría a ser la siguiente:

"1. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido.

En todo caso, la Administración competente para tramitar el expediente de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión en función del origen de la norma con rango de ley afectada, tendrá legitimación activa para recurrir en casación las sentencias dictadas en única o primera instancia que hayan declarado la contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión si se hubieran dictado en procedimientos en los que no haya sido parte y cuando de las referidas sentencias pudiera resultar responsabilidad patrimonial por vulneración del Derecho de la Unión".

La modificación pertinente se centra en el segundo párrafo del apartado 1, concediendo a la Administración legitimación activa para recurrir en casación las sentencias dictadas en única o primera instancia que hayan declarado la contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión si se hubieran dictado en procedimientos en los que no haya sido parte y cuando de las referidas sentencias pudiera resultar responsabilidad patrimonial por vulneración del Derecho de la Unión Europea.

Como se aprecia, se fomenta que el Tribunal Supremo se pronuncie para unificar el criterio de los juzgados y tribunales sobre la responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión al permitir también a las Administraciones que no han sido parte el procedimiento recurrir en casación. Por tanto, se amplía el espectro para recurrir en casación las sentencias dictadas en única o primera instancia que hayan declarado la contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión, ya que se podrán recurrir en casación tanto por las partes intervinientes en el procedimiento como por aquellas Administraciones que, sin haber sido parte en el procedimiento, pudieran resultar responsables de la indemnización por responsabilidad patrimonial por vulneración del Derecho de la Unión declarada en la sentencia dictada en única o primera instancia.

4.4. Adición de un nuevo apartado 3 al artículo 107 de la LJCA

El Anteproyecto añade un nuevo apartado 3 al artículo 107 de la LJCA, que quedaría redactado de la siguiente manera:

"3. Igualmente se publicarán en el diario oficial correspondiente, y dentro del plazo de cinco días siguientes a su notificación, las sentencias que declaren la inaplicación de una norma del Derecho nacional por considerarla contraria al Derecho de la Unión".

Se otorga, por tanto, un plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia que declare la inaplicación de una norma del Derecho nacional por considerarla contraria al Derecho de la Unión para que esta se publique en el diario oficial que proceda.

5. Conclusiones

Las modificaciones propuestas por el Anteproyecto se verán materializadas en la reforma de tres importantes leyes: la LPACAP, la LRJSP y la LJCA.

Sin embargo, la reforma prevista no cambia sustancialmente el régimen actual de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión. Se destacan, como principales novedades, la posibilidad de obtener una indemnización cuando un particular haya sufrido daños derivados de un acto u omisión del legislador contrarios al Derecho de la Unión sin que exista una actuación administrativa impugnada, que se materializaría, como se ha visto, en la reforma del apartado 5 del artículo 32 de la LRJSP, así como la posibilidad de que la declaración de que la norma española es contraria a Derecho de la Unión puede efectuarse por cualquier órgano jurisdiccional nacional, por el Tribunal Supremo y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por último, cabe destacar que, en caso de aprobarse la futura ley, los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada contraria al Derecho de la Unión Europea que se encuentren en tramitación se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en esa nueva ley. Así lo establece la disposición transitoria única del Anteproyecto y sería la única manera de dar cumplimiento a la Sentencia del TJUE.