

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA
BIBLIOTECA
ÁREA PROCESAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
LEGISLADOR. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA UNION EUROPEA DE 28 DE JUNIO DE
2022. ASUNTO C- 278/20**



**ILUSTRE
COLEGIO DE ABOGADOS
DE MADRID**

ÍNDICE

I.INTRODUCCIÓN.....	4
II. REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR COMO CONSECUENCIA DE LA INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN.	5
III.SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 28 DE JUNIO DE 2022. ASUNTO C-278/20.	7
IV-CONCLUSIONES.	14

I.INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución Española reconoce el derecho de todos los ciudadanos a ser indemnizados por los daños sufridos en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos ([artículo 106.2 de la Constitución Española](#)) y el procedimiento para reclamar dicha indemnización es el de responsabilidad patrimonial, que se regula con carácter general en [la Ley 40/2015 de 1 de octubre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas](#) y en [la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común](#).

En este trabajo nos vamos a centrar en ese derecho a ser indemnizado cuando quien produce la lesión de los derechos o bienes de los particulares es el Estado legislador, como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, a propósito de la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28/06/2022 recaída en el asunto C-278/20](#), en el recurso por incumplimiento, de la Comisión Europea contra el Reino de España.

Esta Sentencia declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio de efectividad, al exigir en el ámbito de su procedimiento para reclamar al Estado legislador, requisitos que atentan contra ese principio.

II. REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR COMO CONSECUENCIA DE LA INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN.

En la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, regula este procedimiento en los artículos 32 a 34.

En el artículo 32, se establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

El artículo 32.5 establece el procedimiento para reclamar daños cuando la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea y establece que procederá su indemnización cuando 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. Además, supedita el reconocimiento de tal derecho a ser indemnizado al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 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.

Por su parte el apartado 6 del mencionado artículo 32, establece un período de prescripción de 1 año desde la publicación de la Sentencia en el Diario Oficial:

<<6. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa>>

De igual forma, el artículo 67.1, párrafo tercero de la Ley 39/2015 fija en un año desde la publicación de la Sentencia en el Diario Oficial:

En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32, apartados 4 y 5, 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» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea

En cuanto a las indemnizaciones la regulación la encontramos en el art. 34 de la Ley 40/2015, concretamente el artículo 34.1 párrafo segundo establece que sólo serán indemnizables los daños sufridos durante los 5 años inmediatamente anteriores a la publicación de la Sentencia en el Diario Oficial:

En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 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 o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

III.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 28 DE JUNIO DE 2022. ASUNTO C-278/20.

El Tribunal Europeo, en esta Sentencia de 28/06/2022 declara que el sistema español para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por vulneración del Derecho de la Unión es contrario al Derecho de la Unión, concretamente declara que los artículos 32.5, 32.6 y 34 de la Ley 40/2015, y 67.1, párrafo tercero de la Ley 39/2015, vulneran el principio de efectividad y por tanto son contrarios al Derecho de la Unión.

El principio de efectividad en el ámbito de la responsabilidad patrimonial implica que no pueden exigirse requisitos que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización.

Reiteradamente lo ha venido estableciendo así el TJUE, y de nuevo lo reitera en la presente Sentencia:

<<31.En cuanto a los requisitos para que el Estado incurra en responsabilidad por los daños causados a los particulares como consecuencia de las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, el Tribunal de Justicia ha declarado de manera reiterada que los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos: que la norma infringida del Derecho de la Unión tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por esos particulares (sentencias de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, apartado 30 y jurisprudencia citada, y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 44 y jurisprudencia citada).>>

<<32. Estos tres requisitos son necesarios y suficientes para generar, en 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 (sentencias 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 y jurisprudencia citada).>>

<<33. Sin perjuicio del derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho de la Unión desde el momento en que se reúnen los tres requisitos mencionados en el apartado 31 de la presente sentencia, incumbe al Estado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado, entendiéndose que los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que los que se aplican a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (principio de efectividad) (sentencias de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 123).>>

Esta Sentencia recae en el procedimiento de incumplimiento de Estado Español iniciado a instancias de la Comisión Europea, y solicita al Tribunal que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben al adoptar y mantener en vigor los artículos 32, apartados 3 a 6 y 34 de la Ley 40/2015 y 67 de la Ley 39/2015. Así el tribunal estima las vulneraciones del principio de efectividad alegadas por la Comisión y falla del siguiente modo:

<<186. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio de efectividad al adoptar y mantener en vigor las disposiciones impugnadas,

en la medida en que estas someten la indemnización de los daños ocasionados a los particulares por el legislador español como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión:

- al requisito de que exista una sentencia del Tribunal de Justicia que haya declarado el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada;

- al requisito de que el particular perjudicado haya obtenido, en cualquier instancia, una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, sin establecer ninguna excepción para los supuestos en los que el daño deriva directamente de un acto u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, cuando no exista una actuación administrativa impugnada;

- a un plazo de prescripción de un año desde la publicación en el Diario Oficial de la sentencia del Tribunal de Justicia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada, sin abarcar aquellos supuestos en los que no exista tal sentencia, y

- al requisito de que solo son indemnizables los daños producidos en los cinco años anteriores a la fecha de dicha publicación, salvo que la sentencia disponga otra cosa.>>

Los fundamentos que lleva a declarar el TJUE el incumplimiento del Derecho de la Unión son los siguientes:

I.- Por lo que respecta al primer requisito declarado contrario al Derecho de la Unión, esto es, a la exigencia de que exista una declaración, por parte del Tribunal de Justicia del carácter contrario al Derecho de la Unión (ART. 32.5 de la Ley 40/2015).

El Tribunal considera que subordinar la reparación de un daño a la declaración previa por parte del TJUE es contrario al principio de efectividad:

<<104.Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado 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 Tribunal de Justicia, de un incumplimiento del Derecho de la Unión imputable a dicho Estado miembro es contrario al principio de efectividad de este Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 95). Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la reparación del daño causado por una infracción del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro no puede estar subordinada al requisito de que una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial declare la existencia de tal infracción (sentencia de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, apartado 38 y jurisprudencia citada).>>

II.- Sobre el requisito de que el particular haya obtenido, en cualquier instancia, una Sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño:

El Tribunal no se opone a que se pueda exigir que conforme al ordenamiento interno de un Estado miembro, el particular permanezca impasible ante un perjuicio, por no interponer la acción que corresponda a fin de evitarlo, ahora bien , el ejercicio de la acción no puede ocasionar dificultades excesivas:

<<124.- Por consiguiente, si bien el Derecho de la Unión no se opone a la aplicación de una norma nacional que establece que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado, deliberada o negligentemente, ejerciendo una acción judicial, 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, apartado 69).>>

Sin embargo, en aquellos supuestos en los que cuando el daño deriva de un acto u omisión del legislador contrarios al Derecho de la Unión, sin que exista una actuación administrativa que el particular pueda impugnar, el citado requisito contenido en el

art. 32.5 de la Ley 40/2015 hace imposible obtener una indemnización:

<<128. En consecuencia, el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 es contrario al principio de efectividad, puesto que no prevé una excepción para los supuestos en los que el ejercicio de la acción que dicha disposición impone ocasione dificultades excesivas o no pueda exigirse razonablemente a la persona perjudicada, lo que ocurriría cuando el daño derive de un acto u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, sin que exista una actuación administrativa impugnada.>>

Por tanto, en la medida que no se prevé en el 32.5 de la Ley 40/2015 una excepción para aquellos supuestos en los que el daño derive directamente de una acción u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, cuando no exista una actuación administrativa impugnada, atenta contra el principio de efectividad:

<<132. Por tanto, procede estimar la segunda parte del primer motivo en la medida en que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 supedita la indemnización de los daños ocasionados a los particulares por el legislador español al requisito de que el particular perjudicado haya obtenido, en cualquier instancia, una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, sin prever una excepción para los supuestos en los que el daño derive directamente de una acción u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, cuando no exista una actuación administrativa impugnada.>>

III.-Requisito de que el particular perjudicado haya alegado la infracción del Derecho de la Unión en el marco del recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.

El Tribunal entiende que el hecho de exigir que el particular haya invocado, desde la fase previa, puede suponer una complicación procesal excesiva, contraria al principio de efectividad:

<<144. Sin embargo, debe señalarse, a todos los efectos, 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, y que tiene por objeto evitar dicho daño o limitarlo, 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 efecto, en esa fase puede resultar excesivamente difícil, o incluso imposible, prever qué infracción del Derecho de la Unión declarará finalmente el Tribunal de Justicia.>>

IV.- Por lo que respecta al plazo de prescripción de un año desde la publicación en el Diario Oficial de la sentencia del Tribunal de Justicia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada.

El Tribunal considera que es contrario al Derecho de la Unión, en tanto en cuanto el plazo previsto en el apartado 67.1 de la Ley 40/2015, sólo contempla los supuestos en los que existe una Sentencia del TJUE que declara el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada, pero no contempla aquellos supuestos en los que no exista tal sentencia:

<<158. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la parte de las alegaciones de la Comisión que tiene por objeto el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, es preciso recordar que esta disposición establece que, en los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, el derecho a reclamar prescribe al año de la publicación en el Diario Oficial de la sentencia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley. Además, la Comisión solo critica el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 en la medida en que esta disposición establece la fecha en la que comienza a correr el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables.>>

<<161. En consecuencia, procede declarar que la parte de las alegaciones de la Comisión relativa al dies a quo del plazo de prescripción previsto en el artículo 67,

apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 resulta fundada, dado que dicha disposición solo contempla los supuestos en los que existe una sentencia del Tribunal de Justicia que declara el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada.>>

V.– Por último, en lo que respecta al requisito de que solo son indemnizables los daños producidos en los cinco años anteriores a la fecha de dicha publicación, salvo que la sentencia disponga otra cosa (art. 34.1 de la Ley 40/2015).

El Tribunal también considera que vulnera el principio de efectividad y por tanto que es contrario a Derecho, habida cuenta la duración del procedimiento para la declaración de una Sentencia del incumplimiento el Derecho de la UE y al incremento del mismo en aplicación del 32.5 por remisión del 34.1 de la Ley 40/2015:

<<166. En efecto, además de que la indemnización de un daño ocasionado por el legislador como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada, en ningún caso, a la existencia de una sentencia de esa naturaleza, este requisito tiene como efecto —teniendo en cuenta la duración del procedimiento al final del cual se dicta tal sentencia, esto es, un procedimiento por incumplimiento en el sentido del artículo 258 TFUE o un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE— hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización. Además, la duración del procedimiento se ve incrementada con la aplicación del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, al que se remite su artículo 34, apartado 1, que exige una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.

167. Por tanto, este requisito también es contrario al principio de efectividad. A este respecto, el Reino de España, por las mismas razones ya expuestas, respectivamente, en los apartados 85, 86 y 88 y en los apartados 63 a 82 de la presente sentencia, no puede extraer ninguna alegación convincente ni del hecho de que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 constituya un recurso adicional ni de los demás

procedimientos o cauces jurídicos que invoca.>>

IV–CONCLUSIONES.

- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado contrario al Derecho de la Unión el procedimiento español en virtud del cual los particulares pueden reclamar indemnizaciones por los daños sufridos por el Estado Legislador por infringir el Derecho de la Unión (procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado legislador) por vulnerar los artículos 32.5, 32.6, 34.1 de la LEY 40/2015 y 67.1 de la Ley 39.2015 el principio de efectividad.
- Las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son de aplicación directa en los Estados Miembros en virtud de lo establecido en el art.260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- España, en aras de cumplir con lo establecido en la Sentencia de 28/06/2022 deberá adaptar la regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador al derecho de la Unión, para que dicho procedimiento, en virtud del cual los particulares sean resarcidos de los daños producidos por el Estado legislador, sea verdaderamente efectivo.

En Madrid a 6 de junio de 2022

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA BIBLIOTECA

ÁREAS PROCESALES

COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, C / SERRANO 9, BIBLIOTECA

TEL: 91 788 9380

RESUELVE TUS CONSULTAS EN LA UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA. ACCEDER DESDE LA WEB
icam.es – ÁREA RESERVADA – FORMACIÓN BIBLIOTECA – CONSULTAS PROCESALES