

La Comisión lleva a España ante el TJUE por los requisitos exigidos para reclamar responsabilidad al Estado legislador

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha pasado a conocer del procedimiento por incumplimiento contra España por los requisitos introducidos en el 2015 para reclamar responsabilidad al Estado legislador por daños derivados de leyes contrarias al Derecho de la Unión.

La principal reforma que introdujo la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en el régimen de la responsabilidad patrimonial atañe a la responsabilidad del Estado legislador por las lesiones producidas como consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea.

Esta responsabilidad se reconoce de forma expresa en el artículo 32 de dicha ley, pero se han introducido dos requisitos procesales nuevos que no exigía ni la legislación anterior ni la jurisprudencia. En concreto, para reclamar una indemnización como consecuencia de una Sentencia del Tribunal Constitucional o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que declare que un acto legislativo vulnera la Constitución o el Derecho de la Unión, se exige ahora cumplir dos requisitos:

- a) Que se haya recurrido la actuación administrativa de aplicación de la ley que causó el daño y se haya obtenido una sentencia firme desestimatoria del recurso.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

- b) Que la parte perjudicada haya alegado la infracción de la Constitución o del Derecho de la Unión posteriormente declarada durante dicho procedimiento de recurso.

Como ya advertíamos en una noticia publicada cuando entró en vigor la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, estos dos requisitos no parecen respetar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de responsabilidad de los Estados por infracción del Derecho de la Unión y, en particular, el principio de efectividad, al hacer excesivamente difícil que los perjudicados puedan reclamar esta responsabilidad.

Conforme a este principio, reiterado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde la Sentencia *Rewe* de 1976, si bien los derechos conferidos por el Derecho de la Unión deben ejercerse ante los órganos jurisdiccionales nacionales según el régimen procesal y los plazos establecidos por la norma nacional, en ningún caso los Estados miembros pueden regularlos de forma que hagan imposible o extremadamente difícil, en la práctica, el ejercicio de dichos derechos.

Ninguna duda ofrece que los nuevos requisitos introducidos para reclamar responsabilidad al Estado legislador por los daños sufridos como consecuencia de leyes declaradas contrarias al Derecho de la Unión hacen «extremadamente difícil» obtener una indemnización. De hecho, parecen haber sido introducidos para evitar que el Estado vuelva a tener que hacer frente a reparaciones como la derivada de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero del 2014, que declaró el impuesto sobre la venta de determinados hidrocarburos contrario a la Directiva 92/12/CEE, sobre los impuestos especiales (las indemnizaciones debidas como consecuencia de la anulación del conocido como *céntimo sanitario* ascienden a más de 1600 millones de euros).

La Comisión incoó un procedimiento de infracción a España mediante el envío de una carta de emplazamiento a las autoridades en junio del 2017 por considerar que dicha regulación vulnera los principios de efectividad y de equivalencia. En virtud de este segundo principio, las leyes nacionales no pueden tratar las reclamaciones basadas en el Derecho de la Unión de manera más desfavorable que las reclamaciones de Derecho interno.

Este principio se infringe, a juicio de la Comisión, porque la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público establece que sólo se podrá reclamar responsabilidad por los daños ocasionados como consecuencia de una norma que ha sido declarada contraria al Derecho de la Unión si este incumplimiento está «suficientemente caracterizado». Con ello se alude al requisito de la «violación suficientemente caracterizada», en virtud del cual, para que sea indemnizable, el incumplimiento del Derecho de la Unión que causa un daño no puede ser cualquier tipo de ilegalidad, sino que ha de ser manifiesta y grave. Se trata de un requisito que era exigido inicialmente por el Tribunal de Justicia para poder reclamar la responsabilidad patrimonial de las instituciones de la Unión Europea y que luego fue ampliado a la responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho de la Unión.

Sin embargo, tal como lo ha entendido la Comisión, la exigencia por una ley interna de que concurra un incumplimiento suficientemente caracterizado para que pueda reclamarse responsabilidad

al Estado legislador por una norma declarada contraria al Derecho comunitario cuando en el caso de las normas constitucionales no se exige ninguna valoración sobre la gravedad de la infracción va en contra del citado principio de equivalencia.

Pues bien, según ha informado la Comisión en una nota de prensa publicada el pasado 27 de noviembre, la fase precontenciosa del procedimiento de incumplimiento no se ha resuelto satisfactoriamente. Así, las autoridades españolas respondieron a la carta de emplazamiento de la Comisión del 2017 argumentando que el sistema de responsabilidad del Estado era conforme con el Derecho de la Unión. Dado que la Comisión no consideró esta respuesta satisfactoria, en enero del 2018 emitió un dictamen motivado en el que reiteraba sus argumentos. Las autoridades españolas respondieron el 26 de marzo y enviaron una respuesta complementaria el 21 de diciembre. A continuación, tuvieron lugar más contactos e intercambios entre las autoridades españolas y la Comisión, pero hasta la fecha no se ha logrado ningún avance.

Finalmente, la Comisión ha decidido llevar a España ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), iniciándose así la fase contenciosa que puede dar lugar a una sentencia de condena a España por infracción del Derecho de la Unión.

Ahora bien, con independencia del resultado de este proceso por incumplimiento, quienes reclamen responsabilidad patrimonial por los daños causados por una ley declarada contraria al Derecho de la Unión y vean que su solicitud en vía administrativa o su recurso en vía judicial son inadmitidos por no cumplir alguna de las exigencias introducidas por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público Ley de Contratos del Sector Público pueden desde ya solicitar al tribunal que eleve una cuestión prejudicial para que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su caso, declare por esta vía su disconformidad con el principio de efectividad o con el de equivalencia (suspendiéndose entre tanto el proceso). Es asimismo probable que algún tribunal eleve de oficio esta cuestión cuando dicha regulación resulte determinante para resolver un litigio.