

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de junio de 2022 (\*)

«Incumplimiento de Estado — Responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares por infracciones del Derecho de la Unión — Infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador nacional — Vulneración de la Constitución de un Estado miembro imputable al legislador nacional — Principios de equivalencia y de efectividad»

En el asunto C-278/20,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 24 de junio de 2020,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. J. Baquero Cruz, la Sra. I. Martínez del Peral y el Sr. P. Van Nuffel, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**Reino de España**, representado por el Sr. L. Aguilera Ruiz, las Sras. S. Centeno Huerta y A. Gavela Llopis y el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis (Ponente) y J. Passer, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb y N. Piçarra y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de septiembre de 2021;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de diciembre de 2021;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los principios de efectividad y de equivalencia al adoptar y mantener en vigor los artículos 32, apartados 3 a 6, y 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89411; en lo sucesivo, «Ley 40/2015»), y el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89343; en lo sucesivo, «Ley 39/2015»).

## I. Derecho español

### A. Constitución

- 2 La Constitución española (en lo sucesivo, «Constitución») dispone, en su artículo 106, apartado 2, que «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados 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».

### B. Ley Orgánica 6/1985

- 3 La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE n.º 157, de 2 de julio de 1985, p. 20632), en su versión modificada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio (BOE n.º 174, de 22 de julio de 2015, p. 61593) (en lo sucesivo, «Ley Orgánica 6/1985»), establece, en su artículo 4 *bis*, apartado 1, que «los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión [...] de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

### C. Ley 29/1998

- 4 La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE n.º 167, de 14 de julio de 1998, p. 23516), en su versión modificada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, p. 97953) (en lo sucesivo, «Ley 29/1998»), dispone lo siguiente en su artículo 31:

«1. El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente[, titulado “Actividad administrativa impugnable”].

2. También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.»

- 5 El artículo 32, apartado 2, de la misma Ley estipula lo siguiente:

«Si el recurso tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene el cese de dicha actuación y que se adopten, en su caso, las demás medidas previstas en el artículo 31.2.»

- 6 El artículo 37, apartados 2 y 3, de la Ley 29/1998 tiene el siguiente tenor:

«2. Cuando ante un Juez o Tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional, si no se hubiesen acumulado, deberá tramitar uno o varios con carácter preferente previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros.

3. Una vez firme, el Secretario judicial [...] notificará [la sentencia dictada en el asunto tramitado con carácter preferente] a los recurrentes afectados por la suspensión a fin de que en el plazo de cinco días puedan interesar la extensión de sus efectos en los términos previstos en el artículo 111, la continuación del procedimiento o bien desistir del recurso.»

- 7 El artículo 71, apartado 1, letra d), de esta misma Ley establece lo siguiente:

«Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:

[...]

d) Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. [...]»

- 8 A tenor del artículo 110, apartado 1, de la Ley 29/1998:

«En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
- b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.
- c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de esta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a este.»

9 El artículo 111 de la citada Ley establece lo siguiente:

«Cuando se hubiere acordado suspender la tramitación de uno o más recursos con arreglo a lo previsto en el artículo 37.2, una vez declarada la firmeza de la sentencia dictada en el pleito que se hubiere tramitado con carácter preferente, el Secretario judicial requerirá a los recurrentes afectados por la suspensión para que en el plazo de cinco días interesen la extensión de los efectos de la sentencia o la continuación del pleito suspendido, o bien manifiesten si desisten del recurso.

Si se solicitase la extensión de los efectos de aquella sentencia, el Juez o Tribunal la acordará, salvo que concurra la circunstancia prevista en el artículo 110.5.b) o alguna de las causas de inadmisibilidad del recurso contempladas en el artículo 69 de esta Ley.»

#### **D. Ley General Tributaria**

10 El artículo 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE n.º 302, de 18 de diciembre de 2003, p. 44987), en su versión aplicable a los hechos del presente asunto (en lo sucesivo, «Ley General Tributaria»), dispone lo siguiente:

«1. El procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos se iniciará de oficio o a instancia del interesado, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas tributarias o sanciones.
- b) Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe a ingresar resultante de un acto administrativo o de una autoliquidación.

[...]»

#### **E. Ley 39/2015**

11 La Ley 39/2015 establece lo siguiente en su artículo 67, titulado «Solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial»:

«1. Los interesados solo 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 de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32, apartados 4 y 5, de la Ley [40/2015], 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 [...]

[...]».

12 Según el artículo 106, apartado 4, de la Ley 39/2015:

«Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2, y 34.1 de la Ley [40/2015] [...]».

### **F. Ley 40/2015**

13 La Ley 40/2015 contiene en su título preliminar un capítulo IV, bajo el epígrafe «De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», en el que se incluyen los artículos 32 a 37 de dicha Ley.

14 A tenor del artículo 32 de la citada Ley, relativo a los principios que rigen la responsabilidad de las Administraciones Públicas:

«1. Los particulares tendrán derecho 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.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3. Asimismo, los particulares tendrán 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.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión [...], de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

4. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, 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 inconstitucionalidad posteriormente declarada.

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión [...], 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 [...] posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse 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 [...] y el daño sufrido por los particulares.

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 [...] 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.

7. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

[...]»

15 El artículo 34 de la Ley 40/2015, titulado «Indemnización», establece lo siguiente en su apartado 1, párrafo segundo:

«En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se [refieren] 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 [...], salvo que la sentencia disponga otra cosa.»

## II. Procedimiento administrativo previo

16 A raíz de varias quejas formuladas por particulares, la Comisión inició, el 25 de julio de 2016, un procedimiento EU Pilot contra el Reino de España en relación con los artículos 32 y 34 de la Ley 40/2015. La Comisión invocaba una posible vulneración de los principios de equivalencia y de efectividad en la medida en que estos limitan la autonomía de que gozan los Estados miembros cuando establecen los requisitos que rigen su responsabilidad por las infracciones del Derecho de la Unión que les sean imputables. Al haber resultado infructuoso, dicho procedimiento concluyó y la Comisión inició un procedimiento de infracción.

17 Mediante escrito de 15 de junio de 2017, la citada institución requirió a dicho Estado miembro para que presentara sus observaciones en relación con sus dudas sobre los artículos 32 y 34 de la Ley 40/2015 y el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, a la luz de los dos principios mencionados. Mediante escrito de 4 de agosto de 2017, el Estado miembro requerido explicó a la Comisión los motivos por los que consideraba que las disposiciones mencionadas eran conformes con los citados principios.

18 En desacuerdo con estas explicaciones, la Comisión emitió un dictamen motivado el 26 de enero de 2018 en el que reiteró y desarrolló los motivos por los que consideraba que los artículos 32, apartados 3 a 6, y 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 y el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2005 eran contrarios a esos mismos principios.

19 Tras una reunión celebrada con los servicios de la Comisión el 14 de marzo de 2018, el Reino de España respondió al dictamen motivado mediante escrito de 26 de marzo de 2018, en el que mantuvo su posición. No obstante, mediante escrito de 20 de noviembre de 2018, dicho Estado miembro indicó a la citada institución que había reconsiderado su postura y que le remitiría en breve un proyecto normativo con el objetivo de acomodar el Derecho español a las exigencias del Derecho de la Unión. Ese proyecto fue remitido a la Comisión el 21 de diciembre de 2018.

20 Tras una nueva reunión celebrada el 18 de marzo de 2019, la Comisión envió un escrito al Reino de España, el 15 de mayo de 2019, en el que exponía los motivos por los que consideraba que el proyecto remitido podría quizá solucionar la vulneración del principio de equivalencia, pero que no ocurría lo mismo con la vulneración del principio de efectividad.

21 Mediante escrito de 31 de julio de 2019, el Reino de España señaló que su Gobierno no estaba en condiciones de formular nuevas propuestas normativas, ya que su gestión se limitaba al despacho ordinario de los asuntos públicos (Gobierno en funciones).

22 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **III. Sobre el recurso**

#### **A. Sobre la admisibilidad**

- 23 El Reino de España alega que el presente recurso es inadmisibile en la medida en que, mediante él, la Comisión pretende que se reconfigure el sistema español de responsabilidad patrimonial del Estado y se refiere a supuestos distintos al de la responsabilidad del Estado legislador, lo cual excede del objeto del recurso tal como quedó fijado en el dictamen motivado.
- 24 Debe recordarse que el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, de conformidad con el artículo 258 TFUE, de manera que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el propio dictamen motivado [sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, apartado 160 y jurisprudencia citada].
- 25 En el presente asunto, es cierto que la Comisión ha expuesto en su demanda una serie de consideraciones generales relativas al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en Derecho español. No obstante, de las pretensiones formuladas en dicha demanda y de las alegaciones expuestas para respaldarlas se desprende inequívocamente que, mediante el presente recurso, la Comisión pretende únicamente que el Tribunal de Justicia declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los principios de efectividad y de equivalencia al haber adoptado y haber mantenido en vigor los artículos 32, apartados 3 a 6, y 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 y el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 (en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas»).
- 26 Además, del dictamen motivado anexo a la demanda se deduce que, en él, la Comisión se refirió a las mismas disposiciones que son objeto del presente recurso.
- 27 Por otra parte, tanto en el dictamen motivado como en la demanda solo se alude a estas disposiciones en la medida en que regulan específicamente la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables. Por lo demás, en dicho dictamen motivado la Comisión ya desarrollaba los mismos motivos y alegaciones que se exponen en la demanda.
- 28 En estas circunstancias, no cabe apreciar ampliación alguna del objeto del recurso. De ello se deriva que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta a este respecto por el Reino de España y que debe declararse admisible el presente recurso.

#### **B. Sobre el fondo**

##### **1. Observaciones preliminares**

- 29 Con carácter previo, debe recordarse que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por infracciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados en los que esta se funda (sentencias de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, apartado 29 y jurisprudencia citada, y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 30 Este principio es válido para cualquier supuesto de infracción del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro, independientemente de cuál sea el órgano del Estado miembro a cuya acción u omisión se deba la infracción, incluido el legislador nacional, y de cuál sea la autoridad pública que deba, en principio, asumir la carga de la reparación de tales daños con arreglo al Derecho del Estado miembro de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartados 32 y 36, y de 25 de noviembre de 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 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).
- 34 El recurso de la Comisión debe examinarse a la luz de la jurisprudencia expuesta en los apartados 29 a 33 de la presente sentencia.
- 35 En apoyo de dicho recurso, la citada institución invoca dos motivos, basados, el primero, en la vulneración del principio de efectividad y, el segundo, en la vulneración del principio de equivalencia. El Reino de España responde, con carácter principal, que este recurso debe ser desestimado sin ulterior examen porque la Comisión ha realizado un análisis parcial de los cauces jurídicos disponibles en España para reparar los daños causados por el Estado como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión, incluso en el marco de su actividad legislativa, lo que, a su juicio, priva de fundamento a todo el recurso. Con carácter subsidiario, alega que ninguno de los dos motivos citados resulta fundado.
- 36 Es preciso analizar la argumentación principal del Reino de España antes de examinar cada uno de los motivos invocados por la Comisión.

## ***2. Sobre el hecho de que la Comisión se centre en determinadas disposiciones del ordenamiento jurídico nacional***

### ***a) Alegaciones de las partes***

- 37 El Reino de España aduce que la Comisión se ha limitado a efectuar un análisis parcial de los cauces previstos en el ordenamiento jurídico español que permiten remediar las infracciones del Derecho de la Unión cometidas por los poderes públicos. En consecuencia, a su parecer, el análisis expuesto en apoyo del presente recurso es insuficiente para demostrar el incumplimiento imputado y hace que se invierta ilegalmente la carga de la prueba.
- 38 En primer lugar, afirma que la posibilidad de exigir la responsabilidad por daños ocasionados por el Estado legislador solo constituye una «cláusula de cierre del sistema jurídico español», a la que se recurre con carácter residual o final y que no puede comprenderse de manera aislada. Solo teniendo en cuenta en su conjunto el sistema español de indemnización por daños ocasionados por los poderes públicos es posible determinar si la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por los daños causados a los particulares como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión es contraria a los principios de efectividad y de equivalencia, algo que la Comisión no ha hecho.

- 39 Así, según el Reino de España, el Derecho español contempla, antes de nada, una serie de procedimientos que permiten reclamar una indemnización por una actuación dañosa de los poderes públicos al margen de los supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, primero, la posibilidad de obtener una indemnización en el marco del recurso contencioso-administrativo contra el acto causante del daño, prevista en los artículos 31, apartado 2, 32, apartado 2, y 71, apartado 1, letra d), de la Ley 29/1998; segundo, la vía de revisión de oficio de los actos administrativos que se establece en el artículo 106, apartado 4, de la Ley 39/2015, en el marco de la cual la Administración puede conceder una indemnización, y, tercero, el procedimiento de devolución de ingresos indebidos en el ámbito tributario, previsto en los artículos 221 y siguientes de la Ley General Tributaria.
- 40 En estos procedimientos, no existe ninguna limitación en lo que se refiere a la invocación del Derecho de la Unión, a la posibilidad de que un juez nacional dicte una resolución acerca del respeto de dicho Derecho o a la obtención de la reparación íntegra. El Reino de España se remite a estos efectos al artículo 4 *bis* de la Ley Orgánica 6/1985; a la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 (recurso 419/2010, sentencia 1425/2012, ES:TS:2012:1425) —mediante la cual se reconoció el derecho de la parte demandante en aquel asunto a que le fuesen reintegradas las cantidades abonadas en concepto de financiación del bono social por considerar que la Orden de que se trataba aplicaba una disposición de un Real Decreto-ley que había sido declarada inaplicable por su no conformidad con el Derecho de la Unión—, y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 41 Además, el citado Estado miembro invoca la vía procedimental de la extensión de los efectos de una sentencia, prevista en los artículos 37, apartado 3, 110 y 111 de la Ley 29/1998. Esta vía permite reconocer, cuando se cumplan los requisitos establecidos en dichas disposiciones, la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de una disposición nacional.
- 42 Por último, afirma que, en virtud del artículo 106 de la Constitución, los particulares tienen la posibilidad de obtener una indemnización por las actuaciones de los poderes públicos que les causen un perjuicio considerado antijurídico, esto es, un perjuicio que el particular afectado no tenga el deber jurídico de soportar, siempre que exista una relación de causalidad entre dicho perjuicio y la actividad de la Administración y que la acción se ejercite dentro del plazo de prescripción. Este procedimiento se aplica por medio del artículo 32 de la Ley 40/2015.
- 43 El Reino de España indica que el apartado 1 de dicho artículo regula la indemnización del daño sufrido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos —entendiéndose el concepto de «servicio público» en el sentido amplio de actuación administrativa, esto es, el hacer y actuar de la Administración, incluidas las acciones u omisiones puramente materiales— y permite obtener una indemnización por los perjuicios causados, en primer término, por los actos dictados en virtud de leyes o de reglamentos conformes con la Constitución o con el Derecho en general cuando existe un sacrificio particularmente intenso y singular; en segundo término, por los actos dictados en virtud de reglamentos declarados ilegales, con independencia de que la ilegalidad derive del Derecho nacional o del Derecho de la Unión, y, en tercer término, por los actos administrativos cuya ilegalidad haya sido declarada en vía administrativa o contencioso-administrativa, independientemente de que dicha ilegalidad resulte del Derecho nacional o del Derecho de la Unión.
- 44 Añade que el apartado 4 del citado artículo permite obtener una indemnización por los perjuicios causados por los actos dictados en virtud de leyes declaradas inconstitucionales, mientras que el apartado 5 establece un derecho a indemnización por los perjuicios ocasionados por los actos dictados en virtud de leyes declaradas incompatibles con el Derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia.
- 45 Por tanto, asegura que la posibilidad de obtener una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, tal como se regula en los citados apartados 4 y 5, es solo un remedio específico y residual que se ofrece a los particulares que, habiendo recurrido, han obtenido una sentencia desfavorable que no ha tenido en cuenta, respectivamente, la inconstitucionalidad o la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de la norma de que se trate.
- 46 En segundo lugar, un análisis comparativo entre el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en España y el régimen de responsabilidad extracontractual de la Unión demuestra, según el Reino de



España, que en ningún caso se puede llegar a la conclusión de que se ha vulnerado el principio de efectividad por el hecho de haber establecido una vía específica de resarcimiento adicional como la prevista en el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 y que el sistema español es más beneficioso para los ciudadanos que el régimen de responsabilidad de la Unión. Concretamente, no puede utilizarse la acción de responsabilidad extracontractual de la Unión para eludir la inadmisibilidad de un recurso de anulación que tenga por objeto la misma ilegalidad y los mismos fines pecuniarios. En cambio, el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 ofrece, según el Reino de España, una vía de recurso para quienes hayan visto desestimado su derecho por sentencia firme que se añade a la vía del recurso contencioso-administrativo, que permite ya acumular la acción de indemnización a la acción de nulidad. En estas circunstancias, el Reino de España sostiene que el principio de efectividad no puede tener una interpretación distinta según que el acto dañoso sea cometido por un Estado miembro o por una institución de la Unión.

47 En tercer lugar, a falta de armonización a escala de la Unión, el amplio margen de apreciación de que gozan los Estados miembros para establecer su sistema de responsabilidad extracontractual obligaba a la Comisión, antes de poder determinar si los principios de que se trata se vulneran en España, a tomar en consideración la totalidad del sistema español de indemnización de los daños causados por el Estado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad de los Estados miembros y de la Unión.

48 En cuarto lugar, según el Reino de España, el análisis de la Comisión adolece de un error de planteamiento que priva de fundamento a todo el recurso. Afirma que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 tiene como fin permitir la reparación de un daño en situaciones que han adquirido firmeza porque han sido ya objeto de una sentencia desestimatoria por la vía ordinaria, ofreciendo la posibilidad de obtener una reparación que, de otro modo, sería imposible. Si bien el Derecho de la Unión permite que un órgano jurisdiccional nacional se abstenga de aplicar una ley por ser incompatible con dicho Derecho, no le confiere la facultad de anular una disposición de rango legislativo con efecto *erga omnes* si el ordenamiento jurídico nacional no establece tal facultad, ni exige que se indemnice a todos los particulares a los que se haya aplicado una norma declarada incompatible con el Derecho de la Unión por un órgano jurisdiccional nacional, cualquiera que sea. Solo obliga a que exista una vía resarcitoria de la infracción del Derecho de la Unión que sea conforme con los principios de efectividad y de equivalencia. Pues bien, esas vías existen en el ordenamiento jurídico español, según afirma el Reino de España.

49 Sin embargo, el hecho de que un órgano jurisdiccional nacional que ha conocido de la demanda de un particular haya declarado en una sentencia que una norma con rango de ley es incompatible con el Derecho de la Unión no puede ser causa suficiente para que otro particular pueda iniciar, sobre la base de dicha sentencia, un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por la vía del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015. Este planteamiento, según el citado Estado miembro, sería contrario al principio de seguridad jurídica. Los efectos *erga omnes* de una declaración de incompatibilidad solo se producen en virtud de una sentencia del Tribunal de Justicia o del Tribunal Constitucional, o en ciertos casos de anulación de disposiciones reglamentarias por los órganos jurisdiccionales que tienen atribuida esta competencia. Afirma el Reino de España que la Comisión confunde las vías de resarcimiento con el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

50 Por tanto, según el Reino de España, es erróneo sostener, como ha hecho la Comisión en el procedimiento administrativo previo, que un ciudadano, por el mero hecho de que otro ciudadano haya obtenido una sentencia que declare la incompatibilidad de una norma con rango de ley con el Derecho de la Unión, pueda, sobre la base de aquella sentencia, exigir la responsabilidad patrimonial del Estado en virtud del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015. Este recurso solo existe cuando una sentencia del Tribunal de Justicia declare dicha norma incompatible con el Derecho de la Unión, precisamente por los efectos *erga omnes* de ese tipo de sentencia.

51 En cualquier caso, la Comisión no puede cuestionar, basándose en el principio de efectividad, el modo mismo en el que se configura el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento jurídico español, que no establece una acción directa de responsabilidad contra el Estado que pueda ejercitarse ante un juez. Un particular que pretenda obtener una indemnización por el daño ocasionado por los poderes públicos debe empezar siempre acudiendo a la Administración para que esta reconozca

la responsabilidad de los poderes públicos y, en su caso, estime su solicitud de indemnización, con independencia de que tal responsabilidad se deba a una actuación de la Administración, del poder judicial o del legislador. En caso de que tal solicitud sea desestimada expresa o tácitamente, el particular debe recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa, que será la encargada de determinar si la resolución que rechaza dicha responsabilidad es conforme a Derecho. En general, la ilegalidad se declara y la reparación se obtiene en ese procedimiento.

- 52 La responsabilidad patrimonial del Estado derivada de una declaración de incompatibilidad emitida por el Tribunal de Justicia, prevista en el apartado 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015, es otra vía de resarcimiento, adicional, pero no excluyente, a la que pueden acogerse quienes hayan visto inicialmente desestimadas sus pretensiones. La existencia de este recurso en ningún caso impide a los órganos jurisdiccionales nacionales abstenerse de aplicar leyes contrarias al Derecho de la Unión y reconocer la indemnización en el marco del correspondiente recurso o a través del ejercicio de una solicitud individualizada de responsabilidad patrimonial. Confirma el carácter adicional de este recurso el apartado 3 de dicho artículo, que introduce el citado recurso con el adverbio «también».
- 53 La Comisión alega que la posible existencia de otros recursos conformes con los principios de efectividad y de equivalencia no garantiza que el régimen aplicable a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador se ajuste a estos principios. Aunque las disposiciones impugnadas deben analizarse en su contexto, el objeto de este análisis es determinar si esas disposiciones, no la totalidad de las vías previstas por el ordenamiento jurídico nacional, garantizan que existen medios adecuados y eficaces para hacer que se respeten los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión cuando el legislador infringe el Derecho de la Unión. Pues bien, en virtud de tales disposiciones, todos los órganos jurisdiccionales españoles, del nivel que sean, están obligados a desestimar las demandas que tengan por objeto la exigencia de responsabilidad extracontractual del Estado legislador que no vengan avaladas por una sentencia previa del Tribunal de Justicia o bien a acudir al Tribunal de Justicia en vía prejudicial antes de poder estimar las demandas de esa naturaleza, incluso aunque el artículo 267 TFUE no los obligue a ello.
- 54 Según la Comisión, los distintos procedimientos invocados por el Reino de España tienen un objeto distinto del procedimiento para exigir la responsabilidad del Estado como legislador por infracción del Derecho de la Unión, que es el único controvertido en el presente asunto. Por tanto, no son pertinentes a los efectos de este.
- 55 Por lo que se refiere, concretamente, al principio de efectividad, el cauce de reparación indirecto, a través de la responsabilidad de la Administración, solo puede ser efectivo cuando el Tribunal de Justicia ya haya declarado que la disposición legislativa de que se trate contraviene el Derecho de la Unión. A este respecto, la Comisión afirma que, en el ordenamiento jurídico español, el órgano jurisdiccional que conoce de los recursos frente a actos o actuaciones administrativas no es competente para pronunciarse sobre si las normas con rango de ley son contrarias al Derecho de la Unión. En consecuencia, si la actuación administrativa que infringe el Derecho de la Unión es conforme con la legislación nacional, ese órgano jurisdiccional no puede declarar, con arreglo al artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, que procede indemnizar el daño producido por tal infracción sin plantear una cuestión prejudicial, lo cual es contrario al principio de efectividad.
- 56 No cabe considerar que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 sea una disposición residual, porque regula de forma específica la reparación de los daños causados por una norma con rango de ley que resulte ser contraria al Derecho de la Unión. En cualquier caso, si un Estado miembro decide desvincular la responsabilidad patrimonial del Estado legislador del sistema general de responsabilidad patrimonial, sometiéndola a disposiciones específicas, estas deben respetar los principios de efectividad y de equivalencia.
- 57 En cuanto a las condiciones de la responsabilidad extracontractual de la Unión, no resultan pertinentes en el presente asunto, según la Comisión. Desde la perspectiva del principio de efectividad solo se critican los requisitos procesales establecidos en el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, mientras que los requisitos de fondo que figuran en dicha disposición se critican desde el punto de vista del principio de equivalencia.

**b) *Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 58 Con carácter preliminar, es preciso hacer constar que, incluso en el supuesto de que las alegaciones del Reino de España expuestas en los apartados 37 a 52 de la presente sentencia resultasen fundadas, solo incidirían en la apreciación del motivo basado en la vulneración del principio de efectividad. En efecto, el motivo que la Comisión fundamenta en la vulneración del principio de equivalencia se limita a comparar la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión, prevista en el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, con la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción de la Constitución que se recoge en el artículo 32, apartado 4, de la citada Ley. Así pues, a los efectos del análisis de ese segundo motivo, carece en cualquier caso de incidencia el hecho de que el Derecho español contemple además, eventualmente, otros cauces jurídicos que permitan a los particulares obtener una indemnización por los daños que les hayan causado los poderes públicos como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión.
- 59 Dicho esto, procede recordar, por lo que respecta, en primer lugar, a las alegaciones del Reino de España expuestas en los apartados 38 a 45 de la presente sentencia, que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en relación con el principio de efectividad, cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere a los particulares el Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa esa disposición dentro del conjunto del procedimiento, así como el desarrollo y las peculiaridades de este, ante las diversas instancias nacionales, y tomando en consideración, en su caso, los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional de que se trate, como, entre otros, el principio de seguridad jurídica y el necesario buen desarrollo del procedimiento (sentencias de 6 de octubre de 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, apartados 36 y 37 y jurisprudencia citada, y de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 60 Sin embargo, de ello no se desprende que, en todos los casos en que la Comisión considere que una disposición procesal nacional aplicable a un recurso previsto por un Estado miembro vulnera el principio de efectividad, dicha institución esté obligada, para demostrar el fundamento de su postura, a examinar con carácter sistemático todos los recursos existentes en el sistema jurídico de dicho Estado miembro. En efecto, a tenor de esta jurisprudencia, la apreciación del respeto del principio de efectividad no exige un análisis de todos los cauces jurídicos existentes en un Estado miembro, sino un análisis contextualizado de la disposición de la que se afirma que vulnera dicho principio, lo que puede conllevar, como ha señalado también el Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, el examen de otras disposiciones procesales aplicables en el contexto del recurso cuyo carácter efectivo se pone en duda o de los recursos que tengan el mismo objeto que este.
- 61 Pues bien, en el presente asunto, el motivo de la Comisión basado en la vulneración del principio de efectividad solo se refiere a determinadas normas procesales, que se establecen en las disposiciones mencionadas en el apartado 25 de la presente sentencia, aplicables a la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado por infracciones del Derecho de la Unión imputables al legislador.
- 62 De ello se desprende que las alegaciones del Reino de España expuestas en los apartados 38 a 45 de la presente sentencia solo pueden demostrar que el motivo basado en la vulneración del principio de efectividad carece de fundamento si uno o varios de los procedimientos o cauces jurídicos invocados por el citado Estado miembro permiten a los particulares obtener una indemnización por los daños que les haya causado el legislador como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión.
- 63 A este respecto, por lo que atañe, para empezar, a los procedimientos señalados en el apartado 39 de la presente sentencia, es preciso hacer constar que la posibilidad de obtener una indemnización por un posible daño en el marco de un recurso contencioso-administrativo, tal como se establece en los artículos 31, apartado 2, y 71, apartado 1, letra d), de la Ley 29/1998, se diferencia, por su naturaleza, del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

- 64 Es cierto que, por lo que se refiere a la situación en la que, por una parte, el daño deriva de un acto u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, y, por otra parte, existe una actuación administrativa impugnada, el Reino de España se ha remitido en sus escritos y en la vista, entre otras, a la sentencia del Tribunal Supremo mencionada en el apartado 40 de la presente sentencia, en apoyo de su postura de que el citado órgano jurisdiccional reconoce la competencia de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo para apreciar la conformidad con el Derecho de la Unión de una norma con rango de ley, para declararla inaplicable en un asunto concreto debido a tal falta de conformidad y para estimar, en consecuencia, un recurso contencioso-administrativo que tenga por objeto un acto administrativo de aplicación de dicha norma, así como para decretar, en su caso, en tal procedimiento, el restablecimiento de la situación jurídica del demandante, en ese caso mediante la devolución de las cantidades indebidamente abonadas.
- 65 Por tanto, no puede descartarse que el recurso contencioso-administrativo previsto en el artículo 31, apartado 2, de la Ley 29/1998 ofrezca a un particular perjudicado por un acto u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, la posibilidad, en determinados supuestos, de que se le restablezca en los derechos que le confiere el Derecho de la Unión.
- 66 No obstante, es preciso señalar que de la información aportada al Tribunal de Justicia no se desprende que ocurra así en todas las circunstancias en las que un particular sufra un daño debido a un acto del legislador, en particular cuando la disposición del Derecho de la Unión cuya infracción se invoca no permite, por su falta de efecto directo, que deje de aplicarse la norma con rango de ley que se haya impugnado (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 68) o cuando el daño se deba a una falta de actuación del legislador.
- 67 A este respecto, si bien es cierto que el Reino de España afirmó en la vista que el Derecho español no distingue según que la disposición del Derecho de la Unión de que se trate tenga o no efecto directo, y que el Tribunal de Justicia admite que, sobre la base exclusivamente del Derecho interno, un órgano jurisdiccional nacional puede excluir cualquier disposición del Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que no tenga tal efecto (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 33), no es menos cierto que, a falta de un acto administrativo impugnado, el citado recurso no está a disposición de los particulares, en el sentido de que no pueden usar esa vía para obtener una indemnización por un daño que, aunque tenga su origen en un acto u omisión del legislador nacional, no se haya materializado en un acto administrativo o cuando la solicitud de reconocimiento no pueda dar lugar a la adopción de tal acto administrativo sobre la base del artículo 31, apartado 2, de la Ley 29/1998.
- 68 Por último, en relación con las alegaciones reproducidas en el apartado 51 de la presente sentencia, el Reino de España ha indicado, por un lado, que, en el procedimiento previsto en el artículo 31, apartado 2, de la Ley 29/1998, es posible «prácticamente siempre» formular una pretensión de resarcimiento de daños y perjuicios derivada de la infracción del Derecho de la Unión por parte del legislador, admitiendo con ello implícitamente que no ocurre así en todos los supuestos. Por otro lado, el hecho de que un particular pueda provocar la adopción de un acto administrativo solicitando una indemnización ante la Administración no permite exigir la responsabilidad del legislador en todos los supuestos a los que se refiere la jurisprudencia citada en los apartados 30 y 31 de la presente sentencia, puesto que, como se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2020 (recurso 404/2019, resolución 1534/2020, ES:TS:2020:3936), a la que se ha remitido el propio Reino de España en sus escritos, la norma que haya infringido el Derecho de la Unión debe haber amparado la concreta actividad administrativa de donde trae causa el daño cuya indemnización se reclama.
- 69 Por todas las razones expuestas en los apartados 64 a 68 de la presente sentencia, la existencia del recurso contencioso-administrativo previsto en el artículo 31, apartado 2, de la Ley 29/1998 no es suficiente para desestimar sin ulterior examen el primer motivo de la Comisión.
- 70 Del mismo modo, ni el recurso previsto en el artículo 32, apartado 2, de la Ley 29/1998, que se refiere únicamente a los supuestos de vía de hecho de la Administración, ni el procedimiento para la devolución de ingresos indebidos en el ámbito tributario, regulado en los artículos 221 y siguientes de la Ley General Tributaria, cuyo objeto es exclusivamente permitir a un particular obtener de la autoridad pública de que se trate cantidades que dicha autoridad haya percibido, por definición,

ilegalmente, pueden ser suficientes a este respecto, sobre todo debido a su ámbito de aplicación limitado a materias muy específicas que no engloban todas las situaciones en las que puede exigirse la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión y obtener una indemnización.

- 71 En cuanto al procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, previsto en el artículo 106, apartado 4, de la Ley 39/2015, este permite que una Administración que declare la nulidad de un acto o de una disposición establezca, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados. Sin embargo, del tenor de esta disposición se desprende que solo existe esta posibilidad en relación con los daños causados por las Administraciones Públicas y nada indica que permita a un particular ser indemnizado por los perjuicios que le haya ocasionado un acto o una falta de actuación del legislador contrarios al Derecho de la Unión.
- 72 Por lo que respecta, a continuación, a la vía procesal que permite extender los efectos de una sentencia, prevista en el artículo 110, apartado 1, de la Ley 29/1998, esta posibilita que los efectos de una sentencia firme que haya reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una persona se extiendan, en las condiciones que establece la citada disposición, a otras personas que se encuentren en la misma situación jurídica. Ahora bien, el recurso a esta posibilidad presupone que esta situación jurídica haya sido previamente establecida. Por consiguiente, aun suponiendo que permita extender el reconocimiento de la responsabilidad del legislador nacional por una infracción del Derecho de la Unión que le sea imputable a interesados que se encuentren en la misma situación jurídica que las personas que se hayan beneficiado de una sentencia que reconozca tal responsabilidad en lo que a ellas respecta, la aplicación de este procedimiento de extensión exige que dicha responsabilidad se haya establecido previamente en el contexto de un recurso anterior. Por tanto, no puede paliar las insuficiencias alegadas por la Comisión en su primer motivo.
- 73 Lo mismo ocurre con la posibilidad de extender los efectos de una sentencia, prevista en los artículos 37, apartado 3, y 111 de la Ley 29/1998, que, en esencia, solo se aplica a los asuntos cuya tramitación se hubiese suspendido a la espera del resultado definitivo de un asunto conexo tramitado con carácter preferente.
- 74 Por último, en cuanto al recurso que permite precisamente exigir la responsabilidad del Estado, es preciso señalar que, como indica el Reino de España, el artículo 32 de la Ley 40/2015 contempla diversos supuestos en los que se puede exigir tal responsabilidad. Sin embargo, solo los apartados 3 a 6 de dicho artículo se refieren específicamente a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.
- 75 Así, el apartado 1 de dicho artículo establece la posibilidad de que los particulares sean indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o sus 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. La citada disposición precisa que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.
- 76 Por tanto, si bien cabe considerar que este recurso es el cauce jurídico ordinario para exigir la responsabilidad del Estado, su interposición exige como condición previa el «funcionamiento [...] de los servicios públicos», concepto que no se refiere al legislador. En consecuencia, el citado recurso no cubre la indemnización por los daños ocasionados directamente por un acto u omisión del legislador nacional como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión cuando tales daños no puedan ser imputados a la actividad de los servicios públicos.
- 77 Por lo demás, como también ha señalado el Abogado General en el punto 57 de sus conclusiones, las disposiciones específicas relativas a la responsabilidad del Estado legislador, previstas en el artículo 32, apartados 3 a 6, de la Ley 40/2015, serían innecesarias si el recurso que establece el artículo 32, apartado 1, de dicha Ley ya permitiera exigir la responsabilidad del Estado por los daños causados por el legislador nacional.
- 78 En cuanto al apartado 3, párrafo primero, del artículo 32 de la citada Ley, respecto del cual el Reino de España ha destacado en la vista que constituye la vía general para exigir la responsabilidad patrimonial

del Estado legislador, también por aquellas infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, debe señalarse que, como ha indicado dicho Estado miembro, el párrafo segundo de este apartado 3 puntualiza que la responsabilidad del Estado legislador puede surgir «también» cuando concurren los requisitos de los apartados 4 o 5 de ese mismo artículo. Procede deducir de ello que, como afirma el citado Estado miembro, los recursos previstos en estos dos últimos apartados son recursos adicionales o complementarios que permiten exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador —entre otros supuestos en caso de infracción del Derecho de la Unión— que se añaden a aquel, general, que se recoge en el párrafo primero del apartado 3 de dicho artículo.

- 79 No obstante, ese párrafo primero supedita la posibilidad de obtener una indemnización por esa vía al requisito de que así se establezca en el acto legislativo que haya ocasionado el daño y de que se respete lo que en dicho acto se especifique. Pues bien, además de que esta posibilidad no existe de entrada cuando el daño resulta de una falta de actuación del legislador, el mero hecho de que la obtención de una indemnización en virtud del citado párrafo esté sometida a condición basta para descartar que la acción prevista en dicho párrafo pueda considerarse un cauce jurídico que pueda paliar las insuficiencias alegadas por la Comisión por lo que respecta a la efectividad del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables.
- 80 El hecho, esgrimido por el Reino de España en la vista, de que el párrafo primero del apartado 3 del artículo 32 de la Ley 40/2015 sea objeto de una interpretación flexible por parte del Tribunal Supremo —que, según el Reino de España, lo aplica de forma flexible para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de los justiciables— no permite desvirtuar lo afirmado en el apartado anterior.
- 81 En efecto, es preciso recordar que, si bien el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales debe apreciarse teniendo en cuenta la interpretación que de ellas hacen los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencias de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido, C-382/92, EU:C:1994:233, apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia, C-433/13, EU:C:2015:602, apartado 81 y jurisprudencia citada), la existencia de una jurisprudencia, aun cuando emane de un órgano jurisdiccional supremo, no basta, habida cuenta del carácter fundamental del principio de responsabilidad del Estado por aquellas infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Ferreira da Silva e Brito y otros, C-160/14, EU:C:2015:565, apartado 59) y tomando en consideración lo expuesto en el apartado 76 de la presente sentencia, para garantizar con la claridad y la precisión requeridas que el artículo 32, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 40/2015 ofrezca un recurso que permita descartar sin ulterior examen las críticas que la Comisión formula en su primer motivo.
- 82 Por consiguiente, dado que ninguno de los procedimientos o cauces jurídicos invocados por el Reino de España en los apartados 38 a 45 de la presente sentencia permite efectivamente a los particulares exigir responsabilidad del Estado legislador para obtener una indemnización por los daños que les hayan ocasionado las infracciones del Derecho de la Unión imputables a dicho Estado, no se puede reprochar a la Comisión el hecho de que haya centrado su análisis en el apartado 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015, en relación con los apartados 3, 4 y 6 de ese mismo artículo, así como en el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 y en el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, que son las únicas disposiciones nacionales que contemplan específicamente la posibilidad de exigir tal responsabilidad.
- 83 En segundo lugar, en cuanto al hecho de que la Comisión no haya tenido en cuenta el régimen de la responsabilidad extracontractual de la Unión, de la jurisprudencia citada en el apartado 59 de la presente sentencia se desprende que la apreciación de la conformidad de una disposición procesal con el principio de efectividad exige que el examen se realice, no en relación con las disposiciones que se establecen en otros ordenamientos jurídicos, sino teniendo en cuenta el lugar que ocupa la disposición de que se trate dentro del conjunto del procedimiento, el desarrollo y las peculiaridades de este, ante las diversas instancias nacionales del Estado miembro en cuestión. Así pues, las críticas formuladas por el Reino de España contra la efectividad del régimen de responsabilidad extracontractual de la Unión no pueden, en ningún caso, llevar a la desestimación sin ulterior examen del primer motivo de la Comisión.

- 84 En tercer lugar, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros por lo que respecta al establecimiento de su sistema de responsabilidad por los daños causados a los particulares por las infracciones del Derecho de la Unión que les sean imputables no los exime, al hacer uso de ese margen de apreciación, de cumplir las obligaciones que para ellos se derivan del Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 111 y jurisprudencia citada). Por tanto, siguen obligados, en particular, al hacer uso de dicho margen de apreciación, a respetar el principio de efectividad.
- 85 En cuarto lugar, en cuanto a las alegaciones expuestas en los apartados 48 a 51 de la presente sentencia, debe hacerse constar que la Comisión no pretende cuestionar el modo mismo en el que se configura el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento jurídico español. En efecto, el presente recurso tiene únicamente por objeto determinar si el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, tal como se establece en las disposiciones impugnadas, permite a los particulares obtener, respetando los principios de efectividad y de equivalencia, una indemnización por los daños que les haya ocasionado el legislador nacional como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión.
- 86 Pues bien, dado que, por un lado, ninguno de los procedimientos o cauces jurídicos invocados por el Reino de España, mencionados en los apartados 38 a 45 de la presente sentencia, permite determinar de entrada que así sea y, por otro lado, la disposición general que, según lo afirmado por dicho Estado miembro en la vista, es pertinente a este respecto, esto es, el artículo 32, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 40/2015, no ofrece, como ya se ha señalado en los apartados 79 a 81 de la presente sentencia, una posibilidad efectiva de exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en todos aquellos supuestos en los que la infracción del Derecho de la Unión debe ser objeto de una indemnización con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 30 y 31 de la presente sentencia, es preciso que el único recurso previsto a tal efecto para los supuestos de infracción del Derecho de la Unión, esto es, el que establece el artículo 32, apartado 5, de dicha Ley, se configure de tal manera que, en particular, no haga en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización.
- 87 Por último, por una parte, dado que de todo lo que se acaba de exponer se desprende que no puede reprocharse a la Comisión que haya centrado el presente recurso únicamente en las disposiciones del Derecho español relativas a la exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, no cabe considerar que el análisis de la Comisión haya supuesto una inversión ilegal de la carga de la prueba.
- 88 Por otra parte, teniendo en cuenta todas estas consideraciones, el hecho de que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, tal como lo configuran las disposiciones impugnadas, constituya una «cláusula de cierre del sistema» jurídico español tampoco tiene como consecuencia que el recurso de la Comisión, en la medida en que tiene por objeto negar la efectividad solo de este régimen de responsabilidad, deba ser desestimado sin ulterior examen por infundado.
- 89 De todo lo anterior se desprende que debe desestimarse la argumentación formulada con carácter principal por el Reino de España y proseguir el examen del presente recurso analizando los motivos invocados por la Comisión.

### ***3. Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del principio de efectividad***

#### ***a) Sobre las disposiciones del artículo 32 de la Ley 40/2015***

- 90 La Comisión sostiene que los tres requisitos acumulativos a los que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 somete la indemnización de los daños causados a los particulares por el legislador español como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, tomados aisladamente o en conjunto, hacen en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización.

*1) Sobre la primera parte, relativa al requisito de la existencia de una declaración, por parte del Tribunal de Justicia, del carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma aplicada*

*i) Alegaciones de las partes*

- 91 La Comisión señala, con carácter preliminar, que el hecho de que la indemnización del daño causado por el Estado legislador como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión se supedita a la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada deriva del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, por cuanto esta disposición establece que la lesión debe ser consecuencia «de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión», en relación con el apartado 6 de ese mismo artículo y con el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, que aluden a la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la sentencia que declare que se ha infringido el Derecho de la Unión.
- 92 A este respecto, la Comisión alega, en primer lugar, que solo las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas en los recursos por incumplimiento incluyen una declaración de incompatibilidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión. Además, aun suponiendo que cualquier sentencia del Tribunal de Justicia sea suficiente para cumplir el requisito de que se trata en esta primera parte, es jurisprudencia reiterada que no es indispensable que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado para que pueda determinarse la existencia de una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión y que es contrario al principio de efectividad supeditar la reparación del daño causado por una infracción del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro al requisito de que haya una sentencia previa del Tribunal de Justicia.
- 93 En segundo lugar, según la Comisión, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de una acción de responsabilidad del Estado, incluso como consecuencia de la actividad del legislador, deben tener la facultad de conocer por sí mismos, a los efectos del asunto de que se trate, de todos los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado, incluido el que se refiere a la infracción del Derecho de la Unión, sin tener que basarse en una sentencia anterior del Tribunal de Justicia y sin tener necesariamente que plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia ni esperar una sentencia del Tribunal de Justicia en un recurso por incumplimiento. Esto no supone que cualquier órgano jurisdiccional deba poder anular con efectos *erga omnes* una norma nacional.
- 94 En tercer lugar, la Comisión señala que el Reino de España admite que solo puede interponerse este recurso si existe una sentencia previa del Tribunal de Justicia, pero que lo justifica por el hecho de que, cuando un órgano jurisdiccional nacional ha desestimado el recurso interpuesto contra el acto administrativo que causó el daño, es necesaria una sentencia del Tribunal de Justicia con efectos *erga omnes* para poder desconocer, en una acción posterior por daños y perjuicios, el efecto de cosa juzgada de la resolución dictada por aquel órgano jurisdiccional y garantizar la seguridad jurídica. No obstante, de la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), se desprende, según la Comisión, que una sentencia que desestima un recurso contra un acto administrativo solo tiene, ante cualquier órgano jurisdiccional, fuerza de cosa juzgada en lo que respecta a la validez del acto administrativo, y no en lo que respecta a la existencia o no de un derecho a indemnización.
- 95 El Reino de España alega que el Derecho español no supedita en ningún caso la reparación del daño causado por una infracción del Derecho de la Unión a la existencia previa de una sentencia del Tribunal de Justicia. El recurso contencioso-administrativo, la reclamación de ingresos indebidos en el ámbito tributario o, incluso, la acción para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado por actos de las Administraciones Públicas no realizan distinción ni concreción alguna en este sentido.
- 96 Según el Reino de España, cualquier órgano jurisdiccional español puede declarar la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de una norma con rango de ley y, al declarar la ilegalidad de un acto, actuación o inactividad del legislador nacional por incompatibilidad con el Derecho de la Unión, abstenerse de su aplicación y, en su caso, otorgar la reparación necesaria como consecuencia de la anulación del acto, o de la actuación, o de la declaración de ilegalidad de la omisión, sin que sea necesaria una sentencia previa del Tribunal de Justicia que declare tal incompatibilidad. El hecho de que se contemple un supuesto particular en el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, vinculado a la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de una norma con rango de ley, no priva a los jueces españoles de tales facultades, según el Reino de España. Además, cualquier particular, si considera que no se han reparado todos los daños que ha sufrido, aunque haya obtenido la anulación del acto ilegal, puede reclamar una indemnización a la Administración con arreglo al artículo 4 *bis* de la Ley Orgánica 6/1985 y a la Ley 29/1998.



- 97 Afirma el Reino de España que, mediante el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, el Derecho español establece, además, que, incluso en el supuesto de que se haya desestimado la pretensión de anulación del acto administrativo —y este, por tanto, haya adquirido firmeza—, puede repararse esa firmeza posteriormente mediante una acción por daños y perjuicios. Sin embargo, para desconocer de este modo la fuerza de cosa juzgada de la resolución desestimatoria de un órgano jurisdiccional español, es necesaria una sentencia del Tribunal de Justicia, sin que de ello resulte una vulneración del principio de efectividad.
- 98 A su parecer, la Comisión desconoce cómo funciona el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en España y el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por sus requisitos específicos, el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 solo tiene por objeto evitar que un particular pueda reabrir la vía indemnizatoria por el simple hecho de que otro particular haya obtenido, ante otro órgano jurisdiccional nacional, una sentencia estimatoria. Solo una sentencia con eficacia *erga omnes* puede producir ese efecto «revisor» de otras sentencias sin menoscabar la seguridad jurídica, y en el ordenamiento jurídico español solo algunos órganos jurisdiccionales están facultados para anular con efectos *erga omnes* una disposición de carácter general.
- 99 Según el Reino de España, exigir el establecimiento de una vía independiente de responsabilidad extracontractual por los daños causados por el legislador nacional como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión, haciendo abstracción de la aplicación individualizada de la norma con rango de ley de que se trate y sin tener que respetar plazo alguno para interponer tal recurso, excedería en mucho de las exigencias del principio de efectividad y vaciaría de contenido la competencia de los Estados miembros para regular la responsabilidad extracontractual del Estado.
- 100 La Comisión también incurre en error, a juicio del Reino de España, por lo que respecta al tipo de sentencia al que se hace referencia en el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015. El término «incumplimiento» no debe entenderse en sentido técnico-jurídico, sino como sinónimo de «infracción» o de «vulneración». Por tanto, esta disposición no se limita a hacer referencia a una sentencia del Tribunal de Justicia dictada en un procedimiento del artículo 258 TFUE.

*ii) Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 101 El artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 establece que, si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión, 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 posteriormente declarada, a condición de que se cumplan los requisitos que se mencionan en las letras a) a c) de dicha disposición. Además, las partes no discuten que el término «norma» empleado en la citada disposición debe entenderse referido, al igual que en el apartado 4 del artículo 32 de esa misma Ley, a una «norma con rango de ley».
- 102 Por su parte, el artículo 34, apartado 1, de la Ley 40/2015 precisa, en su párrafo segundo, que, en los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el apartado 5 del artículo 32 de dicha Ley, 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, salvo que la sentencia disponga otra cosa, mientras que el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 señala que, en esos mismos casos de responsabilidad patrimonial, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación de dicha sentencia en el Diario Oficial.
- 103 De ello se desprende que la Comisión tiene razón al sostener que las disposiciones impugnadas establecen, como requisito para que un particular pueda ser indemnizado por el perjuicio que le cause una infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador nacional, que dicha infracción haya sido declarada previamente por el Tribunal de Justicia.
- 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).
- 105 Además, de la jurisprudencia citada en el apartado 30 de la presente sentencia se desprende que estos principios son válidos independientemente de cuál sea el órgano del Estado miembro a cuya acción u omisión se deba la infracción del Derecho de la Unión.
- 106 Por consiguiente, carece de incidencia, a los efectos de apreciar el fundamento de la presente parte, determinar si, como sostiene la Comisión, las disposiciones impugnadas exigen que el Tribunal de Justicia haya dictado una sentencia que declare que el Reino de España ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión o si, como afirma dicho Estado miembro, las citadas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que se refieren a cualquier sentencia del Tribunal de Justicia de la que pueda deducirse la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de un acto u omisión del legislador español. En efecto, de la jurisprudencia citada en el apartado 104 de la presente sentencia se desprende que, en cualquier caso, la reparación del daño causado por un Estado miembro, incluso por el legislador nacional, como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada, sin vulnerar el principio de efectividad, a que se haya dictado con carácter previo una sentencia del Tribunal de Justicia que haya declarado un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Estado miembro de que se trate o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión origen del daño.
- 107 No obstante, es importante a estos efectos apreciar si, como sostiene el Reino de España, existen otros cauces jurídicos que permitan exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, pero que no requieran la existencia de tal sentencia previa del Tribunal de Justicia.
- 108 Pues bien, en primer lugar, ya se ha declarado en los apartados 63 a 82 de la presente sentencia que ninguno de los procedimientos o cauces jurídicos invocados por el Reino de España en los apartados 95 y 96, o en los apartados 38 a 45, de la presente sentencia garantiza que un particular pueda, en todas las situaciones en las que una infracción del Derecho de la Unión debe ser objeto de reparación en virtud de la jurisprudencia mencionada en los apartados 30 y 31 de la presente sentencia, obtener una indemnización adecuada por los daños que le haya causado una infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador nacional.
- 109 En segundo lugar, dado que las alegaciones expuestas en los apartados 97 a 99 de la presente sentencia se corresponden, en esencia, con las ya desestimadas en los apartados 85, 86 y 88 de esta, también deben desestimarse, por los mismos motivos.
- 110 Por último, en la medida en que, mediante estas alegaciones, el Reino de España aduce, en esencia, que, con el presente recurso, la Comisión pretende imponer la introducción de un recurso que permita a cualquier persona exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador haciendo abstracción de toda apreciación individualizada o del cumplimiento de un plazo para interponer tal recurso, es preciso señalar que se basan en una premisa errónea por lo que respecta al alcance del presente recurso y, por tanto, deben ser desestimadas.
- 111 En efecto, si bien, mediante el presente recurso, la Comisión pretende garantizar que un particular perjudicado por una infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador español pueda obtener la reparación de su perjuicio incluso a falta de actuación administrativa impugnada, la citada institución no cuestiona en modo alguno el requisito que impone el apartado 2 del artículo 32 de la Ley 40/2015, según el cual el daño cuya reparación se solicita debe ser individualizado en relación con una persona o un grupo de personas, requisito que, en virtud del apartado 3, párrafo segundo, de ese mismo artículo, se aplica también a los recursos previstos en el artículo 32, apartado 5, de la citada Ley.
- 112 La Comisión tampoco niega que el ejercicio de la acción de responsabilidad del Estado legislador deba estar sujeta a un plazo de prescripción, ya que, por lo demás, es compatible de entrada con el principio de efectividad establecer plazos razonables de recurso de carácter preclusivo, aun cuando, por

definición, el transcurso de estos plazos dé lugar a la desestimación, total o parcial, de la acción ejercitada (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2019, Flausch y otros, C-280/18, EU:C:2019:928, apartado 54 y jurisprudencia citada).

113 Por las razones expuestas, procede estimar la primera parte del primer motivo.

2) *Sobre la segunda parte, relativa 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*

i) *Alegaciones de las partes*

114 La Comisión alega que, 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 cierto siempre y cuando el ejercicio de dicha acción judicial no le ocasione dificultades excesivas y sea razonablemente exigible al perjudicado. Pues bien, dado que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 impone este requisito de forma absoluta e incondicionada, el citado requisito es contrario al principio de efectividad.

115 A juicio de la Comisión, ni el hecho de que la acción de responsabilidad del Estado legislador sea una cláusula de cierre del sistema ordinario de responsabilidad patrimonial del Estado, ni la circunstancia de que sea necesario para proteger la seguridad jurídica, ni el hecho de que existan en España otros cauces procesales para hacer valer los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión permiten subsanar esta vulneración del principio de efectividad.

116 Además, la Administración se limita a menudo, según la Comisión, a adoptar actos reglados de aplicación de las disposiciones legislativas, sin gozar de ningún margen de apreciación, y los legisladores nacionales se encuentran, con respecto al Derecho de la Unión, en una posición especial, pues deben respetar todo el Derecho primario y derivado de la Unión. Por tanto, las infracciones directas del Derecho de la Unión por parte de los legisladores nacionales no son ni inusuales ni difíciles de concebir.

117 Por lo demás, la Comisión considera que resulta indiferente desde la perspectiva del principio de efectividad el hecho de que la sentencia firme requerida pueda haberse dictado en cualquier instancia, dado que es la propia exigencia de esa sentencia lo que es incompatible con el citado principio, al no preverse ninguna excepción para los casos en los que el ejercicio de esa acción ocasione a los perjudicados dificultades excesivas o en los que no pueda exigírseles razonablemente que la ejerciten.

118 El Reino de España alega, en primer lugar, que el requisito al que se refiere esta segunda parte se exige debido al carácter de cláusula de cierre del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador y a la necesidad de conciliar el principio de resarcimiento de los daños causados por el legislador con el principio de seguridad jurídica. Es difícil que el daño pueda ser causado por un acto del legislador sin que medie actividad administrativa alguna y, para determinar la existencia del derecho a la indemnización, es en todo caso necesario examinar caso por caso la antijuridicidad del daño sufrido, sin que la declaración de incompatibilidad de una disposición con el Derecho de la Unión dé automáticamente derecho a la indemnización.

119 Por tanto, cuando lo que se reprocha es la incompatibilidad de una ley con el Derecho de la Unión, el particular debe justificar las razones por las que dicha ley le ocasiona un daño individualizado y acreditar que la causa es «la aplicación de la ley». Si no existe un título que justifique la existencia de un «hecho dañoso», no es posible interponer un recurso de responsabilidad patrimonial por vía judicial. Según el Reino de España, los particulares no pueden pretender que las leyes con efectos amplios en el tiempo que resulten ser incompatibles con el Derecho de la Unión generen un derecho a indemnización de manera ilimitada en el tiempo.

120 En segundo lugar, señala que, aunque se requiere una sentencia firme desestimatoria del recurso previo, no es necesario que se haya agotado la vía jurisdiccional, ya que, a tenor del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, la sentencia firme puede haberse obtenido «en cualquier instancia».

121 Por último, en todo caso, el Tribunal Supremo interpreta el requisito al que se refiere esta parte de manera favorable a los particulares, lo que garantiza, a juicio del Reino de España, el respeto del principio de efectividad.

*ii) Apreciación del Tribunal de Justicia*

122 El artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 establece que, si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada contraria al Derecho de la Unión, solo procederá su indemnización cuando, entre otros requisitos, el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.

123 Pues bien, en materia de responsabilidad de un Estado miembro por infracción del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que el tribunal nacional puede comprobar si el perjudicado ha actuado con una diligencia razonable para evitar el perjuicio o reducir su magnitud y, en particular, si ha ejercitado en tiempo oportuno todas las acciones que en Derecho le correspondían. 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. En cambio, sería contrario al principio de efectividad obligar a los perjudicados a ejercitar sistemáticamente todas las acciones de que dispongan aunque ello les ocasione dificultades excesivas o no pueda exigírseles razonablemente que las ejerciten (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, apartados 60 a 62 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 140 a 142 y jurisprudencia citada).

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).

125 En el presente asunto, como ha señalado también el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, eso es precisamente lo que dispone el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015. En efecto, mediante la impugnación en tiempo oportuno de la actuación administrativa que ocasiona el daño, el particular afectado puede, en principio, evitar que se produzca el perjuicio o, al menos, reducir su magnitud.

126 Además, la citada disposición no exige que el particular haya agotado todos los recursos disponibles, sino únicamente que se haya obtenido una sentencia firme en un recurso contra esta actuación administrativa, en cualquier instancia, lo que puede facilitar el cumplimiento de este requisito.

127 No obstante, es preciso hacer constar que, como alega la Comisión, 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, la citada disposición hace imposible obtener una indemnización, ya que el particular perjudicado no puede, en tal caso, interponer ante un órgano jurisdiccional un recurso como el requerido. A este respecto, teniendo en cuenta la jurisprudencia citada en el apartado 124 de la presente sentencia, se descarta que el particular perjudicado que se encuentre en tal situación esté obligado, mediante un comportamiento activo, a provocar la adopción de un acto administrativo que pueda impugnar a continuación, ya que no cabría considerar en ningún caso que tal acto hubiese causado el daño alegado.

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 impugnable.

129 A este respecto, la afirmación de que es difícil que un daño pueda resultar directamente de un acto u omisión del legislador nacional no incide en esta apreciación. Por un lado, el hecho de que, a falta de

que se hayan previsto excepciones como las descritas en el apartado anterior, el principio de efectividad solo se vulnere en raras ocasiones no puede justificar la violación de dicho principio. Por otro lado, teniendo en cuenta las obligaciones específicas que incumben a los legisladores nacionales en materia de transposición del Derecho de la Unión al Derecho nacional, en realidad no es inusual que la actividad de estos cause directamente un daño a los particulares.

130 Asimismo, el hecho de que, con arreglo al principio de efectividad, no pueda exigirse el ejercicio de un recurso previo que pretenda evitar o limitar el perjuicio en los supuestos en los que tal ejercicio ocasione dificultades excesivas o no pueda exigirse razonablemente a la persona perjudicada no supone que el particular que desea reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador esté dispensado de acreditar, en el marco de una acción que tenga tal objeto, que se cumplen los requisitos necesarios para exigir tal responsabilidad en su caso concreto. Por tanto, las alegaciones del Reino de España expuestas en los apartados 118 y 119 de la presente sentencia deben ser desestimadas.

131 En cuanto a la alegación de que el Tribunal Supremo interpreta el requisito controvertido de forma favorable a los particulares, debe desestimarse por motivos análogos a los expuestos en el apartado 81 de la presente sentencia.

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.

*3) Sobre la tercera parte, relativa al 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*

*i) Alegaciones de las partes*

133 La Comisión aduce que el 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 parece limitar el derecho de resarcimiento a los casos en los que la disposición infringida del Derecho de la Unión tiene efecto directo, cuando en realidad la responsabilidad del Estado puede exigirse incluso en caso de infracción de una disposición del Derecho de la Unión que carezca de tal efecto.

134 Pues bien, dado que, según la Comisión, cuando la disposición infringida de Derecho de la Unión no tiene efecto directo, los particulares no pueden obtener la protección de sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales mediante la inaplicación del Derecho interno y la aplicación del Derecho de la Unión, resulta superfluo, en relación con ese tipo de disposiciones, exigir que la parte perjudicada haya alegado la infracción del Derecho de la Unión en un procedimiento judicial anterior. Por tanto, este requisito hace excesivamente difícil la obtención de una indemnización por los daños causados por el legislador nacional como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión.

135 No puede desvirtuar esta afirmación, a juicio de la Comisión, el hecho de que los particulares puedan alegar todo tipo de disposiciones del Derecho de la Unión en el procedimiento de anulación de un acto administrativo, porque los órganos jurisdiccionales nacionales solo tienen obligación de dejar de aplicar un acto nacional y de proteger directamente los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión cuando se trata de disposiciones del Derecho de la Unión dotadas de efecto directo.

136 El Reino de España reitera que este requisito se impone debido al carácter de cláusula de cierre del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador y a la necesidad de conciliar el principio de seguridad jurídica con el de resarcimiento de los daños ocasionados por el legislador. Así, la obligación de alegar, en el marco de un recurso anterior, la infracción del Derecho de la Unión no es excesiva, ya que todo demandante está obligado a ejercer sus derechos con diligencia y el artículo 32,

apartado 5, de la Ley 40/2015 permite la reapertura del procedimiento para obtener reparación en situaciones que han adquirido firmeza.

137 Además, el Derecho español no limita en modo alguno el derecho de resarcimiento a los casos en los que la disposición infringida del Derecho de la Unión tiene efecto directo. Por tanto, según el Reino de España, dado que esta hipótesis no halla fundamento en las disposiciones impugnadas y que la carga de la prueba recae sobre la Comisión, debe desestimarse esta parte. En cualquier caso, por un lado, la obligación del particular de haber acudido previamente a los tribunales alegando la infracción del Derecho de la Unión no supone que, en el marco de dicho recurso, solo pueda invocarse una disposición que tenga efecto directo, ya que las alegaciones basadas en la incompatibilidad del Derecho español con el Derecho de la Unión pueden esgrimirse con independencia del efecto directo de la norma del Derecho de la Unión que se invoque. Por otro lado, el Tribunal Supremo interpreta esta obligación de forma favorable a los particulares.

ii) *Apreciación del Tribunal de Justicia*

138 El artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 establece, entre los requisitos para que un particular pueda ser indemnizado por una lesión que sea consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador nacional, el de que el particular haya alegado, en el marco del recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, la infracción del Derecho de la Unión posteriormente declarada.

139 Con carácter preliminar, es preciso puntualizar que solo es necesario analizar esta parte en la medida en que la interposición de tal recurso pueda exigirse válidamente a los particulares perjudicados, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en los apartados 125 a 128 de la presente sentencia.

140 Mediante esta parte, la Comisión se limita a negar que sea conforme con el principio de efectividad la obligación general, impuesta al particular perjudicado, de alegar, en el marco del recurso previo a la acción de responsabilidad patrimonial que se le puede exigir para evitar el perjuicio o reducir su magnitud, la infracción del Derecho de la Unión, puesto que tal alegación está condenada al fracaso cuando la disposición del Derecho de la Unión de que se trate carezca de efecto directo, ya que la invocación de tal disposición no puede hacer que se evite o se limite el perjuicio a falta de tal efecto.

141 A este respecto, si bien, como alega la Comisión, un órgano jurisdiccional nacional no está obligado, sobre la base exclusivamente del Derecho de la Unión, a abstenerse de aplicar una disposición de su Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión si esta última disposición carece de efecto directo (sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 68), esta consideración se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que dicho órgano jurisdiccional excluya, sobre la base del Derecho interno, cualquier disposición del Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que no tenga tal efecto (sentencia de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 33).

142 Además, el carácter vinculante de las disposiciones del Derecho de la Unión, aunque no tengan efecto directo, supone, para los órganos jurisdiccionales nacionales, la obligación de interpretar el Derecho nacional de conformidad con dichas disposiciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, apartados 6 y 8, y de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 30). Esta obligación tiene sus límites en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 110, y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 28).

143 A la vista de estos datos, deben desestimarse las alegaciones de la Comisión en la medida en que con ellas sostiene que solo las disposiciones del Derecho de la Unión con efecto directo pueden invocarse eficazmente en el marco del recurso interpuesto contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, dado que no se excluye que, como ha afirmado el Reino de España por lo demás en la vista, las facultades del juez nacional no varíen según que la disposición del Derecho de la Unión de que se trate tenga o no efecto directo y que el citado juez disponga, sobre la base del Derecho interno, de facultades más amplias que las que le confiere el Derecho de la Unión. Además, una disposición del Derecho de

la Unión sin efecto directo también puede ser alegada, según el caso, para obtener una interpretación del Derecho nacional que sea conforme con el Derecho de la Unión.

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.

145 En estas circunstancias, procede desestimar la tercera parte del primer motivo.

**b) *Sobre las disposiciones del artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 y del artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015***

*1) Alegaciones de las partes*

146 La Comisión alega que también vulneran el principio de efectividad, por un lado, el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, en virtud del cual 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 de que se trate, y, por otro lado, el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, que limita los daños indemnizables a los producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de dicha publicación, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

147 En primer lugar, no es aceptable, a juicio de la Comisión, empezar a contar el plazo de prescripción de la acción a partir de una fecha que depende de una sentencia del Tribunal de Justicia que no es necesaria para que un órgano jurisdiccional nacional pueda no solo declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, sino también obligar al Estado miembro de que se trate a reparar un daño ocasionado como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión. Esto tendría el efecto de convertir la sentencia previa del Tribunal de Justicia en un elemento constitutivo de la responsabilidad del Estado legislador, como por otra parte confirma el tenor del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, infringiendo con ello la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

148 En segundo lugar, la Comisión afirma que la limitación de los daños indemnizables a los producidos durante los cinco años anteriores a la publicación de la sentencia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma de que se trate vulnera el principio de efectividad en dos aspectos. Por una parte, tal plazo no puede establecerse a partir de una fecha que depende de una sentencia del Tribunal de Justicia que no puede exigirse. Por otra parte, la citada limitación es contraria al principio de reparación íntegra del daño, inherente al principio de efectividad, siendo así que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige la reparación íntegra del daño, incluida la atribución de intereses de demora.

149 Si bien el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a la aplicación de un plazo de prescripción de cinco años a los créditos frente al Estado, siempre que se aplique a los créditos semejantes de Derecho interno, es evidente en el presente asunto, a juicio de la Comisión, que, como el sistema establecido por el artículo 32, apartados 5 y 6, de la Ley 40/2015 requiere un largo recorrido judicial, cuando el Tribunal de Justicia se pronuncie habrán transcurrido con toda probabilidad más de cinco años. Por tanto, debido a la duración del procedimiento previsto en el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, tomar como punto de referencia el que establece el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Ley podría impedir la reparación íntegra del daño sufrido.

150 En cuanto a la mención de que la limitación en el tiempo de los daños indemnizables es de cinco años «salvo que [...] se establezca otra cosa» en la sentencia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley, dicha mención no figura, según la Comisión, en el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, sino en el artículo 32, apartado 6, de dicha Ley. Por tanto, no alude a una posibilidad que se ofrece al juez nacional que conoce de una pretensión de reparación, sino únicamente al contenido de una sentencia del Tribunal de Justicia.

- 151 El Reino de España responde, por lo que respecta, en primer lugar, al *dies a quo* del plazo de prescripción de la acción de que se trata, que, dado que la exigencia de una sentencia previa del Tribunal de Justicia no es contraria al principio de efectividad, debe desestimarse el reproche formulado por la Comisión en este sentido. En todo caso, cualquier órgano jurisdiccional español puede declarar que una norma con rango de ley es contraria al Derecho de la Unión, sin necesidad de que se dicte una sentencia del Tribunal de Justicia a este respecto.
- 152 Además, el Reino de España afirma que, por una parte, dado que el daño se derivaría en el presente asunto de una norma que tiene efecto general, dicho plazo solo puede empezar a correr desde la publicación de la sentencia que declare que la citada norma es contraria a Derecho, porque solo esta publicación permite tener conocimiento de tal ilegalidad y, por tanto, del perjuicio. Pues bien, la publicación en un diario oficial es uno de los medios más eficaces para dar a conocer un hecho, disposición o acto jurídico.
- 153 Por otra parte, el hecho de que el cómputo del plazo comience a partir de la fecha de publicación de la sentencia no significa, según el Reino de España, que antes de esa fecha no puedan ejercitarse acciones por las vías de recurso ordinarias y por la vía del sistema general de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos del artículo 106 de la Constitución, que se rige por el artículo 32, apartado 1, de la Ley 40/2015.
- 154 Por lo que atañe, en segundo lugar, a la limitación en el tiempo de los daños indemnizables, el Reino de España alega que de los apartados 68 y 69 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo y otros (C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980), se desprende que, no obstante la declaración de incompatibilidad con el Derecho de la Unión, es necesario respetar las situaciones jurídicas firmes. A este respecto, vuelve a destacar que el apartado 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015 se refiere, al igual que el apartado 4 de dicho artículo, a un supuesto adicional en el que se reabre un plazo que estaría cerrado si se aplicaran las vías ordinarias, lo que permite obtener una indemnización en supuestos en los que, en principio, estaría descartada cualquier indemnización. Así pues, este apartado 5 establece una norma favorable a los particulares, al permitir el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial cuyo resultado puede ser contrario a una sentencia que ya tiene efectos de cosa juzgada.
- 155 En todo caso, el Reino de España afirma que un particular puede obtener la reparación íntegra de su perjuicio ejercitando las acciones oportunas antes de que prescriban. A este respecto se remite al artículo 34, apartado 1, párrafo primero, de la Ley 40/2015, aplicable al supuesto general de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos a que se refiere el artículo 32, apartado 1, de dicha Ley.
- 156 Por lo demás, la jurisprudencia no establece que se deban indemnizar todos los daños relacionados con actuaciones ya prescritas. Sería desproporcionado exigir una indemnización de manera absoluta en el caso de leyes en vigor desde hace décadas. La reparación íntegra no es un principio absoluto y deben tenerse en cuenta las potenciales consecuencias para la Hacienda Pública.
- 157 Por último, según el Reino de España, dado que el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 precisa que se aplica «salvo que la sentencia [que declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión] disponga otra cosa», el órgano jurisdiccional que resuelva sobre la demanda de responsabilidad patrimonial puede modular la indemnización en función de las circunstancias y decidir no aplicar la limitación en el tiempo de los daños indemnizables tal como se establece en dicha disposición.

## 2) *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 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.

- 159 Pues bien, dado que, como se ha señalado en el apartado 106 de la presente sentencia, la reparación del daño causado a un particular por el legislador nacional como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada, sin vulnerar el principio de efectividad, al requisito de que exista una sentencia del Tribunal de Justicia que haya declarado un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Estado miembro de que se trate o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión que haya originado el daño, la publicación de tal sentencia en el Diario Oficial tampoco 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 de dicho legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables.
- 160 A este respecto, debe desestimarse la alegación del Reino de España de que un particular perjudicado puede obtener la reparación íntegra de su perjuicio por las vías ordinarias o por la vía del sistema general de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos del artículo 32, apartado 1, de la Ley 40/2015. Por una parte, como se desprende de los apartados 63 a 82 de la presente sentencia, ninguno de los demás procedimientos o cauces jurídicos invocados por el Reino de España garantiza que pueda exigirse la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de infracciones del Derecho de la Unión imputables al legislador nacional en todas las circunstancias en las que un particular sufre un daño debido a una infracción de esa naturaleza cometida por el legislador. Por otra parte, la existencia de tal sentencia constituye, según la propia redacción de las disposiciones impugnadas, un requisito que debe cumplirse necesariamente antes incluso de que pueda entablarse dicha acción.
- 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.
- 162 En segundo lugar, en cuanto a la limitación en el tiempo de los daños indemnizables, debe recordarse que el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 establece que, en los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el apartado 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 el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley, salvo que la sentencia disponga otra cosa.
- 163 Así pues, no se puede obviar que esta disposición tiene como efecto limitar, en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, los daños indemnizables a aquellos producidos en los cinco años anteriores a la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la sentencia del Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Reino de España o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión del legislador origen de esos daños.
- 164 A este respecto, si bien, a falta de disposiciones del Derecho de la Unión en este ámbito, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar la cuantía de la reparación y las reglas relativas a la evaluación de los daños causados por una infracción del Derecho de la Unión, la normativa nacional que establezca los criterios que permitan determinar tal cuantía y las reglas mencionadas deben respetar, entre otros, el principio de efectividad (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de noviembre de 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, apartado 93 y jurisprudencia citada, y de 28 de julio de 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, apartado 39). Así, el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que la reparación de los daños causados a particulares por infracciones del Derecho de la Unión debe ser adecuada al perjuicio sufrido (véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 82, y de 29 de julio de 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, apartado 46), en el sentido de que debe permitir, en su caso, compensar íntegramente los perjuicios efectivamente sufridos (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de agosto de 1993,

Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, apartado 26, y de 15 de abril de 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, apartado 49).

- 165 Pues bien, en el presente asunto basta con hacer constar que, al establecer, por medio del artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, que los daños ocasionados por el legislador a particulares como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión solo son indemnizables si se han producido en los cinco años anteriores a la fecha de publicación de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Reino de España o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión del legislador origen de esos daños, el Reino de España pone trabas a que los particulares perjudicados puedan, en todos los casos, obtener una reparación adecuada de su perjuicio.
- 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.
- 168 Asimismo, la mención, en el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, del hecho de que pueda disponerse «otra cosa» en «la sentencia» no respalda la tesis de dicho Estado miembro, dado que de esta disposición se desprende de manera inequívoca que el término «sentencia» remite, por lo que respecta a los daños resultantes de una infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador, a la «sentencia que declare [...] el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión», es decir, a una sentencia del Tribunal de Justicia.
- 169 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la parte de las alegaciones de la Comisión relativa a la limitación en el tiempo de los daños indemnizables prevista en el artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 resulta fundada.
- 170 Por consiguiente, procede estimar parcialmente el primer motivo, basado en la vulneración del principio de efectividad.

#### ***4. Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del principio de equivalencia***

##### ***a) Alegaciones de las partes***

- 171 Mediante su segundo motivo, la Comisión alega que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio de equivalencia al establecer, en el artículo 32, apartado 5, letras a) y b), de la Ley 40/2015, como requisito para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en caso de infracción del Derecho de la Unión, que la norma infringida ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares y que dicha infracción ha de estar suficientemente caracterizada, respectivamente.
- 172 Según la citada institución, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el principio de equivalencia es pertinente para apreciar no solo los requisitos procesales que regulan las acciones de responsabilidad del Estado por los daños que este ocasiona infringiendo el Derecho de la Unión, sino también los requisitos sustantivos aplicables al ejercicio de tales acciones. En consecuencia, el hecho de que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 reproduzca los tres requisitos que, según la

jurisprudencia del Tribunal de Justicia, bastan para exigir la responsabilidad de un Estado miembro por los daños que ocasione a los particulares infringiendo el Derecho de la Unión carece de pertinencia, ya que el Derecho nacional solo puede imponer esos tres requisitos sin vulnerar el principio de equivalencia si estos también se aplican a las pretensiones de reparación similares de carácter interno.

- 173 Pues bien, en el presente asunto, los dos requisitos mencionados en el apartado 171 de esta sentencia no están previstos en el artículo 32, apartado 4, de la Ley 40/2015 en lo que respecta a la exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador en caso de vulneración de la Constitución, aunque de la sentencia de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39), se desprende que, habida cuenta de su objeto y de sus elementos esenciales, las acciones de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basadas en la infracción del Derecho de la Unión por una norma de rango de ley y las que se ejercitan sobre la base de la vulneración de la Constitución por una norma del mismo rango, vulneración que haya sido declarada por el Tribunal Constitucional, son similares a efectos de la aplicación del principio de equivalencia.
- 174 El Reino de España alega que el segundo motivo invocado por la Comisión carece de fundamento, ya que las dos acciones de que se trata no pueden considerarse similares. Los supuestos de inconstitucionalidad de una ley pueden ser muy distintos de los supuestos de incompatibilidad de una norma con el Derecho de la Unión, puesto que algunos casos de inconstitucionalidad pueden, por ejemplo, no referirse a la lesión de derechos de los particulares. Además, existe una diferencia sustantiva entre la responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión y la que deriva de los supuestos de leyes declaradas inconstitucionales, por cuanto esta última implica la invalidación con efectos *ex tunc* de la ley, de modo que los actos administrativos dictados en virtud de una ley que luego es declarada inconstitucional quedan también viciados. Esto no ocurre en el caso de una sentencia del Tribunal de Justicia que estima un recurso por incumplimiento o de una sentencia dictada en un procedimiento prejudicial.
- 175 Por lo demás, aun suponiendo que ambas acciones fueran similares, el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 se limita a codificar los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con la finalidad de incrementar la seguridad jurídica. Estos requisitos son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en España, también cuando se trata de la responsabilidad derivada de una norma con rango de ley declarada inconstitucional. Por tanto, según el Reino de España, se trata, en cualquier caso, de una diferencia meramente formal.

**b) *Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 176 Como ya se ha señalado en el apartado 33 de la presente sentencia, sin perjuicio del derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho de la Unión desde el momento en que se reúnen los requisitos citados en el apartado 31 de la presente sentencia, incumbe al Estado miembro, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio que haya causado al infringir el Derecho de la Unión.
- 177 En efecto, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, pero el principio de equivalencia exige que los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no sean menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de carácter interno (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428, apartados 41 a 43 y jurisprudencia citada, y de 19 de mayo de 2011, Iaia y otros, C-452/09, EU:C:2011:323, apartado 16 y jurisprudencia citada).
- 178 Así, el principio de equivalencia tiene por objeto establecer un marco para la autonomía procesal de la que disponen los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión y este no establece nada en la materia. De ello se desprende que, por lo que se refiere a la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión, este principio solo está destinado a aplicarse cuando dicha responsabilidad se contrae sobre la base del Derecho de la Unión y, por tanto, cuando se cumplen los requisitos correspondientes, tal como se enumeran en el apartado 31 de la presente sentencia (véase,

por analogía, la sentencia de 9 de diciembre de 2010, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie* y otros, C-568/08, EU:C:2010:751, apartado 92).

- 179 En efecto, como ha señalado también el Abogado General en el punto 122 de sus conclusiones, este principio no puede fundamentar la obligación de los Estados miembros de permitir que nazca un derecho a indemnización conforme a requisitos más favorables que los previstos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 180 En el presente asunto, mediante el segundo motivo, la Comisión no pretende cuestionar las circunstancias en las que se aplica en España el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, tal como ha sido precisado por el Tribunal de Justicia, sino los propios requisitos para exigir responsabilidad al Estado legislador por infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, tal como se definen en Derecho español, los cuales es indudable, por lo demás, que reproducen fielmente los establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 181 Pues bien, como se desprende de lo declarado en el apartado 179 de la presente sentencia, aun suponiendo que los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables sean menos favorables que los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador en caso de vulneración de la Constitución, el principio de equivalencia no está destinado a aplicarse en ese supuesto.
- 182 Además, el Tribunal de Justicia ya ha puntualizado en numerosas ocasiones que, si bien los Estados miembros pueden establecer que se les exija responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos que los establecidos por el Tribunal de Justicia, debe considerarse que se incurre en esta responsabilidad sobre la base no del Derecho de la Unión, sino del Derecho nacional (véanse, en este sentido, las 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 8 de julio de 2021, *Koleje Mazowieckie*, C-120/20, EU:C:2021:553, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 183 Por otro lado, con carácter general, el principio de equivalencia no puede interpretarse en el sentido de que obliga a un Estado miembro a extender su régimen interno más favorable a todos los recursos interpuestos en un ámbito determinado del Derecho (sentencia de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 184 Debe señalarse, además, que es cierto, como indica la Comisión, que el Tribunal de Justicia ha precisado en numerosas ocasiones que son tanto los requisitos de forma como los de fondo establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños causados por los Estados miembros como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión los que, en particular, no pueden ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de carácter interno (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, *Francovich* y otros, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428, apartado 43; de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartados 98 y 99 y jurisprudencia citada, y de 17 de abril de 2007, *AGM-COS.MET*, C-470/03, EU:C:2007:213, apartado 89 y jurisprudencia citada). No es menos cierto, como se deduce del propio tenor de esta jurisprudencia, que esta precisión se refiere siempre a requisitos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños una vez que el derecho a ser resarcido haya nacido sobre la base del Derecho de la Unión.
- 185 De ello se desprende que el segundo motivo se basa en una interpretación errónea de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, debe desestimarse por infundado.
- 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 impugnabile;
- 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.

#### IV. Costas

- 187 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.
- 188 Dado que la Comisión y el Reino de España han solicitado que se condene en costas a la otra parte y se han estimado parcialmente las pretensiones de una y otra, procede resolver que cada una de ellas cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **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 los artículos 32, apartados 3 a 6, y 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la medida en que dichas disposiciones 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 impugnabile;**
  - **a un plazo de prescripción de un año desde la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* 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.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea y el Reino de España cargarán con sus propias costas.**

Lenaerts

Arabadjiev

Jürimäe

Lycourgos

Regan

Rodin

Jarukaitis

Passer

Ilešič

Bonichot

Safjan

Biltgen

Xuereb

Piçarra

Rossi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de junio de 2022.

El Secretario

El Presidente

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

---

\* Lengua de procedimiento: español.