



ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR POR DAÑOS DERIVADOS DE LA INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN

I

El principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por vulneraciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados en los que se funda la Unión Europea y debe su concreta configuración al Tribunal de Justicia.

En la construcción jurisprudencial de este principio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos: que la norma de Derecho de la Unión vulnerada tenga por objeto conferirles derechos, que la vulneración de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares.

Del mismo modo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha determinado que, desde el momento en que se reúnen estos tres requisitos, incumbe al Estado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado. Ahora bien, los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños -señala dicho Tribunal- 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).

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022 (asunto C-278/20, Comisión Europea c. Reino de España) ha declarado que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio de efectividad.

Aprecia el Tribunal de Justicia 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.»

Igualmente declara el Tribunal 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 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.» A juicio del Tribunal, «cuando el daño deriva de un acto u omisión del legislador contrarios al Derecho de la Unión, sin que exista una actuación administrativa que el particular pueda impugnar, el artículo 32.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, 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.» El Tribunal de Justicia descarta expresamente 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.

Por lo que se refiere al cómputo del plazo de prescripción, la sentencia del Tribunal de Justicia advierte que el *dies a quo* no puede vincularse en exclusiva, sin vulnerar el principio de efectividad, a la publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia en el Diario Oficial de la Unión Europea.

La sentencia del Tribunal de Justicia determina por último 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.»

II

Sobre la base de lo declarado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se impone revisar la legislación nacional afectada por la sentencia de forma que se configure un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador que, siendo plenamente respetuoso con el principio de efectividad, resulte asimismo coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional.

La Ley se estructura en dos artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El artículo 1 del anteproyecto de Ley modifica el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, desdoblándose en dos: uno, para regular la prescripción para reclamar en el supuesto de inconstitucionalidad de la norma, que mantiene su anterior redacción, y otro,



para regular la prescripción para reclamar en el supuesto de norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

De esta forma se somete el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial al plazo de prescripción de un año, pero ya no se vincula exclusivamente a la publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El *dies a quo* para el cómputo de dicho plazo se anuda a la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo, la publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia, o a la fecha de firmeza de la sentencia dictada por un órgano jurisdiccional nacional que declare que la norma nacional es contraria al Derecho de la Unión Europea en un proceso iniciado por el particular, siempre que no hubiera sido indemnizado en dicho proceso.

El artículo 2 modifica en su apartado Uno el apartado 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, a fin de establecer dos supuestos diferenciados para que proceda la indemnización:

En el primero de estos supuestos, la declaración de la norma nacional como contraria al Derecho de la Unión se puede efectuar por sentencia del Tribunal de Justicia o del Tribunal Supremo. Será necesario, para que proceda la indemnización, que el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria del recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión posteriormente declarada. Ahora bien, a fin de evitar generar dificultades excesivas o imponer requisitos que no puedan exigirse razonablemente a la persona perjudicada, este apartado dispone expresamente que la obtención de sentencia firme desestimatoria no será exigible en los supuestos en los que no exista una actuación administrativa impugnable.

En el segundo de los supuestos contemplados, procederá la indemnización cuando el particular haya obtenido, en un proceso iniciado a su instancia ante cualquier órgano jurisdiccional nacional, sentencia estimatoria firme en la que se declare que la norma nacional es contraria a Derecho de la Unión Europea, siempre que no hubiera sido debidamente restablecido o indemnizado en el seno de dicho proceso.

En ambos casos se mantienen los requisitos derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, relativos a que la norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares, el incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado y ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el perjuicio sufrido por los particulares.

El apartado Dos del artículo 2 modifica el apartado 6 del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, a fin de eliminar la referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia, mientras que el apartado Tres de ese mismo artículo



modifica el apartado 9 de ese mismo precepto con el fin de actualizar la referencia que se realiza a la normativa vigente en materia de contratación pública. Esta última modificación no viene exigida por el propósito de adaptar la legislación al pronunciamiento del Tribunal de Justicia, sino que es una mera actualización de la referencia normativa.

El apartado Cuatro del artículo 2 introduce una modificación del segundo párrafo del artículo 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para precisar que en los supuestos de la responsabilidad patrimonial que se regulan en el apartado 5 del artículo 32 serán indemnizables los daños en los términos que disponga la sentencia firme que declare la norma nacional contraria al Derecho de la Unión, sin que puedan verse afectadas situaciones jurídicas ya prescritas.

Con esta modificación se elimina el límite temporal para la reparación de los daños que se hayan producido en los cinco años anteriores a la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Unión Europea, garantizándose así el principio de efectividad que exige que la reparación del daño por infracciones del Derecho de la Unión sea adecuada al perjuicio sufrido en el sentido de que permita, en su caso, compensar íntegramente ese perjuicio y preservar al propio tiempo el principio de seguridad jurídica.

El anteproyecto de ley consta de una disposición transitoria que, bajo la rúbrica «Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la aplicación de una norma nacional contraria al Derecho de la Unión Europea», establece el régimen aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se hallaren en tramitación a la entrada en vigor de la Ley que, según estipula dicha disposición, serán resueltos de acuerdo con lo que se establece en ella.

La disposición final primera incluye la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para permitir que el Tribunal Supremo se pronuncie, vía recurso de casación, en todos aquellos asuntos que los órganos de instancia hayan resuelto con fundamento en la declaración de contradicción de una norma nacional con el Derecho de la Unión, siguiendo en este punto el criterio expresado por el propio Alto Tribunal en las recientes sentencias de 8 y 18 de marzo de 2023.

El apartado Uno modifica el apartado 1 del artículo 86 al añadir un tercer párrafo para permitir el recurso de casación frente a las sentencias que declaren la contradicción de una norma nacional con el Derecho de la Unión.

El apartado Dos de dicha disposición final modifica el artículo 88.3, donde, complementando el supuesto que ya existe en el artículo 88.2 f), procede añadir un nuevo supuesto de interés casacional.

El apartado Tres de la disposición final modifica el apartado 1 del artículo 89, al añadir un segundo párrafo que establece la legitimación activa de la Administración competente para recurrir en casación las sentencias dictadas en



única o primera instancia que hayan declarado la contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión si se hubieran dictado en procedimientos en los que no haya sido parte y cuando de las referidas sentencias pudiera resultar responsabilidad patrimonial por vulneración del Derecho de la Unión.

El apartado Cuatro modifica el artículo 107, al añadir un nuevo apartado 3 que establece la obligación de publicar en el diario oficial correspondiente, y dentro del plazo de cinco días siguientes a su notificación, las sentencias que declaren la inaplicación de una norma del Derecho nacional por considerarla contraria al Derecho de la Unión.

La disposición final segunda establece el título competencial de la Constitución Española para el dictado de la Ley y la disposición final tercera la entrada en vigor de la Ley.

III

Esta ley se adecua a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015

Por lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, la ley es el instrumento óptimo para llevar a cabo la modificación parcial de determinadas previsiones contenidas en la Ley 40/2015 y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. en relación con el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador y dar así cumplimiento a las obligaciones del Reino de España en relación con el principio de efectividad a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2022.

En cuanto al principio de proporcionalidad, la ley proyectada constituye el medio más adecuado para adecuar el régimen de responsabilidad patrimonial al principio de efectividad, al tiempo que se asegura la debida coherencia con el resto del ordenamiento jurídico nacional mediante la modificación de la legislación procesal.

El principio de seguridad jurídica queda reforzado mediante una previsión que evita la afectación de las situaciones jurídicas prescritas.

El objetivo de esta ley se define y justifica en esta parte expositiva dándose así cumplimiento al principio de transparencia. Igualmente, el texto de la iniciativa normativa ha sido publicado en el portal web del del Ministerio de Hacienda y Función Pública, al objeto de dar audiencia a la ciudadanía y obtener cuantas aportaciones pudieran enriquecer el texto.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, el anteproyecto de ley no impone cargas administrativas.



Artículo 1. Modificación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se modifica el apartado 1 del artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que queda redactado como sigue:

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

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

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

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

Artículo 2. Modificación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Uno. Se modifica el apartado 5 del artículo 32, que pasa a tener la siguiente redacción:

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

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

Para que proceda la indemnización en este supuesto será necesario que el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria



de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. No será necesario haber obtenido sentencia firme desestimatoria en aquellos supuestos en que no exista una actividad administrativa impugnada.

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

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

- a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.
- b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.
- c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.»

Dos. Se modifica el apartado 6 del artículo 32, que pasa a tener la siguiente redacción:

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

Tres. Se modifica el apartado 9 del artículo 32, que pasa a tener la siguiente redacción:

«9. Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, establezca la normativa vigente en materia de contratación pública.»

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 34, que pasa a tener la siguiente redacción:



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

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

Disposición transitoria única. Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea.

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada contraria al Derecho de la Unión Europea que se hallaren en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en ella.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. El apartado 1 del artículo 86 queda redactado de la siguiente forma:

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

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

En todo caso, siempre cabrá recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales



Superiores de Justicia, cuando dichas sentencias declaren la contradicción de una norma nacional con el derecho europeo.»

Dos. El apartado 3 del artículo 88 queda redactado en los siguientes términos:

«3. Se presumirá que existe interés casacional objetivo:

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

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

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

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

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

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

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

Tres. El apartado 1 del artículo 89 queda redactado en los siguientes términos:

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

En todo caso, la Administración competente para tramitar el expediente de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión en función del origen de la norma con rango de ley afectada, tendrá legitimación activa para recurrir en casación las sentencias



MINISTERIO DE
JUSTICIA

MINISTERIO DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

dictadas en única o primera instancia que hayan declarado la contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión si se hubieran dictado en procedimientos en los que no haya sido parte y cuando de las referidas sentencias pudiera resultar responsabilidad patrimonial por vulneración del Derecho de la Unión.»

Cuatro. Se añade un nuevo apartado al artículo 107, con la siguiente redacción:

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

Disposición final segunda. Fundamento constitucional

Esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, prevista en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución española.

Disposición final tercera. Entrada en vigor

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».