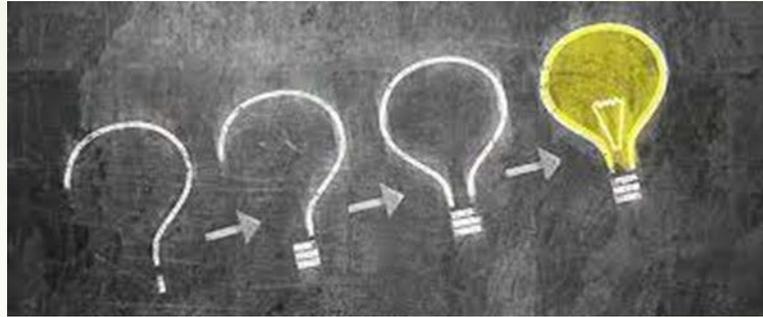




# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: LOS EXCESOS PROTECCIONISTAS DEL LEGISLADOR

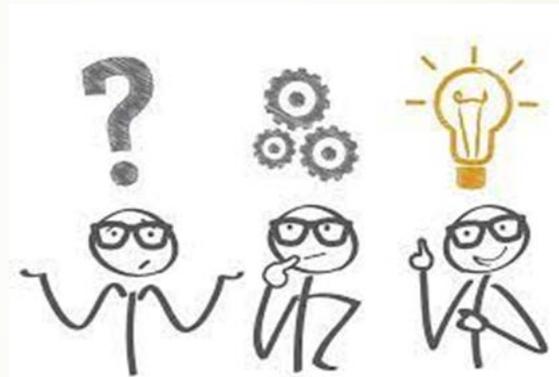


NEMINEM  
LAEDERE



1. EL FUNDAMENTO
2. LOS REQUISITOS
3. LAS CLASES
4. LA CONDENA

## 1. EL FUNDAMENTO



1.1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

1.2. LA GARANTÍA EXPROPIATORIA

## 1.1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

NEMINEM  
LAEDERE

**1º. "Neminem laedere":** principio recogido en las «Instituciones» del «Corpus Iuris Civilis» de Justiniano ("**no causar daño a nadie**").

**2º. Responsabilidad extracontractual:** principio consagrado en los arts. **1902 CC** ("*El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado*"), **32.1 LRJSP** ("*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*") y **340 TFUE** ("*En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros*").

**3º. Garantía indemnizatoria:** constitucionalizada en los arts. **9.3** (al garantizar "*la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*"), **106.2** (que consagra también el derecho de los particulares "*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*") y **121** (que establece el derecho a obtener una indemnización a cargo del Estado por "*[l]os daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*").

## 1.2. LA GARANTÍA EXPROPIATORIA



**1º. Derecho de propiedad:** nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización” (art. 33.3 CE; y arts. 17 DUDH, 17 CDFUE y 1 del Protocolo adicional núm. 1 al CEDH).

**2º. Deber de contribuir:** la titularidad de una riqueza provoca en sus titulares un deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, lo que justifica la amputación imperativa de una parte de la propiedad individual mediante los diferentes instrumentos que integran el sistema tributario, como medio de alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE) que la Constitución propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE).

**3º. Pago de tributos:** no solo implica una injerencia «debida» en el derecho de propiedad sino también una injerencia «obligada» por nuestro orden constitucional, siempre que cuente con el debido sustento legal (art. 31.3 CE). El pago de un tributo que carece (o pierde) de la necesaria habilitación legal que lo legitime, provocará la correlativa responsabilidad del Estado de reparar el daño causado en los derechos e intereses de los ciudadanos (mediante la devolución del tributo indebidamente recaudado).<sup>91</sup>

## 2. LOS REQUISITOS



2.1. EN LA LEY

2.2. EN LA JURISPRUDENCIA DEL TS

2.3. EN LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH

2.4. EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE



## 2.1. EN LA LEY

**1º. Derechos de los ciudadanos:** a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas [art. 13.f) LPAC] y a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión (daño) que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos (art. 32.1 LRJSP).

**2º. Funcionamiento:** la lesión deber ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 32.1 LRJSP).

**3º. Daño individualizable:** el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (art. 32.2 LRJSP).

**4º. No derecho a la indemnización:** los particulares tendrán derecho a ser indemnizados salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportarlos de acuerdo con la Ley (arts. 32.1 y 34.1 LRJSP).



## 2.2. EN LA JURISPRUDENCIA DEL TS

- 1) Que se haya producido **un daño** o lesión patrimonial, en la doble modalidad de daño emergente o lucro cesante.
- 2) Que el daño sea **real y efectivo**, no meramente potencial o futuro, pues el perjuicio tiene naturaleza exclusiva con posibilidad de ser cifrado en dinero y compensado de manera individualizable: no sirven las meras expectativas de derecho, sino las lesiones actuales, por ya producidas.
- 3) Que el daño sea **ilegítimo o antijurídico** y no exista un deber jurídico del afectado de soportarlo, teniéndose en cuenta que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, por su carácter de generalidad, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados en aras del interés público.
- 4) Que exista una **relación de causalidad** entre la actuación del Estado (una actuación del poder público en el uso de potestades públicas) y el daño provocado, esto es, un vínculo entre la lesión y el agente que la produce.



### 2.3. EN LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH

- 1) Que el derecho afectado pueda calificarse como un «**bien**», tanto de naturaleza corporal como incorporal.
- 2) Que el bien tenga un «**contenido patrimonial**».
- 3) Que exista una **injerencia** del Estado sobre el bien.
- 4) Que la injerencia sea «**indebida**» por no responder a razones de interés general, por lo que no sólo debe responder a una causa o finalidad de «utilidad pública» sino que, también, «debe existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido» .



### 3.4. EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

Para que un Estado miembro esté obligado a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del derecho de la Unión que le sean imputables deben concurrir tres requisitos:

- 1) **Que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares:** no solo los expresamente reconocidos en el derecho de la Unión como, por ejemplo, la libertad de circulación, sino también los derivados de los principios generales como la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica).
- 2) **Que la violación esté suficientemente caracterizada** por vulnerarse, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades de apreciación: grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, amplitud del margen de apreciación, carácter intencional o involuntario de la infracción...
- 3) **Que exista una relación de causalidad** directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por quienes hayan sido perjudicados.

### 3. LAS CLASES



**3.1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-ADMINISTRADOR**

**3.2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-JUEZ**

**3.3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR**



ADMINISTRACIÓN  
GENERAL  
DEL ESTADO

## 2.1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-ADMINISTRADOR

**1º. Daño:** los particulares tendrán derecho a ser indemnizados (daños personales, materiales o morales; emergentes o lucro cesante) por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran como 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 (arts. 32.1 y 34.1 LRJSP).

**2º. Anulación resoluciones:** “[l]a 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” (art. 32.1 LRJSP). Con esto no se está consagrando «un principio de exoneración de la responsabilidad patrimonial de la Administración en los supuestos de **anulación de resoluciones** administrativas, sino que, por el contrario, se establece la posibilidad de que tal anulación, de acuerdo con el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sea presupuesto inicial u originario para que tal responsabilidad pueda nacer siempre que concurren los requisitos para ello: que la lesión exista, que el daño sea imputable a la Administración y que, por añadidura, el acto o actuación resulte ilegal» (STS de 07/04/2007).

## 2.2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-JUEZ

PODER  
JUDICIAL  
ESPAÑA

El art. 32.7 LRJSP dispone que “la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial”, que dispone que “[l]os daños causados en cualesquiera bienes o derechos **por error judicial**, así como los que sean consecuencia del **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título” (art. 292.2 LOPJ). “El daño alegado habrá de ser **efectivo, evaluable económicamente e individualizado** con relación a una persona o grupo de personas” (art. 292.3 LOPJ), sin que “[l]a **mera revocación** o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización” (art. 292.3 LOPJ).

**La reclamación de indemnización “deberá ir precedida de una decisión judicial que expresamente lo reconozca”** (art. 293.1 LOPJ), instándose esa declaración “en el plazo de tres meses a partir del día en que pudo ejercitarse” [art. 293.1.a) LOPJ], ante “la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo orden jurisdiccional que el órgano a quien se imputa el error” [art. 293.1.b) LOPJ], por los cauces “del recurso de revisión en materia civil” [art. 293.1.c) LOPJ] y, siempre y cuando se hubieren agotado previamente todos los recursos previstos en el ordenamiento “contra la resolución judicial a la que se impute” [art. 293.1.f) LOPJ]. Posteriormente, el interesado dirigirá su petición directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado” (art. 293.2 LOPJ). El derecho prescribe al año (art. 293.2 LOPJ).

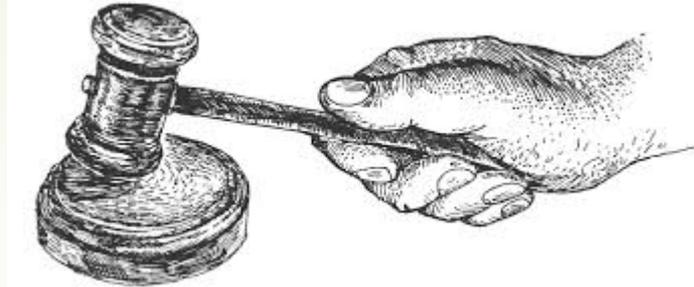
## 2.3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR



CORTES GENERALES

- o Que exista una sentencia del TC/TJUE que haya declarado el **carácter contrario** al la Constitución/derecho de la Unión de la **norma con rango de ley** (art. 32.4 y 5 LRJSP).
- o Que el particular perjudicado haya obtenido una **sentencia firme desestimatoria** de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño (art. 32.4 y 5 LRJSP).
- o Que el particular hubiera **alegado la inconstitucionalidad/infracción** del derecho de la Unión (art. 32.4 y 5 LRJSP).
- o En el caso del derecho de la Unión que la norma confiera derechos, el incumplimiento esté suficientemente caracterizado y exista una relación de causalidad entre el incumplimiento y el daño.
- o Que no haya transcurrido el **plazo de prescripción de un año** desde la publicación en el BOE/DOUE de la STC/STJUE que declare la inconstitucionalidad/contradicción de la ley aplicada (art. 67.1 LPAC).
- o Solo serán indemnizables los **daños producidos en los cinco años anteriores a la fecha de dicha publicación**, salvo que la sentencia disponga otra cosa (art. 34.1 LRJSP).

## 4. LA CONDENA



4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

4.2. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DEL TJUE

4.3. LA POSIBLE LIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

4.4. EL ART. 32.5 LRJSP

4.5. LA STJUE DE 28/06/2022

## 4.1. CONSIDERACIONES GENERALES



**1º PRINCIPIO:** la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del derecho de la Unión es inherente al sistema del Tratado.

**2º OBLIGACIÓN:** es obligado reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del derecho de la Unión que les sean imputables.

**3º DERECHO:** existe un auténtico derecho de reparación que «constituye el corolario necesario del efecto directo reconocido a las disposiciones comunitarias cuya infracción ha dado lugar al daño causado».

**4º RECURSO EFECTIVO:** a falta de una previsión en el derecho de la Unión, corresponde a los Estados miembros articular un recurso efectivo **para instrumentalizar las acciones de responsabilidad**. Eso sí, la eventual falta en el ordenamiento jurídico de un recurso o procedimiento no debe ser un óbice para la consecución de la pretensión. En tal caso, sería **obligación de los jueces y tribunales** la de poner a su disposición ese «cauce procesal efectivo» (a través de cualquiera de los mecanismos existentes en el ordenamiento interno) tendente tanto a la obtención de una indemnización de daños como, en su caso, a la reclamación de la devolución de las cantidades indebidamente pagadas.

## 4.2. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIAS DEL TJUE

### Art. 264 TFUE



Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado.

Sin embargo, el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.



«Sólo **con carácter excepcional puede** el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario y teniendo en cuenta los graves trastornos a que su sentencia podría dar lugar en cuanto al pasado en las relaciones jurídicas establecidas de buena fe, verse inducido a **limitar** la posibilidad de que los interesados invoquen la disposición interpretada con el fin de volver a cuestionar esas relaciones jurídicas» [STJUE de 02/02/1988 (asunto Bruno Barra)].

«**Las consecuencias económicas** que puedan derivar para un Gobierno de la ilegalidad de un impuesto **no han justificado jamás, por sí mismas, la limitación de efectos**», porque si no fuera así «**las violaciones más graves recibirían el trato más favorable**, en la medida en que son éstas las que pueden entrañar las consecuencia económicas más cuantiosas par los Estados miembros». Por tanto, «limitar los efectos de una sentencia basándose únicamente en este tipo de consideraciones redundaría en un menoscabo sustancial de la protección jurisdiccional de los derechos que los contribuyentes obtienen de la norma fiscal comunitaria» [STJUE de 11/08/19958 (asunto Roders)].



### 4.3. LA POSIBLE LIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LOS ESTADOS

Declarada la responsabilidad de un Estado miembro (su incumplimiento) con efectos *ex tunc* (porque el TJUE no ha limitado el alcance de esa declaración ex art. ) los Estados miembros:

- 1º **No pueden aprobar disposiciones legales que limiten** el derecho a la reparación.
- 2º **No pueden adoptar disposiciones que supediten la reparación a unos requisitos menos favorables** específicamente referidos a esa reparación,
- 3º **No pueden adoptar reglas procesales que reduzcan** específicamente las posibilidades de reclamar.

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de junio de 2022 (\*)

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,



**1º Principio de responsabilidad:** ninguno de los cauces jurídicos existentes en el derecho interno permite efectivamente a los particulares exigir responsabilidad del Estado legislador por los daños que les hayan ocasionado las infracciones del Derecho de la Unión imputables a dicho Estado.

**2º. Principio de efectividad:** los requisitos exigidos por los arts. 32.5 y 34.1 Ley 40/2015 y 67.1 Ley 39/2015 hacen «en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización».

**3º Principio de equivalencia:** la exigencia de que los requisitos (forma y fondo) establecidos por las legislaciones nacionales no sean menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de carácter interno, se refiere a los establecidos por las legislaciones nacionales para el resarcimiento del daño nacido sobre la base del Derecho de la Unión.

En fin...



**SÍ... PERO**