

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La responsabilitat de l'Estat legislador en la Llei 40/2015

31-01-2018

1. Antecedents legals i jurisprudencials

La Llei 30/1992 va introduir, dintre de la regulació de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, la responsabilitat de l'Estat legislador. No obstant això, aquesta regulació era molt limitada, ja que l'article 139.3 de la Llei 30/1992 tan sols indicava el següent:

"Les administracions públiques han d'indemnitzar els particulars per l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria de drets i que aquests no tinguin el deure jurídic de suportar, si s'estableix als mateixos actes legislatius i en els termes que especifiquin aquests actes."

Aquest tenor legal era notòriament insuficient, ja que condicionava el reconeixement de la responsabilitat de l'Estat pels seus actes legislatius al fet que els mateixos actes legislatius així ho estableixin i, òbviament, no sembla que el legislador, quan assumeix l'elaboració i l'aplicació d'una determinada normativa, hagi de preveure o estigui pensant que assumirà responsabilitat pels eventuais vicis en què hagi pogut incórrer aquella normativa.

En qualsevol cas, com és evident, el principi de responsabilitat de les administracions públiques consagrat a l'article 9.3 de la Constitució, i l'obligació d'indemnitzar els particulars en tots els supòsits en què pateixin un perjudici patrimonial singular que no tinguin l'obligació de suportar i que no sigui una càrrega general imposada a la ciutadania, ha generat una jurisprudència conforme a la qual els actes legislatius poden donar lloc a responsabilitat patrimonial, com per exemple quan es declara la inconstitucionalitat de la llei, o la vulneració del dret comunitari, quan aquest sigui d'aplicació directa o pugui produir efectes directes, fins al punt que desplaci la normativa estatal.

En aquest sentit, doctrinalment i jurisprudencialment s'han anat delimitant aquestes responsabilitats, que podríem concretar en tres supòsits: lleis que hagin estat declarades inconstitucionals o contràries al dret comunitari; lleis que en si mateixes tinguin un contingut

expropiatori que determini o generi el dret a ser indemnitzat i, finalment, lleis que, en termes generals, hagin generat amb la seva aplicació un perjudici que hagi de ser rescabalat.

Com és tradicional i hem comentat en apunts anteriors, la responsabilitat patrimonial és casuística i respon sempre a les circumstàncies del cas en concret. Si traslладem aquesta apreciació prèvia a la responsabilitat de l'Estat legislador, implica que, necessàriament i prèviament a l'avaluació de si existeix responsabilitat de l'Estat legislador, s'ha de requerir igualment la concurrència dels pressupòsits de la responsabilitat patrimonial, dels quals hem parlat en altres ocasions.

Per aquesta raó, caldrà que es produeixi un dany efectiu, avaluable econòmicament i que sigui individualitzable; que aquest tingui una relació de causa-efecte amb l'acte legislatiu concret que originaria la responsabilitat de l'Estat legislador; que no sigui antijurídic, en la mesura que no existeixi l'obligació jurídica de suporta-ho -i un ciutadà no ha de suportar els efectes d'una norma inconstitucional o contrària al dret comunitari- i, finalment, que sigui conseqüència del funcionament anormal del servei públic, que, traslladat al cas que ens ocupa, hauria de suposar que l'acte legislatiu concret ha estat expulsat de l'ordenament jurídic.

1.1 La responsabilitat de l'Estat legislador per lleis declarades inconstitucionals

Com a antecedents jurisprudencials de la responsabilitat de l'Estat legislador, tot i que a vegades els tribunals havien negat aquesta possibilitat, al principi de l'any 2000 es van dictar determinades sentències per part del Tribunal Suprem que van reconèixer la responsabilitat de l'Estat legislador, com a conseqüència de la declaració d'inconstitucionalitat que s'havia produït en relació amb el gravamen complementari de la taxa fiscal del joc que havia establert la Llei de mesures 5/1990, de 29 de juny. El Tribunal Constitucional va declarar nul aquest gravamen per la STC 173/1996 i algunes empreses que no havien impugnat les autoliquidacions o no havien reclamat en termini la devolució d'ingressos indeguts, van plantejar una reclamació de responsabilitat patrimonial per responsabilitat de l'Estat legislador, en relació amb la qual el Tribunal Suprem en diferents sentències de l'any 2000 (29 de febrer, 13 de juny i 30 de setembre, entre d'altres), va reconèixer aquesta responsabilitat i va obligar a indemnitzar les empreses amb la quantia del gravamen ingressat que havia estat declarat inconstitucional.

Aquestes sentències es basaven en el fet que, tot i que ens trobéssim amb actes administratius fermes, la declaració de la inconstitucionalitat de la disposició legal que emparava la liquidació corresponent suposava l'antijuridicitat de l'acte administratiu, per molt que s'hagués pogut produir una situació de cosa jutjada, com a conseqüència de liquidacions impugnades en via judicial i en relació amb les quals s'havia produït sentència contrària als interessos de les empreses del joc.

Cal recordar que, en relació amb les sentències del Tribunal Constitucional, l'article 164.1 de la Constitució espanyola indica que: "Les sentències del Tribunal Constitucional s'han de publicar en el *Butlletí Oficial de l'Estat* i tenen valor de cosa jutjada a partir del dia següent al de la seva publicació. Les sentències que declaren la inconstitucionalitat d'una llei o d'una norma amb força de llei i totes les que no es limitin a l'estimació subjectiva d'un dret tenen plens efectes davant tothom."

En el mateix sentit, l'article 38.1 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional disposa que les sentències recaigudes en procediments d'inconstitucionalitat tenen el valor de cosa jutjada, vinculen a tots els poders públics i produeixen efectes generals des de la data de la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat.

D'acord amb reiterats pronunciaments del Tribunal Constitucional, els efectes de les seves sentències produeixen efectes *ex tunc*. En efecte, d'acord amb la concepció tradicional de la nul·litat, la declaració de nul·litat radical produeix efectes retroactius, i el Tribunal Constitucional n'ha fet declaracions generals, com per exemple la de la STC 14/1981, de 29 d'abril, que indica que "el tratamiento de la derogación y el de la inconstitucionalidad varían porque la derogación priva de eficacia la norma desde la vigencia de la disposición derogatoria, mientras que la inconstitucionalidad de las leyes posteriores a la Constitución conlleva la sanción de la nulidad con ineficacia originaria, si bien dentro de un respeto a situaciones consolidadas en los términos que se coligen de los artículos 39.1 y 40.1 de la LOTC".

En qualsevol cas, pel que fa a una eventual responsabilitat de l'Estat legislador, el primer dels elements a considerar és si el mateix Tribunal Constitucional fa una declaració expressa sobre l'abast de la declaració d'inconstitucionalitat, ja que el que indiqui el Tribunal Constitucional vincula jutges i tribunals, per imperatiu de l'article 5 de la LOPJ.

Aquest és el cas de la Sentència del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrer, que matisa els efectes de la nul·litat, atribuint efectes *ex nunc*, quan ens trobem davant supòsits de cosa jutjada o d'actes administratius fermes o consolidats, en assenyalar que:

"En lo que toca a los efectos, hemos de comenzar por recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de este Tribunal (art. 39.1), las disposiciones consideradas inconstitucionales han de ser declaradas nulas, declaración que tiene efectos generales a partir de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (art. 38.1 LOTC) y que en cuanto comporta la inmediata y definitiva expulsión del ordenamiento de los preceptos afectados (STC 19/1987, fundamento jurídico 6.º) impide la aplicación de los mismos desde el momento antes indicado, pues la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre, para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad.

Ni esa vinculació entre inconstitucionalitat i nul·litat es, sin embargo, siempre necesaria, ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento.

La conexió entre inconstitucionalitat i nul·litat quiebra, entre otros casos, en aquells en los que la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de éste, sino en su omisión. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el presente caso, con los arts. 4.2 y 24.1 b), sin que sea necesario repetir o desarrollar las razones ya dadas. Más detalladas precisiones exige la determinación de cuál haya de ser el alcance de la nulidad de otros preceptos de la Ley[...].

La segunda de las mencionadas precisiones es la de que entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3C.E) las

establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes; la conclusión contraria, en efecto, entrañaría -como con razón observa el representante del Gobierno- un inaceptable trato de desfavor para quien recurrió, sin éxito, ante los Tribunales en contraste con el trato recibido por quien no instó en tiempo la revisión del acto de aplicación de las disposiciones hoy declaradas inconstitucionales."

D'acord amb aquest pronunciament, la declaració d'inconstitucionalitat d'una llei no afecta els actes administratius fermes.

Una qüestió diferent és que no hi hagi un pronunciament exprés per part del Tribunal Constitucional o, tot i que es produeixi, pugui excloure la responsabilitat de l'Estat legislador.

Amb relació a aquesta possibilitat -tal com hem indicat-, el Tribunal Suprem (STS de 18 de setembre de 2003) entenia com a rellevant, a l'efecte d'una deguda ponderació, l'existència o no d'un pronunciament exprés del Tribunal Constitucional, ja que la inexistència de pronunciament amplifica el marge de decisió del jutge ordinari per avaluar la responsabilitat.

En resum, la jurisprudència s'articulava al voltant del pronunciament exprés per part del Tribunal Constitucional i, a manca d'aquest, ponderava el cas en concret, l'existència o no d'actes administratius fermes o que haguessin produït efecte de cosa jutjada i, en tot cas, quan existís un dany suficientment individualitzat, singular i imprevisible, que estigui directament relacionat amb l'activitat derivada directament de l'aplicació de la llei.

D'igual manera, la jurisprudència es trobava igualment impregnada de la concepció que no poden haver-hi parcel·les de l'actuació administrativa excloses de control per part dels tribunals, ni actuacions administratives que no puguin generar responsabilitat patrimonial, si concorren els requisits legalment exigibles.

L'altre supòsit al qual hem fet referència és la contradicció de la normativa estatal amb el dret comunitari.

1.2 La responsabilitat de l'Estat legislador per lleis contràries al dret comunitari

En relació amb el dret comunitari, cal recordar que aquest es caracteritza per la seva primàcia i, en relació amb determinades normes comunitàries, per la seva eficàcia directa.

D'igual manera, existeix una reiterada jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) que indica que un estat membre no es pot emparar en la seva normativa per excloure l'aplicació de la normativa comunitària.

Sobre aquesta base, el TJCE, en la Sentència de 19 de novembre de 1991 (cas Francovich-Bonifaci) ja va reconèixer la responsabilitat de l'Estat pels perjudicis que es puguin causar als particulars per l'incompliment del dret comunitari.

No tractarem a fons aquesta qüestió, ja que això allargaria excessivament l'apunt. Simplement vull recordar que doctrinalment s'ha considerat que la responsabilitat es troba condicionada per la naturalesa de la vulneració del dret comunitari. En el cas concret abans esmentat, ens trobàvem davant d'una directiva que no havia estat transposada en termini, i que era susceptible de produir efecte directe, i com a conseqüència que atribuïa directament drets als particulars,

aquests es trobaven clarament identificats a la Directiva, i existia una relació de causalitat entre el perjudici causat al particular i l'incompliment de l'Estat, en no haver incorporat la Directiva al seu ordenament en el termini atorgat a aquest efecte.

Doctrinalment, es considera que el concepte que més problemes planteja és la delimitació del grau de claredat de l'obligació que es deriva de la norma vulnerada, en relació amb el qual s'ha de ponderar igualment si la norma deixa més o menys marge al legislador estatal a l'hora d'aplicar la normativa comunitària.

En qualsevol cas, al marge de l'efecte directe que es pugui derivar de les directives, i una eventual responsabilitat per la no transposició, el que és cert és que el dret comunitari, cada vegada més, s'incorpora de manera directa als ordenaments estatals dels Estats membres. No tan sols per l'increment de la utilització del Reglament comunitari, a l'efecte d'aprofundir l'homogeneïtzació dels ordenaments, sinó també perquè els tribunals de justícia estatals han incrementat substancialment el plantejament de qüestions prejudicials sobre l'adequació d'una determinada normativa al dret comunitari, que comporta que cada vegada més el TJCE revisi l'adequació de normes estatals i pugui declarar-ne la no adequació.

Això ens porta a les disposicions de la Llei 40/2015 que, com veurem, ha incorporat un marc jurídic innovador.

2. Les disposicions de la Llei 40/2015 sobre la responsabilitat de l'Estat legislador

L'exposició de motius de la Llei 40/2015 indica que "Entre les novetats més destacables en aquest àmbit, mereixen una menció especial els canvis introduïts en la regulació de la denominada 'responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador' per les lesions que pateixin els particulars en els seus béns i drets derivades de lleis declarades inconstitucionals o contràries al dret de la Unió Europea, i es concreten les condicions que s'han de donar perquè es pugui procedir, si s'escau, a la indemnització que correspongui".

La disposició legal la trobem a l'article 32, apartats 3, 4, 5 i 6:

"3. Així mateix, els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de tota lesió que pateixin en els seus béns i drets com a conseqüència de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria de drets que no tinguin el deure jurídic de suportar, quan així s'estableixi en els mateixos actes legislatius i en els termes que s'hi especifiquin.

La responsabilitat de l'Estat legislador pot sorgir també en els supòsits següents, sempre que concorrin els requisits que disposen els apartats anteriors:

- a) Quan els danys derivin de l'aplicació d'una norma amb rang de llei declarada inconstitucional, sempre que concorrin els requisits de l'apartat 4.
- b) Quan els danys derivin de l'aplicació d'una norma contrària al dret de la Unió Europea, d'acord amb el que disposa l'apartat 5.

4. Si la lesió és conseqüència de l'aplicació d'una norma amb rang de llei declarada inconstitucional, és procedent la indemnització quan el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimària d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi al·legat la inconstitucionalitat declarada posteriorment.

5. Si la lesió és conseqüència de l'aplicació d'una norma declarada contrària al dret de la Unió Europea, és procedent la indemnització quan el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimatòria d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi al·legat la infracció del dret de la Unió Europea declarada posteriorment.

Així mateix, s'han de complir tots els requisits següents:

a) La norma ha de tenir per objecte conferir drets als particulars.

b) L'incompliment ha d'estar prou caracteritzat.

c) Hi ha d'haver una relació de causalitat directa entre l'incompliment de l'obligació imposada a l'Administració responsable pel dret de la Unió Europea i el dany sofert pels particulars.

6. La sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei o declari el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea produeix efectes des de la data de publicació al *Butlletí Oficial de l'Estat* o al *Diari Oficial de la Unió Europea*, segons el cas, llevat que en aquesta s'hi estableixi una altra cosa."

D'entrada, podem constatar que la regulació que conté la Llei 40/2015 de la responsabilitat de l'Estat legislador concreta la jurisprudència que s'ha anat articulant al voltant de la institució i els criteris doctrinals que han anat modulant la institució.

En aquest sentit, al marge del pronunciament genèric que conté l'apartat 3, s'especifica la responsabilitat de l'Estat legislador per lleis declarades inconstitucionals o que hagin estat declarades contràries al dret comunitari.

En cadascun dels casos, es fa remissió, respectivament, als apartats 4 o 5, i en tots dos casos es condiona la possibilitat d'exigir aquesta responsabilitat al fet que el particular destinatari no s'hagi aquietat, és a dir, hagi actuat judicialment contra els actes concrets aplicables de la norma i hagi obtingut una sentència ferma desestimatòria. Podem avançar, tal com tractem a l'apartat subsegüent, que aquesta opció legislativa restrictiva va ser criticada pel Consell d'Estat, que va considerar que anava en contra de la jurisprudència del Tribunal Superior i, envers el futur, podrà plantejar dubtes de legalitat.

En el cas de vulneració del dret comunitari, es concreten a més els requisits que ha de contenir la infracció del dret comunitari, els quals, amb una simple lectura, podem constatar que no són sinó concreció de la doctrina del TJCE amb relació als requisits perquè pugui haver-ne en aquest àmbit responsabilitat de l'Estat legislador.

Finalment, l'apartat 6 indica com a data d'efectes el moment de la publicació de la declaració d'inconstitucionalitat o de la no conformitat amb el dret comunitari al BOE o al DOUE.

Aquesta data de publicació és rellevant, ja que no podem oblidar el que disposa l'article 67 de la Llei 39/2015, dintre de les especialitats del procediment de responsabilitat patrimonial, quan estableix la prescripció de l'acció en els diferents supòsits i, en el cas concret que ens ocupa, indica:

"En els casos de responsabilitat patrimonial a què es refereix l'article 32, apartats 4 i 5, de la Llei de règim jurídic del sector públic, el dret a reclamar prescriu al cap d'un any de la publicació al *Butlletí Oficial de l'Estat* o al *Diari Oficial de la Unió Europea*, segons el cas, de la sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma o el seu caràcter contrari al dret de la Unió Europea."

En resum, es concreta el *dies a quo* a tenir present per exercir l'acció de reclamació.

Pel que fa a la competència per resoldre, l'article 92 de la Llei 39/2015 indica:

"En l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, els procediments de responsabilitat patrimonial els ha de resoldre el ministre respectiu o el Consell de Ministres en els casos de l'article 32.3 de la Llei de règim jurídic del sector públic o quan una llei així ho disposi."

En aquest sentit, la competència per resoldre els procediments de responsabilitat de l'Estat legislador corresponen al Consell de Ministres, tot i que en principi hem d'entendre que aquesta disposició és aplicable exclusivament a les lleis estatals. També cal tenir present que, com a límit de la indemnització, l'article 34 de la Llei 40/2015 marca un límit temporal, que condiciona igualment l'exercici de l'acció en relació amb la quantia a reclamar:

"En els casos de responsabilitat patrimonial a què es refereixen els apartats 4 i 5 de l'article 32, són indemnitzables els danys produïts en el termini dels cinc anys anteriors a la data de la publicació de la sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei o el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea, llevat que la sentència disposi una altra cosa."

3. Dictamen del Consell d'Estat. Rellevància del que indica

Finalment, només vull comentar que el Consell d'Estat, al [Dictamen 275/2015](#), va analitzar la qüestió de manera molt exhaustiva. Inicialment es regulava la institució en l'avantprojecte del que seria la futura Llei 39/2015, però després del dictamen es van separar els aspectes procedimentals dels relatius als principis o requisits, regulats respectivament a les lleis 39 i 40.

A l'apartat 15.a del Dictamen s'analitza molt detingudament la matèria, que no us traslladaré sencer a aquest apunt per la seva extensió, però us en recomano la lectura. Pel seu interès, en cito la part que critica el criteri legal adoptat:

"A este respecto, cabe recordar la posición mantenida por el Tribunal Supremo en los casos en que la responsabilidad se imputa a normas con rango de ley declaradas inconstitucionales, supuestos en los que ha considerado que no puede imponerse a los perjudicados por los actos de aplicación de tales normas la carga de impugnarlos y de agotar todas las instancias. Y ello porque 'la ley goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo', sin que pueda por ello trasladarse a los particulares la carga de 'recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que es inconstitucional' (STS de 13 de junio de 2000). En definitiva, cuando la responsabilidad se impute a actos dictados en aplicación de normas con rango legal declaradas inconstitucionales, el Tribunal Supremo ha entendido que no puede negarse tal responsabilidad invocando únicamente la falta de despliegue por parte de los perjudicados de la correspondiente actividad impugnatoria.

Esta doctrina contrasta con la que el propio Tribunal Supremo ha mantenido en relación con los supuestos en que la responsabilidad se fundamenta en la declaración de una infracción del Derecho de la Unión Europea, en los que el aquietamiento del particular en relación con los actos aplicativos de una norma declarada posteriormente contraria al Derecho europeo le impide el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial 'por rotura del nexo causal, ya que pudo, a

través del ejercicio de las oportunas acciones, invocar directamente la aplicación del Derecho Comunitario frente a la norma nacional' (Sentencias de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005).

Sobre esta divergencia en el tratamiento de unos y otros supuestos se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con motivo de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo mediante Auto de 1 de febrero de 2008, que fue resuelta por Sentencia de 26 de enero de 2010 (asunto C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, S.A.L., y Administración del Estado). En ella, el Tribunal recuerda que corresponde a cada Estado miembro resolver las reclamaciones que se planteen con arreglo a sus normas internas, siempre y cuando los requisitos exigidos a una reclamación fundada en el Derecho de la Unión Europea no sean menos favorables que los aplicables a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y que tales requisitos no se articulen de tal manera que, en la práctica, devenga imposible o muy difícil obtener la indemnización (principio de efectividad). En consecuencia, el Tribunal consideró que es contraria al Derecho de la Unión Europea la regla de un Estado miembro 'en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley' cuando tal regla no sea 'de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente'.

Este inequívoco pronunciamiento obligó al Tribunal Supremo a rectificar la doctrina según la cual la ausencia de impugnación administrativa y judicial del acto aplicativo de la norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea rompe el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria. En particular, es la Sentencia de 17 de septiembre de 2010 la que, haciéndose eco del criterio establecido por el TJUE, reconoció que 'la doctrina de este Tribunal Supremo [...] sobre la responsabilidad del Estado legislador en los casos de vulneración de la Constitución debe aplicarse, por el principio de equivalencia, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho Comunitario. Ello obliga, por el principio de vinculación a que antes nos hemos referido, a rectificar la doctrina sentada en las sentencias de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005, que entendieron que la no impugnación, administrativa y judicial, del acto aplicativo de la norma contraria al Derecho Comunitario rompía el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria para la declaración de la responsabilidad patrimonial, ruptura que, como ya se expresó, no se admite en los casos de actos de aplicación de leyes inconstitucionales, en los que no es preciso el agotamiento de los recursos administrativos y jurisdiccionales para el ejercicio de la acción de responsabilidad'. En consecuencia, el Tribunal Supremo entendió que la falta de impugnación de los actos lesivos 'no constituye obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial'.

Sentado lo anterior, no ofrece dudas que la solución adoptada por el anteproyecto se aparta del criterio jurisprudencial que instaura la mencionada STS, al imponer en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación

existentes. Sin embargo, nada impide que una norma con rango de ley pueda, en efecto, establecer dicha condición como requisito necesario para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial, siempre que con ello no contravenga los principios de equivalencia y efectividad. Desde esta perspectiva, la solución que ofrece el anteproyecto, aun siendo restrictiva, se acomoda debidamente al criterio sentado por el TJUE."



Xavier Urios Aparisi

Cap de l'Assessoria Jurídica de l'APDCAT