

Proyecto 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 Europea

[121/000071]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 50. Noviembre 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 14 de octubre de 2025, acordó en relación con el **Proyecto 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 Europea**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Hacienda y Función Pública.

El principio de la responsabilidad de los Estados miembros con relación a los perjuicios sufridos por los particulares a causa de una infracción del Derecho de la UE imputable al Estado, fue establecido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en su sentencia de 5 de marzo de 1996 en los asuntos acumulados **C-46/93, Brasserie du pêcheur y C-48/93, Factortame**.

El TJUE señalaba en el texto de la resolución que, *“el derecho a reparación constituye el corolario necesario del efecto directo reconocido a las disposiciones comunitarias cuya infracción ha dado lugar al daño causado”* y reforzaba considerablemente las posibilidades de los particulares de instar a los órganos del ejecutivo, legislativo y también del judicial, a cumplir y aplicar el Derecho de la UE.

Con esta sentencia el Tribunal ampliaba la jurisprudencia introducida por el **asunto conjunto C-6/90 y C-9/90, Francovich y Bonifaci**. Hasta entonces la responsabilidad de los Estados miembros se limitaba a los casos en los que los daños sufridos por una persona se debieran a la transposición fuera de plazo de una directiva que confería derechos subjetivos a los particulares, pero que no tenía efectos directos, esta sentencia de 1996 daba lugar a un supuesto general de responsabilidad que comprendía cualquier violación del Derecho de la UE imputable al Estado.

A raíz de varias quejas formuladas por particulares, la Comisión Europea inició, el 25 de julio de 2016, un diálogo **«EU Pilot»** –es decir, un diálogo previo a la infracción – contra el Reino de España en relación con la responsabilidad del Estado legislador, en concreto en relación con los artículos **32** y **34** de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se invocaba una posible vulneración de los principios de equivalencia y de efectividad.

Posteriormente, la Comisión incoo un **procedimiento de infracción** que derivó en la formulación de demanda por parte de la Comisión Europea contra el Reino de España el 24 de junio de 2020, por entender que, 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, 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, el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los principios de efectividad y de equivalencia.

Finalmente, el TJUE dicto **Sentencia el 28 de junio de 2022** (asunto C-278/20, de la Comisión Europea contra el Reino de España), cuyo fallo indicó lo siguiente:

«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 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 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.»*

En el mismo sentido se manifiestan las **Conclusiones del Abogado General** sobre la responsabilidad del Estado español por la infracción del Derecho de la Unión en la Ley 40/2015.

Este proyecto de Ley, que se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **dos artículos, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales**, tiene por objetivo dar cumplimiento a la citada sentencia de febrero de 2022, mediante la modificación de la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** y la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen jurídico del Sector Público**, en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado legislador como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión.

En los **Estados Miembros** de la UE el régimen de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos ha sido desarrollado de diferentes formas, tanto a través de su legislación como de la jurisprudencia, teniendo esta última un papel muy destacado en la mayoría de los casos analizados. A continuación se analizan los casos de Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal, prestando especial atención a la responsabilidad del Estado legislador y a la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la UE.

En **Alemania** la legislación reconoce la responsabilidad patrimonial por actuaciones públicas, como la actuación administrativa o de un funcionario, contemplada en el **art. 34** de la Ley Fundamental de Bonn y en el **§ 839** del *Bürgerliches Gesetzbuch*.

En cambio, el régimen sobre la responsabilidad del Estado legislador no había sido recogido en ninguna ley. Esta situación trató de resolverse en 1981, cuando se aprobó el *Staatshaftungsgesetz*, de 26 de junio de 1981, que se refería a la responsabilidad por comportamientos antijurídicos del legislador en su artículo 2. No obstante, esta norma fue declarada inconstitucional el 19 de octubre de 1982, ya que se consideró incompatible con el sistema de competencias fijado en el art. 70 de la Ley Fundamental de Bonn¹. Posteriormente, ha habido algunos intentos de regular esta materia -tras la reforma constitucional, que permitiría, en principio, su regulación a nivel federal-, especialmente en 2004² y 2008³, pero todos ellos han sido infructuosos.

En términos generales cabe señalar que la jurisprudencia alemana se ha mostrado muy poco favorable a aceptar la responsabilidad del Estado legislador⁴, con la excepción de lo previsto en los casos de incumplimiento del Derecho de la UE⁵.

En el caso de **Bélgica** el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado ha tenido un desarrollo fundamentalmente jurisprudencial, con base en los artículos 1382 y 1383 del antiguo Código Civil, derogado por el nuevo **Libro 6** del Código, que entró en vigor en enero de 2025, y que actualmente constituye la norma más relevante sobre la materia. Fue especialmente importante, en este sentido, el *arrêt La Flandria* de 1920, que constituye la “primera piedra del edificio que forma la responsabilidad civil de los poderes públicos” y el punto de partida para el establecimiento de un régimen de responsabilidad del poder ejecutivo y, más recientemente, legislativo y judicial⁶.

El régimen de responsabilidad del Estado legislador también se ha ido fijando en la jurisprudencia, con la misma base legislativa del caso anterior. Dentro de las resoluciones de la *Cour de cassation* en esta materia cabe destacar las Sentencias de 28

¹ *Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19.10.1982*. Según se afirma en la sentencia, “*das Gesetz, das in seinem Kernbestand wegen der Verletzung von Art.70 GG als verfassungswidrig erkannt worden ist, ist daher als Ganzes nichtig*” (Gründe, C, II, 2).

² *Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode. Neuordnung des Staatshaftungsrechts (G-SIG: 15011195)*. Ver iniciativa (BT-Drucksache 15/3859. Kleine Anfrage, Fraktion der FDP) y respuesta gubernamental (BT-Drucksache 15/3952).

³ *Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode. Reform des Staatshaftungsrechts*. Ver iniciativa (BT-Drucksache 16/11465. Kleine Anfrage, Fraktion der FDP) y respuesta gubernamental (BT-Drucksache 16/11554).

⁴ Ver explicaciones detalladas en la parte dedicada a Alemania en la tesis doctoral de C. Sippel („*Unionsrechtliche Staatshaftung für legislatives und judikatives Unrecht und deren Durchsetzbarkeit in Deutschland und Österreich*“, defendida en la Universidad de Viena en 2017).

⁵ Ver la nota breve de los servicios científicos del *Bundestag* publicada en 2023: *Zur Frage der Staatshaftung für legislatives Unrecht*.

⁶ Ver Coppée, T. ; Lambert de Rouvroit, M. (2019). *La responsabilité des pouvoirs publics : vers un régime unique ?*. En Broux, Lombaert, Léonard, Van Meerbeek (coord.), *La distinction entre droit public et droit privé*, Anthemis, p. 307-362.

de septiembre de 2006⁷, 10 de septiembre de 2010⁸, 30 de abril de 2015⁹ y, más recientemente, 15 de diciembre de 2022¹⁰. En ellas, la Corte ha ido estableciendo algunos criterios acerca de las condiciones en las que se puede dar lugar a una reparación, entre las que se encuentra la violación de una regla jurídica por el legislador, también en relación con las violaciones del Derecho de la UE.¹¹

Al igual que en el caso belga, en **Francia** el régimen de la responsabilidad patrimonial también es de construcción jurisprudencial. La primera gran decisión en este sentido fue el *arrêt Blanco* de 1873¹². Desde esa fecha, a través de las decisiones del Consejo de Estado, se ha ido ampliando el número de circunstancias en las cuales el Estado se considera como responsable.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador (*responsabilité du fait des lois*) no se ha desarrollado a nivel legislativo, sino a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, establecida a lo largo de una amplia serie de *arrêts*.

El punto de partida de todos ellos fue el *Arrêt La Fleurette*, de 1938¹³. Esta decisión tuvo una gran relevancia tanto a nivel nacional como internacional, ya que

⁷ *Cour de cassation, 28 septembre 2006, C.02. 0570.F.* Según el texto de dicha sentencia, “L’Etat est, comme les gouvernés, soumis aux règles de droit, et notamment à celles qui régissent la réparation des dommages découlant des atteintes portées par des fautes aux droits subjectifs et aux intérêts légitimes des personnes.

En règle, la faute dommageable commise par l’un de ses organes engage la responsabilité directe de l’Etat sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil lorsque l’organe a agi dans les limites de ses attributions légales ou qu’il doit être tenu comme ayant agi dans ces limites par tout homme raisonnable et prudent.

Le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l’Etat, n’implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l’obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l’exercice de la fonction législative.”

⁸ *Cour de cassation, 10 septembre 2010. F.09.0042.N.*

⁹ *Cour de cassation, 30 avril 2015. C.12.0637.F.*

¹⁰ *Cour de cassation, 15 décembre 2022. C.21.0003.F.*

¹¹ Ver un análisis y evaluación de esta evolución en F. Bouhon (2020). *La responsabilité civile pour la faute du législateur. Journal des Tribunaux.*

¹² Tribunal des conflits, du 8 février 1873, 00012, publié au recueil Lebon.

¹³ *Conseil d’État, Assemblée, du 14 janvier 1938, 51704.* Considera “que l’interdiction ainsi édictée [en la loi du 29 juin 1934] en faveur de l’industrie laitière a mis la société requérante dans l’obligation de cesser la fabrication du produit qu’elle exploitait antérieurement sous le nom de “Gradine”, lequel entrait dans la définition donnée par l’article de loi précité et dont il n’est pas allégué qu’il présentât un danger pour la santé publique ; que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l’ensemble des circonstances de l’affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l’intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité ; qu’il suit de là que la société “La Fleurette” est fondée à demander que l’Etat soit condamné à lui payer une indemnité en réparation du préjudice par elle subi”.

“abrió el camino al reconocimiento de la existencia de un nuevo instituto del Derecho que aunque, siendo muy excepcional su reconocimiento, fue poco a poco aceptado por los tribunales franceses y más tarde por algunos Ordenamientos Jurídicos europeos”¹⁴ y marcó la jurisprudencia posterior, dentro de la cual destacan las siguientes resoluciones:

- *CE, Assemblée, 21 janvier 1944, Sieurs Caucheteaux et Desmont, n° 62258*¹⁵;
- *CE, 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, n° 215957*;
- *CE, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 02/11/2005, 266564*;
- *CE, Assemblée, 08/02/2007, 279522* (conocida como *décision Gardedieu*) ;
- *CE, Assemblée 22 octobre 2010, Mme Bleitrach, n° 301572*;
- *CE, 23 juillet 2014, Société d'éditions et de protection route, n° 354365*.

Desde 2007, cuando se adoptó la *décision Gardedieu*, el Consejo de Estado ha considerado que es posible responsabilizar al Estado y obtener una reparación por los daños sufridos por la aplicación de una ley contraria a las obligaciones internacionales, y muy especialmente de las europeas. Así se ha confirmado más recientemente también en relación con la Constitución (ver *décisions n°425981, 425983 y 428162*, las tres de 2019)¹⁶.

En **Italia** los principios generales relativos a la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentran en el art. 30 del *Codice del processo amministrativo* y en el *Codice civile* (arts. 2043-2059), con base en el art. 28 de la Constitución. Este régimen ha sido desarrollado de forma detallada por la jurisprudencia, entre la que destaca la *Sentenza n. 500/1999* de la *Corte di Cassazione*¹⁷.

Sobre el *Arrêt La Fleurette* y su importancia en el desarrollo de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se puede consultar la [nota](#) del propio Consejo de Estado en la recopilación *Les grandes décisions depuis 1873*, que recoge la jurisprudencia del órgano - antes de las decisiones de 2019 -.

¹⁴ V. Moret Millás, S. Gatío Jiménez de Laiglesia (2017). *La responsabilidad del Estado-legislador: antecedentes y situación tras la reforma de 2015*. En *Revista de las Cortes Generales*, 100-101-102, p. 8.

De forma general, también puede considerarse el estudio de Derecho comparado publicado por la *Société de Législation Comparée* en 2015: *Section Droit de l'action publique. Groupe de travail. Fondements de la responsabilité*, especialmente las pp. 14-16, que contienen la nota de síntesis sobre *La responsabilité du fait de légiférer*.

¹⁵ Ver *Recueil Lebon, 1944, p. 22*.

¹⁶ Sobre todas ellas puede consultarse la nota del *Le Conseil d'État reconnaît la possibilité d'engager la responsabilité de l'État du fait de lois inconstitutionnelles, sous certaines conditions*.

¹⁷ Sobre esta resolución se puede consultar el estudio de Patroni Griffi *A 20 anni della sentenza n. 500-1999*.

El principio de responsabilidad del Estado legislador no está recogido en la normativa, pero sí ha sido desarrollado por la jurisprudencia, especialmente desde los últimos años del siglo XX¹⁸.

En el caso de la responsabilidad por los daños y perjuicios sufridos por los particulares en su patrimonio por violaciones de normas de la UE fue especialmente relevante para Italia la **Sentencia Francovich**, citada más arriba. La cuestión ha sido abordada recientemente por el *Consiglio dei Stato* en la **Sentenza, sez. IV, 4 maggio 2023, n. 4523, sulla possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale nel giudizio impugnatorio di legittimità, sulla responsabilità civile del legislatore e sui presupposti della responsabilità per lesione dell'affidamento**.

A diferencia de lo que ocurre en los otros casos, el régimen **portugués** sobre la materia tiene una clara base constitucional y ha sido desarrollado con mayor detalle por la legislación.

El **art. 22** de la *Constituição da República Portuguesa* consagra el principio de responsabilidad de las entidades públicas, afirmando que el Estado y las demás entidades públicas son civilmente responsables, en forma solidaria con los titulares de los órganos, funcionarios o agentes, por acciones u omisiones realizadas en el ejercicio de sus funciones y por causa de su ejercicio, de las que resulte una violación de los derechos, libertades y garantías o un perjuicio para otros.

La **Lei n.º 67/2007** (*Regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas*), que desarrolla dicha disposición constitucional, incluye explícitamente la actividad legislativa del Estado dentro del ámbito de aplicación de la norma. Según afirma el **art. 1**, “*A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial*”.

¹⁸ Torregrossa, M. (2022). *Ulteriori spunti sulla posizione della giurisprudenza in materia della responsabilità dello stato-legislatore*. *federalismi.it Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, p. 132. Este estudio contiene un análisis detallado y actualizado de la jurisprudencia sobre la materia en sus diferentes vertientes.

El régimen específico para los daños resultantes del ejercicio de la función político-legislativa se encuentra en el **art. 15**. Según esta norma, el Estado y las regiones autónomas son civilmente responsables de los daños anormales causados a los derechos o intereses legalmente protegidos de los ciudadanos por actos político-legislativos contrarios a la Constitución, el Derecho internacional, el Derecho de la UE o un acto legislativo de valor reforzado (apartado primero), así como de los daños anormales que resulten de la omisión del desarrollo legislativo necesario para la ejecución de normas constitucionales (apartado tercero)¹⁹.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Hacienda y Función Pública, en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Exposición de Motivos: documentación citada**
- **Documentos comparativos**
- **Jurisprudencia**
- **Estudios**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

¹⁹ Ver, sobre su desarrollo e interpretaciones, el estudio de V. L. de Almeida (2020). *Responsabilidade civil do Estado decorrente do exercício da função legislativa*. *Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 6 (2020)*, nº 2, 1367-1428.