

La menguante responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho

GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de València.

Resumen

En materia de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, la novedad más importante habida desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 hasta la fecha es, seguramente, la relativa a la obligación del Estado de indemnizar los daños causados por leyes contrarias a Derecho. En el presente trabajo se pone relieve cómo el alcance de esta responsabilidad, definido inicialmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en unos términos considerablemente amplios, ha ido menguando paulatinamente, de resultas de sucesivas rectificaciones del Alto Tribunal y de la regulación contenida en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, producidas seguramente como consecuencia de las enormes inconsistencias que dicha jurisprudencia presentaba desde su origen y que, todavía hoy, sigue presentando en gran medida.

Palabras clave: responsabilidad patrimonial del Estado, Derecho de la Unión Europea, justicia constitucional, inconstitucionalidad.

Resum

En matèria de responsabilitat patrimonial dels poders públics, la novetat més important haguda des de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola de 1978 fins a la data és, segurament, la relativa a l'obligació de l'Estat d'indemnitzar pels danys causats per lleis contràries a dret. En

aquest treball es posa relleu com l'abast d'aquesta responsabilitat, definit inicialment per la jurisprudència del Tribunal Suprem en uns termes considerablement amplis, ha anat minvant gradualment, de resultes de successives rectificacions de l'alt tribunal i de la regulació continguda en la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, produïdes segurament com a conseqüència de les enormes inconsistències que aquesta jurisprudència presentava des del seu origen i que, encara avui, continua presentant en gran manera.

Paraules clau: responsabilitat patrimonial de l'Estat, dret de la Unió Europea, justícia constitucional, inconstitucionalitat.

Abstract

Under the case-law of the Spanish Supreme Court, the State is liable for the damages caused by legislative provisions contrary either to European Union Law or the Constitution. This paper shows that the scope of that liability, initially defined in very generous terms, has been gradually reduced as a result of successive amendments from the Supreme Court and the Legislature. The inconsistencies such case-law presents from its inception probably explains its diminishing relevance.

Key Words: State Liability for Legislative Infringements, European Union Law, Constitutional Law, Judicial Review.

Sumario

- I. La jurisprudencia inicial del Tribunal Supremo.
- II. Críticas doctrinales.
- III. Primeras rebajas. El Tribunal Supremo matiza.
- IV. Segundas rebajas. La Ley 40/2015 lo pone muy difícil.
- V. Reflexiones finales.
- VI. Bibliografía citada.

I. La jurisprudencia inicial del Tribunal Supremo

La responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados por la aplicación de una ley antes de haber sido declarada contraria a Derecho, ora a la Constitución ora al ordenamiento jurídico de la Unión Europea, es una creación jurisprudencial. El Tribunal Supremo la alumbró en una nutrida serie de sentencias iniciada en el año 2000 relativa al caso de la llamada «tasa complementaria sobre el juego». El precepto legal que estableció este tributo fue publicado en 1990 y declarado inconstitucional en 1996, cuando ya había transcurrido el plazo de prescripción para que los afectados solicitaran la devolución de los ingresos indebidos. Solo algunos afortunados, que habían acudido a los Tribunales y conseguido que estos elevaran una cuestión de inconstitucionalidad, o que habían tenido la suerte de que no se hubiera puesto todavía fin a la correspondiente vía contencioso-administrativa, pudieron obtener la devolución de las cantidades pagadas en virtud de la ley inconstitucional. Parecía, pues, que el resto de los contribuyentes afectados –los que nunca instaron la devolución y los que, tras instarla, recibieron sentencias o actos administrativos denegatorios firmes– ya no podrían lograr la restitución de esas cantidades.

Sin embargo, muchos de ellos lo consiguieron a través de una acción de responsabilidad. El Tribunal Supremo declaró en esas sentencias que los ciudadanos afectados por la aplicación de una ley luego declarada inconstitucional, aunque no pudieran impugnar las resoluciones judiciales y administrativas firmes dictadas al amparo de la misma ni tampoco solicitar el restablecimiento de sus derechos por ella lesionados –por ejemplo, la devolución de los ingresos tributarios que se vieron obligados a pagar en virtud de la ley en cuestión–, sí tenían la posibilidad de obtener de la Administración una indemnización por los perjuicios que la aplicación de la norma inconstitucional les hubiera causado. Disponían para ejercer esta acción de un año desde la publicación en el BOE de la correspondiente sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad (véanse, entre otras muchas, las SSTs de 29 de febrero de 2000, rec. 49/1998; 13 de junio de 2000, rec. 567/1998; y 15 de julio de 2000, rec. 736/1997).

Esta jurisprudencia tenía y sigue teniendo una extraordinaria importancia, cuando menos por dos razones. De un lado, porque no resulta nada infrecuente que una ley, tras años de vigencia, haya dado lugar a miles o incluso millones de aplicaciones y situaciones jurídicas perjudiciales para ciertos ciudadanos antes de ser declarada inconstitucional. De otro, porque los argumentos ofrecidos por el Tribunal Supremo para sostener dicha solución eran igualmente aplicables –y, por lo tanto, habrían de conducir naturalmente a extenderla– a los casos de daños ocasionados por reglamentos ilegales o por disposiciones contrarias al Derecho de la Unión Europea.

El Alto Tribunal argumentaba que la circunstancia de que los actos dictados en virtud de la ley inconstitucional hubiesen adquirido firmeza y siguiesen produciendo efectos jurídicos no quitaba que los perjuicios causados por la aplicación de esa ley fuesen antijurídicos y, por lo tanto, indemnizables. La acción de responsabilidad era distinta e independiente respecto de la de revisión. También afirmaba que los afectados no tenían la carga de defenderse activamente contra una ley inconstitucional impugnando los actos dictados en aplicación de la misma. En palabras de la Sentencia de 13 de junio de 2000 (rec. 567/1998), «no puede considerarse una carga exigible al particular con el fin de eximirse de soportar los efectos de la inconstitucionalidad de una ley la de recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que esta es inconstitucional. La Ley, en efecto, goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo. Por otra parte, los particulares no son titulares de la acción de inconstitucionalidad de la ley, sino que únicamente pueden solicitar del Tribunal que plantee la cuestión de inconstitucionalidad».

II. Críticas doctrinales

Esta doctrina recibió abundantes y duras críticas [véanse, a modo ilustrativo, Doménech Pascual (2001); Alonso García (2002) y García de

Enterría (2005); otros autores, como Galán Vioque (2001), la valoraron positivamente]. Resulta contradictorio sostener que una sentencia –v. gr. que declara que el recurrente no tiene derecho a que se le devuelva lo pagado al Estado en aplicación de la ley en cuestión– produce efectos jurídicos inatacables y, al mismo tiempo, afirmar que los perjuicios ocasionados por dicha sentencia son antijurídicos. Además, la referida carga no tiene nada de extraordinario. Lo normal, tanto aquí como en otros muchos países, es que los ciudadanos perjudicados por una actuación estatal antijurídica se vean obligados a impugnarla para obtener la tutela judicial de sus derechos. La presunción de validez de las leyes, lo mismo que la de los actos administrativos, no es obstáculo para que los Tribunales competentes adopten las medidas conducentes a proteger al recurrente, si consideran que dicha actuación es efectivamente contraria a Derecho.

En mi opinión, la principal objeción que cabe poner a esta jurisprudencia es que sus consecuencias prácticas son difícilmente compatibles con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en aras de la cual existen cosas tales como los plazos de prescripción y la firmeza de actos administrativos y sentencias. No parece razonable posibilitar el resarcimiento de absolutamente todos los daños ocasionados por una ley masivamente aplicada durante décadas antes de ser anulada, máxime cuando la eficacia preventiva de semejante responsabilidad es sumamente dudosa, pues el prolongado periodo de tiempo que normalmente media entre la aplicación de la ley y el pago de la indemnización hace muy improbable que los autores de aquélla soporten efectivamente el coste político y económico que implica dicho pago.

En la práctica, la jurisprudencia criticada supone desatender absolutamente las exigencias del principio de seguridad jurídica y vaciar de sentido las reglas establecidas por la Constitución y el legislador para resolver de manera equilibrada las tensiones que entre ese principio y el de constitucionalidad surgen cuando se declara la invalidez de una ley. Como advierte la STC 159/1997, «la Constitución y nuestra Ley

Orgánica... han querido establecer un necesario equilibrio entre la consecuencia de una declaración de inconstitucionalidad –esto es, la nulidad del precepto legal cuestionado– y la garantía de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE); excluyendo así una general remoción del pasado por obra de los pronunciamientos de inconstitucionalidad que pueda llevar a cabo este Tribunal. Si se quiere, dicho en otros términos, un equilibrio entre la estabilidad de las situaciones por así decir «judicialmente consolidadas» de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del art. 161.1 a) CE, y, de otro lado, ciertas excepciones, vinculadas con una posible revisión in bonum, como son todas las comprendidas en el indicado art. 40.1 LOTC» [Ley Orgánica del Tribunal Constitucional].

Repárese, también, en que esta jurisprudencia supone una seria amenaza para una de las finalidades que tales preceptos persiguen, cual es la de evitar que el Tribunal Constitucional, a la vista de los demolidores efectos que para la seguridad jurídica podría tener dicha responsabilidad, se resista de manera consciente o inconsciente a declarar la inconstitucionalidad de leyes en realidad contrarias a la Constitución, con el fin de evitar tales efectos.

Debe notarse, finalmente, que esta responsabilidad del Estado por leyes contrarias a Derecho se reconoce en unos términos más amplios que la responsabilidad que nace en casos similares, lo que no parece justificado. De acuerdo con una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Administración solo responde de los daños causados por un acto administrativo declarado ilegal cuando la ilegalidad es cualificada, cuando esta es fruto de una «flagrante desatención normativa». La Administración no responde si adoptó la decisión dentro de unos ciertos márgenes de razonabilidad. Se viene a decir, pues, que se trata de una responsabilidad por negligencia: solo surge la obligación de indemnizar cuando la ilegalidad fue el resultado de una infracción del deber de cuidado exigible. Esta es también la regla aplicable en el Derecho de la Unión Europea. Para que las instituciones comunitarias y los Estados miembros respondan por los daños causados

por la vulneración del ordenamiento comunitario, se requiere que esta constituya una «infracción suficientemente caracterizada», una irregularidad que no habría cometido una Administración normalmente prudente y diligente (véase Doménech Pascual, 2010).

Respecto de las leyes declaradas inconstitucionales, por el contrario, el Tribunal Supremo ha venido a declarar que la responsabilidad resultante tiene un carácter objetivo. No hace falta que la inconstitucionalidad en cuestión sea «suficientemente caracterizada» para que nazca la obligación de reparar los daños causados.

III. Primeras rebajas. El Tribunal Supremo matiza

Tal vez el Tribunal Supremo no midiera inicialmente las consecuencias prácticas que se derivaban de la jurisprudencia expuesta. Sea como fuere, parece que sí las ha ponderado con posterioridad para enmendarla, siquiera de manera parcial y con notables incoherencias.

La primera rectificación consistió en entender que no cabía la indemnización cuando el Tribunal Constitucional, en las sentencias anulatorias de las leyes en cuestión, declaró que, por exigencia del principio de seguridad jurídica, únicamente habían de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la declaración de inconstitucionalidad aquellas que, a la fecha de publicación de esta, no hubiesen adquirido firmeza al haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas. El Tribunal Supremo consideró que tales declaraciones constitucionales vedaban no solo las acciones de revisión de los correspondientes actos y sentencias, sino también las acciones de responsabilidad por los daños ocasionados, pues «entenderlo de otro modo desnaturalizaría la decisión del Tribunal Constitucional» (véanse, entre otras, las SSTs de 1 de julio de 2003, rec. 18/2002; 8 de julio de 2003, rec. 20 y 33/2002; 18 de septiembre de 2003, rec. 122/2002; y 2 de febrero de 2004, rec. 9/2002). La argumentación resulta sorprendente, en primer lugar, porque tales

declaraciones no hacen sino transcribir lo que ya se establece en los artículos 40.1 de la LOTC y 73 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En segundo lugar, porque contradice una de las razones medulares en las que se basaba la referida jurisprudencia: la de que las acciones de revisión y responsabilidad son distintas e independientes la una de la otra; la imposibilidad de ejercer la acción de revisión no impide que pueda ejercerse la acción de responsabilidad (para más detalles, Dómenech Pascual, 2005).

El Tribunal Supremo también se resistió inicialmente a indemnizar los daños ocasionados por reglamentos ilegales (Doménech Pascual, 2003) o por leyes contrarias al Derecho comunitario (SSTS de 29 de enero de 2004, rec. 52/2002, y 24 mayo de 2005, rec. 73/2003), por considerar que no se trataba de casos análogos, a pesar de que era evidente que sí existía una analogía, como en seguida vamos a comprobar.

En efecto, el Tribunal Supremo tuvo que rectificar como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de enero de 2010 (*Transportes Urbanos*, C-118/08)¹. En ella se declara que ambos tipos de asuntos sí son similares y merecen el mismo tratamiento en virtud del llamado principio de equivalencia, que prohíbe que las acciones procesales basadas en una violación del Derecho de la Unión se sometan a un régimen menos favorable para sus titulares que las acciones análogas basadas en la infracción del Derecho interno. A estos efectos es irrelevante la única diferencia existente entre los dos tipos de casos considerados, consistente en que unas infracciones lo son de la Constitución mientras que otras lo son del ordenamiento jurídico comunitario. Es decir, el Tribunal de Luxemburgo no entra a enjuiciar si el Derecho de la Unión garantiza «el café para todos», pero deja sentado que si se les da a los unos no se les puede negar a los otros.

Seguidamente, el Tribunal Supremo se decantó por extender a las leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea su jurisprudencia, más favorable para las víctimas, relativa a las leyes declaradas

¹ Sobre esta Sentencia y la posterior reacción del Tribunal Supremo, véanse, por todos, Alonso García (2010); Plaza (2010); Rodríguez de Santiago (2011).

inconstitucionales (STS de 17 de septiembre de 2010, rec. 149/2007), a pesar de que también podía haber optado por la solución contraria e «igualar por abajo» (como, por ejemplo, postulaba Rodríguez de Santiago, 2011). En coherencia con esta posición, y casi al mismo tiempo, el Tribunal Supremo también extendió a los reglamentos ilegales dicha jurisprudencia (STS de 21 de septiembre de 2010, rec. 533/2006).

Semejante extensión hacía todavía más relevante y problemática esa responsabilidad –piénsese, por ejemplo, en que hay leyes tributarias que se han aplicado millones de veces durante lustros antes de que se declararan contrarias al Derecho de la Unión–, lo que seguramente propició que el Tribunal Supremo volviera a matizarla, tratando de reducir su alcance y, con ello, de escapar de las consecuencias –difíciles de asumir en la práctica– que lógicamente se deducían de su posición de fondo.

El matiz consistía en sostener que solo cabía indemnizar los daños ocasionados por una ley contraria al Derecho comunitario cuando la infracción del mismo fuese «suficientemente caracterizada» (SSTS de 18 de enero, 28 de febrero y 12 de junio de 2012, rec. 588/2010, 373/2011 y 32/2011). Recordemos que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, para que las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros respondan por los daños causados por infracciones del ordenamiento jurídico comunitario es necesario que estas alcancen una caracterización suficiente.

El problema es que exigir este requisito cuando se juzga la responsabilidad del Estado por violaciones del Derecho de la Unión Europea y no hacer lo propio cuando se trata de leyes contrarias a la Constitución vulnera flagrantemente el principio de equivalencia, en la medida en que el Tribunal Supremo está tutelando aquí un derecho indemnizatorio basado en aquel ordenamiento jurídico en condiciones menos favorables para su titular que los derechos similares basados en el ordenamiento interno español. Habida cuenta de que el Tribunal de

Justicia ya ha declarado que el derecho a obtener una indemnización es sustancialmente equivalente en ambos casos, resulta altamente probable que dicho órgano judicial vuelva a pronunciarse más temprano que tarde sobre el particular y advierta lo obvio: que la diferencia en cuestión resulta inadmisibles (véase Cobreros Mendazona, 2015).

IV. Segundas rebajas. La Ley 40/2015 lo pone muy difícil

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, introduce en nuestro ordenamiento jurídico la primera regulación legislativa específica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por leyes contrarias a Derecho, y lo hace en unos términos muy restrictivos, que van a dificultar enormemente que los perjudicados puedan obtener una indemnización por los daños que la aplicación de estas normas les haya ocasionado.

El artículo 32.3.II de la Ley 40/2015 distingue entre los casos en que la lesión deriva de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y aquellos en los que los daños fueron ocasionados por la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En ambos supuestos, para que nazca el deber de indemnizar, deben concurrir los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: a) que la aplicación de la ley haya ocasionado una lesión que «el particular no tenga el deber jurídico de soportar»; y b) que el daño alegado sea «efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas».

También respecto de ambos casos, la Ley 40/2015 dispone que [solo] procederá la 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 [o la infracción del Derecho de la Unión Europea] posteriormente declarada». Es decir, los perjudicados por la aplicación de la ley posteriormente declarada inválida que no agotaron todas las instancias judiciales contra dicha aplicación o no

adujeron en ellas la correspondiente inconstitucionalidad o infracción del ordenamiento jurídico comunitario no podrán luego exigir el resarcimiento de los daños sufridos.

Además, el artículo 34.1.II de la Ley establece un límite temporal aplicable a los dos supuestos: [solo] «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 Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa». Con este último inciso se da a entender, pues, que ese plazo puede reducirse todavía más, hasta desaparecer incluso, si el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea deciden dar a la sentencia que declara la invalidez de la ley una eficacia jurídica prospectiva, meramente *pro futuro*. Recordemos que, en estos casos, el Tribunal Supremo ya había entendido que no cabía exigir responsabilidad patrimonial. Resulta razonable estimar que este precepto legal viene a dar un espaldarazo a la referida jurisprudencia.

Algunos autores han criticado esta regulación no solo por restringir muy sustancialmente los supuestos en los que la indemnización resulta procedente, sino también por alentar la «litigiosidad con un mero carácter preventivo», por propiciar que los afectados acudan a los Tribunales simplemente con vistas a no cerrarse la posibilidad de ejercer una futura acción de responsabilidad patrimonial para el caso de que la ley en cuestión sea declarada inválida (Galán Vioque, 2015).

Respecto de las leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea, la Ley 40/2015 establece un régimen todavía más restrictivo. Aquí, el Estado solo responderá si, además de los requisitos mencionados anteriormente: a) la norma europea infringida tiene «por objeto conferir derechos a los particulares»; b) el incumplimiento está «suficientemente caracterizado»; y c) existe 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».

En la medida en que esta regulación sujeta las acciones de responsabilidad basadas en una infracción del Derecho de la Unión Europea a esos tres requisitos adicionales, a unas condiciones más estrictas que las previstas para las acciones análogas basadas en una violación de la Constitución, la Ley 40/2015 es en este punto flagrantemente contraria al antedicho principio de equivalencia [en el mismo sentido, Galán Vioque (2015); Cobreros Mendazona (2016); Guichot (2016); en cambio, a favor, García de la Rosa (2017)]. Adicionalmente, es discutible si la regulación considerada vulnera el principio de efectividad, al hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil que los perjudicados puedan obtener la tutela efectiva de sus derechos lesionados [véase, por todos, Guichot (2016); Campos Martínez (2016); en cambio, a favor de la nueva regulación, González Alonso (2016)]. De hecho, la Comisión Europea ha iniciado un procedimiento de incumplimiento contra el Reino de España por la infracción de los principios de equivalencia y efectividad en esta materia (véase Lozano Cutanda, 2018).

V. Reflexiones finales

En este y anteriores trabajos hemos argumentado por qué nos parece desacertada la llamada responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho tal como ha sido configurada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Ley 40/2015 ha tratado de limitar su alcance a fin de evitar o al menos mitigar las perniciosas consecuencias que para la seguridad jurídica se derivaban de aquélla, pero lo ha hecho de manera poco afortunada: de un lado, porque incurre en evidentes infracciones del Derecho de la Unión Europea; de otro, porque mantiene una construcción jurídica intrínsecamente inconsistente.

El gran «pecado original» de la referida jurisprudencia, que no ha sido borrado por la Ley 40/2015, consiste en que la responsabilidad patrimonial que en ella se consagra deja sin efecto práctico los

preceptos que, en aras de lograr un justo equilibrio entre todos los principios e intereses legítimos en juego, regulan la posibilidad de revisar las situaciones y decisiones jurídicas nacidas en aplicación de una ley posteriormente declarada contraria a Derecho. Resulta un contrasentido excluir la posibilidad de revisar una sentencia en aplicación de la ley inconstitucional y luego estimar que una de las partes «no tiene la obligación de soportar» los efectos jurídicos negativos que aquélla estableció. Se incurre en una evidente incoherencia cuando se sostiene que el acto que impuso a un particular un decremento patrimonial es firme, inimpugnable, obligatorio y sigue produciendo efectos jurídicos y, al mismo tiempo, se afirma la antijuridicidad de ese decremento y, por ende, la obligación de resarcirlo. Las acciones de revisión y de responsabilidad no son ni deben ser independientes las unas de las otras.

A través de los procedimientos de revisión de las situaciones surgidas y decisiones adoptadas al amparo de la ley inválida, los afectados pueden obtener ora la tutela primaria –el restablecimiento– ora la tutela secundaria –una indemnización por la lesión– de sus derechos e intereses legítimos. Es claro que la utilización de esos procedimientos de revisión está sujeta a ciertos límites y condiciones, a determinadas reglas fijadas por la Constitución [art. 161.1.a)] y el legislador (art. 40.1 LOTC) con el fin de cohonstar equilibradamente las exigencias contrapuestas que en esta materia se derivan de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Si se estima que esas reglas son demasiado rígidas o no resuelven satisfactoriamente determinados casos, convendría reconsiderarlas y, en su caso, ajustarlas. Pero ningún sentido tiene mantenerlas formalmente para luego tratar de eludirlas, en mayor o menor medida, a través de reglas de responsabilidad escasamente meditadas y que resuelven de manera muy desequilibrada los problemas planteados, para luego limitar los perniciosos efectos de esas reglas mediante nuevas podas y parches normativos, que siguen sin dar una solución adecuada a dichos problemas.

A fin de lograr ese justo equilibrio, una eventual reforma de esos procedimientos de revisión debería marcarse, a nuestro juicio, dos grandes objetivos:

- En primer lugar, deberían articularse cauces que permitan que todos los casos en los que se discute o puede discutirse la validez de una norma legal se resuelvan de manera relativamente rápida y poco costosa, y en condiciones que aseguren la igualdad de los afectados o potenciales afectados. Hay que evitar, en la medida de lo razonable, situaciones como la que dio pie a la jurisprudencia criticada, donde se anuló una ley muchos años después de que comenzara a aplicarse, y donde diversos grupos de afectados tuvieron una suerte muy dispar a la hora de ver tutelados sus derechos, a pesar de encontrarse en una posición sustancialmente igual. Parece obvio que para ello hace falta algún mecanismo potente y eficiente de «agregación de casos». A la vista del clamoroso fracaso que han experimentado los mecanismos de este tipo ensayados en nuestro país durante las últimas décadas –v. gr. extensión de efectos de sentencias, acumulación de procedimientos, pleitos testigo, etc.–, seguramente deberíamos explorar la posibilidad de incorporar y configurar adecuadamente instrumentos como las denominadas «acciones de clase», que en otros ordenamientos jurídicos han cosechado un considerable éxito.
- En segundo lugar, una vez declarada con efectos generales la invalidez de una ley, debería establecerse, a los efectos de revisar las situaciones surgidas a su amparo que hasta entonces no han sido cuestionadas, un régimen seguramente más diferenciado que el actualmente existente. Es probable que la mayor o menor amplitud de las posibilidades de revisión –v. gr. el plazo establecido a estos efectos– deba variar en función de factores que ahora mismo no se tienen suficientemente en cuenta: la gravedad y la notoriedad de la infracción cometida, la naturaleza de los derechos lesionados, etc.

VI. Bibliografía citada

- Alonso García, M. C.: «La reciente jurisprudencia sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador frente a daños derivados de leyes inconstitucionales», *Revista de Administración Pública*, 157, 2002, pp. 215-240.
- Alonso García, M. C.: «La necesaria reformulación de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador: reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de enero de 2010», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 12, 2010, pp. 74-81.
- Campos Martínez, Y. A.: «La incidencia del artículo 32 de la Ley 40/2015 sobre la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador en materia tributaria. «¿Crónica de una muerte anunciada?», *Nueva Fiscalidad*, 5, 2016, pp. 121-176.
- Cobrerros Mendazona, E.: «La exigibilidad del requisito de la violación suficientemente caracterizada al aplicar en nuestro ordenamiento el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015, pp. 11-59.
- Cobrerros Mendazona, E.: «La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial», *Revista de Administración Pública*, 200, 2016, pp. 315-339.
- Doménech Pascual, G.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de una ley inconstitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 110, 2001, pp. 269-299.
- Doménech Pascual, G.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la anulación de un reglamento», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 22, 2003, pp. 577-596.
- Doménech Pascual, G.: «La responsabilidad patrimonial de la Administración por leyes declaradas inconstitucionales: las contradicciones del Tribunal Supremo», *Impuestos*, 11, 2005, pp. 13-28.

- Doménech Pascual, G.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales. ¿Responsabilidad objetiva o por culpa?», *Revista de Administración Pública*, 183, 2010, pp. 179-231.
- García de Enterría, E.: «Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una ley declarada inconstitucional», *Revista de Administración Pública*, 166, 2005, pp. 99-147.
- Galán Vioque, R.: «La indemnización de los daños y perjuicios producidos por una ley inconstitucional: ¿Una rebelión del Tribunal Supremo frente al Tribunal Constitucional?», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 41, 2001, pp. 155-187.
- Galán Vioque, R.: «A vueltas con la regulación de la responsabilidad del Estado Legislador: Un nuevo intento introducido en el Proyecto de Ley de Régimen jurídico del Sector Público de limitar el alcance de la responsabilidad del Estado Legislador, esta vez en su vertiente del ilícito legislativo», *Documentación Administrativa*, 2, 2015.
- González Alonso, A.: «La responsabilidad del Estado legislador por vulnerar el Derecho Europeo o la Constitución. Un análisis comparativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 2016, pp. 381-429.
- Lozano Cutanda, B.: «La Comisión considera que los requisitos procesales que exige la Ley 40/2015 para poder reclamar responsabilidad al Estado legislador no son conformes con el Derecho de la Unión», *Diario La Ley*, 2018, 9149.
- Plaza, C.: «Member States Liability for Legislative Injustice. National Procedural Autonomy and the Principle of Equivalence; Going too far in *Transportes Urbanos*», *Review of European Administrative Law*, 3(2), 2010, pp. 27-51.
- Rodríguez de Santiago, J. M.: «Igualar por abajo». La doctrina del Tribunal Supremo sobre la responsabilidad del Estado derivada de la ley contraria al Derecho comunitario y de la ley inconstitucional», *Revista Española de Derecho Europeo*, 38, 2011, pp. 141-171.

