



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 9 de dezembro de 2021¹

Processo C-278/20

**Comissão Europeia
contra**

Reino de Espanha

«Incumprimento de Estado — Violação do direito da União pelo legislador espanhol — Danos causados aos particulares — Legislação nacional que alinha o regime da responsabilidade do Estado legislador pelas violações do direito da União pelo regime estabelecido para as violações da Constituição espanhola por atos do legislador — Indemnização que se tornou impossível ou excessivamente difícil — Princípios da efetividade e da equivalência»

I. Introdução

1. O Tribunal de Justiça afirma-o reiteradamente: o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema dos Tratados². Os particulares lesados têm direito a reparação, desde que estejam preenchidos três requisitos, a saber, que a regra de direito da União violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a violação dessa regra seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelos particulares³.

2. Importa ainda precisar que, sem prejuízo do direito a reparação baseado diretamente no direito da União quando esses requisitos estão preenchidos, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, entendendo-se que os requisitos estabelecidos pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos prejuízos não podem ser menos favoráveis do que os aplicáveis a reclamações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência), nem podem ser organizados de forma a, na prática, tornarem impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (princípio da efetividade)⁴.

¹ Língua original: francês.

² Acórdãos de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, n.º 35); de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 31); de 23 de maio de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, n.º 24), bem como de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 29).

³ Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51); de 23 de maio de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, n.º 25), bem como de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 30).

⁴ Acórdãos de 30 de setembro de 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 58), e de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 31).

3. Estes dois princípios estão no cerne da presente ação por incumprimento. Com efeito, com a sua petição de 24 de junho de 2020, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao ter adotado e ao manter em vigor certas disposições relativas à responsabilidade do Estado legislador, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos princípios da efetividade e da equivalência, que limitam a autonomia processual⁵ de que dispõem os Estados-Membros quando determinam os requisitos que regulam a sua responsabilidade por danos causados aos particulares em violação do direito da União.

II. Direito espanhol

4. A Constituição espanhola prevê, no seu artigo 106.º, n.º 2, que «[o]s particulares têm o direito, nos termos previstos pela lei, de ser indemnizados por qualquer lesão causada aos seus bens e aos seus direitos, salvo em caso de força maior, quando tal lesão seja consequência do funcionamento dos serviços públicos».

5. A Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Lei orgânica 6/1985 relativa ao Poder Judicial), de 1 de julho de 1985⁶, conforme alterada pela Lei orgánica 7/2015, de 21 de julho de 2015⁷, prevê, no seu artigo 4.º bis, n.º 1, que «[o]s juízes e os tribunais aplicarão o direito da [União] em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia».

6. A Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Lei 29/1998 relativa ao Contencioso Administrativo), de 13 de julho de 1998⁸, enuncia, no seu artigo 31.º:

«1. O demandante pode pedir a declaração de ilegalidade e, se for caso disso, a anulação dos atos e disposições suscetíveis de serem impugnados ao abrigo do capítulo anterior.

2. Pode igualmente pedir o reconhecimento de uma situação jurídica individualizada e a adoção das medidas adequadas para o pleno restabelecimento da mesma, incluindo, sendo caso disso, a indemnização dos danos.»

7. O artigo 71.º, n.º 1, alínea d), da referida lei prevê:

«Quando a sentença der provimento ao recurso contencioso administrativo:

[...]

d) Se for julgado procedente um pedido de reparação de danos, o direito à reparação é declarado em todos os casos, sendo também especificado quem é obrigado a indemnizar. A sentença fixará igualmente o montante da indemnização quando o demandante o peça expressamente e constem dos autos provas suficientes para o efeito. Caso contrário, será estabelecida a base para a determinação desse montante, remetendo-se a determinação final para o período de execução da sentença.»

⁵ Entende-se que a expressão «autonomia processual» se refere tanto aos requisitos processuais propriamente ditos como aos requisitos materiais.

⁶ BOE n.º 157, de 2 de julho de 1985, p. 20632.

⁷ BOE n.º 174, de 22 de julho de 2015, p. 61593.

⁸ BOE n.º 167, de 14 de julho de 1998, p. 23516.

8. O artigo 110.º, n.º 1, da referida lei enuncia:

«Em matéria fiscal, de pessoal ao serviço da Administração Pública e de unidade do mercado, os efeitos de uma sentença transitada em julgado que tenha reconhecido uma situação jurídica individualizada a favor de uma ou mais pessoas poderão ser alargados a outras, em execução dessa sentença, desde que se verifiquem as seguintes circunstâncias:

- a) As partes interessadas se encontrem na mesma situação jurídica que as pessoas que beneficiam da sentença favorável.
- b) O juiz ou tribunal que tenha proferido a decisão também seja territorialmente competente para conhecer dos seus pedidos de reconhecimento dessa situação individualizada.
- c) Os interessados solicitem a extensão dos efeitos da sentença dentro do prazo de um ano a contar da última notificação da mesma às pessoas que foram partes no processo. Em caso de interposição de recurso no interesse da lei ou de revisão, este prazo conta-se a partir da última notificação da decisão que ponha definitivamente termo ao mesmo.»

9. O artigo 221.º da Ley 58/2003 General Tributaria (Lei Fiscal Geral 58/2003), de 17 de dezembro de 2003⁹, dispõe:

«1. O procedimento para o reconhecimento do direito ao reembolso de pagamentos indevidos será iniciado oficiosamente ou a pedido do interessado nos casos seguintes:

- a) Quando tenha sido feito um pagamento em duplicado de dívidas fiscais ou de sanções.
- b) Quando o montante pago tenha sido superior ao montante a pagar na sequência um ato administrativo ou de uma autoliquidação.

[...]»

10. A Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Lei 39/2015 relativa ao Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas), de 1 de outubro de 2015¹⁰ (a seguir «Lei 39/2015»), prevê, no seu artigo 67.º, sob a epígrafe «Pedidos de abertura de processos por responsabilidade»:

«1. Os interessados só poderão pedir a abertura de um processo por responsabilidade quando o seu direito de pedir uma reparação não tenha prescrito. O direito de pedir uma reparação prescreve no prazo de um ano após a ocorrência do facto ou ato que dê origem à reparação ou da verificação do seu efeito lesivo. Em caso de dano físico ou psicológico causado às pessoas, o prazo começa a correr a partir da cura ou da determinação do alcance das sequelas.

[...]

Nos casos de responsabilidade a que se refere o artigo 32.º, n.ºs 4 e 5, da Lei [40/2015]^[11], o direito de pedir uma reparação prescreve um ano após a publicação, no *Boletín Oficial del Estado* ou no

⁹ BOE n.º 302, de 18 de dezembro de 2003, p. 23186.

¹⁰ BOE n.º 236, de 2 de outubro de 2015, p. 89343.

¹¹ Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Lei 40/2015 relativa ao Regime Jurídico do Setor Público), de 1 de outubro de 2015 (BOE n.º 236, de 2 de outubro de 2015, p. 89411) (a seguir «Lei 40/2015»).

Jornal Oficial da União Europeia, conforme o caso, da decisão que declare a inconstitucionalidade da norma ou que a declare contrária ao direito da [União].»

11. O artigo 106.º, n.º 4, da Lei 39/2015 prevê:

«As Administrações Públicas, ao declararem a nulidade de uma disposição ou de um ato, podem estabelecer, na mesma decisão, as indemnizações que devam ser reconhecidas aos interessados, se estiverem reunidas as circunstâncias previstas [no artigo] 32.º, n.º 2, e [no artigo] 34.º, n.º 1, da Lei [40/2015] [...]»

12. A Lei 40/2015 contém, no seu título preliminar, um capítulo IV, intitulado «Da responsabilidade das Administrações Públicas», no qual figuram os artigos 32.º a 37.º.

13. O artigo 32.º desta lei, relativo aos princípios que regem a responsabilidade das Administrações Públicas, dispõe:

«1. Os particulares têm o direito de ser indemnizados pelas Administrações Públicas correspondentes por qualquer lesão causada aos seus bens ou aos seus direitos, sempre que essa lesão seja consequência do funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos, salvo em casos de força maior ou de danos que o particular esteja legalmente obrigado a suportar de acordo com a lei.

A anulação, por via administrativa ou por sentença dos tribunais administrativos, dos atos ou disposições administrativas não dá lugar, em si mesma, a um direito a indemnização.

2. Em qualquer caso, o dano invocado deve ser efetivo, economicamente avaliável e individualizado relativamente a uma pessoa ou a um grupo de pessoas.

3. Do mesmo modo, os particulares têm o direito de ser indemnizados pelas Administrações Públicas por qualquer lesão causada aos seus bens e aos seus direitos em consequência da aplicação de atos legislativos que não constituam atos de expropriação de direitos, que não estejam legalmente obrigados a suportar, quando assim se preveja nos próprios atos legislativos e nos termos neles especificados.

A responsabilidade do Estado legislador pode igualmente ser desencadeada nos seguintes casos, desde que estejam preenchidos os requisitos previstos nos números anteriores:

a) Quando os danos resultem da aplicação de uma norma com valor de lei declarada inconstitucional, desde que estejam preenchidos os requisitos previstos no n.º 4.

b) Quando os danos resultem da aplicação de uma norma contrária ao direito da [União], nos termos do disposto no n.º 5.

4. Se o dano resultar da aplicação de uma norma com valor de lei declarada inconstitucional, o particular poderá ser indemnizado se tiver obtido, perante qualquer instância, uma sentença transitada em julgado que negue provimento a um recurso interposto do ato administrativo que causou o dano, desde que o particular tenha invocado a inconstitucionalidade posteriormente declarada.

5. Se o dano resultar da aplicação de uma norma declarada contrária ao direito da [União], o particular pode ser indemnizado se tiver obtido, perante qualquer instância, uma sentença transitada em julgado que negue provimento a um recurso interposto do ato administrativo que causou o dano, desde que o particular tenha invocado a violação do direito da União posteriormente declarada. Além disso, devem estar preenchidos todos os seguintes requisitos:

- a) A norma jurídica deve ter por objeto conferir direitos aos particulares.
- b) A violação deve ser suficientemente caracterizada.
- c) Deve existir um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação imposta à Administração responsável pelo direito da [União] e o dano sofrido pelos particulares.

6. A decisão que declare a inconstitucionalidade da norma com valor de lei ou que declare que a norma é contrária ao direito da [União] produz efeitos a partir da sua publicação no *Boletín Oficial del Estado* ou no *Jornal Oficial da União Europeia*, conforme os casos, salvo disposição em contrário nela prevista.

[...]»

14. O artigo 34.º, n.º 1, da referida lei, sob a epígrafe «Indemnização», prevê:

«[...]

Nos casos de responsabilidade a que se referem os n.ºs 4 e 5 do artigo 32.º, poderão ser objeto de reparação os danos sofridos nos cinco anos anteriores à data de publicação da decisão que declare a inconstitucionalidade da norma com valor de lei ou que declare que a norma é contrária ao direito da [União], salvo disposição em contrário nela prevista.»

III. Procedimento pré-contencioso

15. Na sequência de queixas apresentadas por particulares, a Comissão deu início, em 25 de julho de 2016, a um processo «EU Pilot» contra o Reino de Espanha relativamente aos artigos 32.º e 34.º da Lei 40/2015, invocando uma possível violação dos princípios da equivalência e da efetividade. Tendo-se revelado infrutífero, este processo foi encerrado em 18 de janeiro de 2017. A Comissão iniciou então um processo por infração.

16. Por ofício de 15 de junho de 2017, a Comissão notificou o Reino de Espanha para apresentar as suas observações quanto às suas preocupações relativas aos artigos 32.º e 34.º da Lei 40/2015 à luz dos princípios da equivalência e da efetividade. Em 4 de agosto de 2017, esse Estado-Membro indicou à Comissão as razões pelas quais considerava que as disposições em causa eram conformes com esses princípios.

17. Em 26 de janeiro de 2018, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual expôs as razões pelas quais o artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, e o artigo 34.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei 40/2015, bem como o artigo 67.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Lei 39/2015 eram, na sua opinião, contrários aos princípios da efetividade e da equivalência e rejeitou os argumentos apresentados pelo Reino de Espanha no seu ofício de 4 de agosto de 2017.

18. Por ofício de 26 de março de 2018, na sequência de uma reunião organizada com os serviços da Comissão em 14 de março de 2018, o Reino de Espanha respondeu ao parecer fundamentado, reiterando a sua posição segundo a qual o regime espanhol da responsabilidade do Estado respeita os princípios da equivalência e da efetividade. Por ofício de 20 de novembro de 2018, este Estado-Membro informou, todavia, a Comissão de que tinha reconsiderado a sua posição e que transmitiria rapidamente um projeto legislativo destinado a colocar o direito espanhol em conformidade com as exigências do direito da União. Este projeto foi transmitido à Comissão em 21 de dezembro de 2018.

19. Em 15 de maio de 2019, na sequência de uma nova reunião organizada em 18 de março de 2019, a Comissão enviou um documento ao Reino de Espanha, declarando que, embora o referido projeto pudesse eventualmente pôr termo à violação do princípio da equivalência, tal não acontecia com a violação do princípio da efetividade.

20. Por ofício de 31 de julho de 2019, o Reino de Espanha indicou que não era possível naquele momento a formulação de novas propostas legislativas, uma vez que tinha um Governo de gestão (*Gobierno en funciones*).

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

21. Por petição de 24 de junho de 2020, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao ter adotado e ao manter em vigor os artigos 32.º, n.ºs 3 a 6, e 34.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei 40/2015, bem como o artigo 67.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Lei 39/2015, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos princípios da efetividade e da equivalência.

22. O Reino de Espanha pede que o Tribunal de Justiça declare a ação inadmissível, na medida em que a Comissão considera que este Estado-Membro deve reformular o seu regime de responsabilidade se a ação for julgada procedente, e julgue a ação improcedente.

23. O Reino de Espanha e a Comissão apresentaram observações orais na audiência realizada em 11 de março de 2020.

V. Análise

A. Quanto à admissibilidade

24. Na sua contestação, o Reino de Espanha alega que a presente ação deve ser julgada inadmissível na medida em que a Comissão pede a reformulação do regime espanhol da responsabilidade patrimonial no seu conjunto, alargando, assim, o objeto da ação conforme fixado no parecer fundamentado.

25. Com efeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o objeto de uma ação por incumprimento proposta nos termos do artigo 258.º TFUE é delimitado no parecer fundamentado da Comissão, de forma que a ação deve basear-se nos mesmos fundamentos e

argumentos que esse parecer¹².

26. É verdade, como alega o Reino de Espanha, que a Comissão sustenta na sua petição que, se o Tribunal de Justiça julgar procedente a presente ação, o regime espanhol deverá ser reformulado no seu conjunto.

27. Saliento, todavia, que a Comissão identifica expressamente as disposições visadas pela presente ação, a saber, o artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, e o artigo 34.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei 40/2015, bem como o artigo 67.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Lei 39/2015, sendo que dizem todas respeito à responsabilidade do Estado legislador por violações do direito da União. Além disso, resulta claramente da petição da Comissão que esta apenas põe em causa o regime jurídico da responsabilidade do Estado *legislador* e visa apenas a responsabilidade do Estado decorrente de atos *legislativos* contrários ao direito da União.

28. A este respeito, devo sublinhar que, na audiência, a Comissão precisou ainda mais as situações visadas pela presente ação. Assim, está em causa a responsabilidade do Estado legislador em razão de uma violação do direito da União tanto quando o prejuízo sofrido resulte diretamente de uma ação ou de uma omissão do legislador, sem interposição de um ato administrativo, como quando resulte da adoção pela Administração de um ato administrativo em aplicação de uma lei, nos casos em que a Administração não dispunha, na realidade, de nenhuma margem de manobra para a adoção desse ato.

29. Saliento, além disso, que o parecer fundamentado tinha por objeto as mesmas disposições que as visadas pela presente ação e que a Comissão nele formulava acusações semelhantes às desenvolvidas na sua petição, pelo que não se pode concluir que exista um alargamento do objeto da ação.

30. Por conseguinte, sou da opinião de que a admissibilidade da presente ação não suscita dúvidas.

B. Quanto ao mérito

1. Quanto ao princípio da efetividade

31. A Comissão alega que o regime espanhol de responsabilidade do Estado legislador por violação do direito da União, conforme previsto no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, é contrário ao princípio da efetividade, na medida em que submete a reparação dos danos causados a três requisitos, a saber, em primeiro lugar, a responsabilidade do Estado legislador está condicionada a uma declaração de incompatibilidade de um ato legislativo com o direito da União emitida pelo Tribunal de Justiça, em segundo lugar, o particular lesado deve, antes da propositura da ação por responsabilidade, ter obtido, num órgão jurisdicional, uma sentença transitada em julgado que negue provimento ao recurso interposto do ato administrativo que causou o dano e, em terceiro lugar, o particular lesado deve ter invocado a violação do direito da União no contexto desse recurso prévio.

¹² Acórdãos de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 65); de 3 de junho de 2021, Comissão/Alemanha (Valores-limite – NO2) (C-635/18, não publicado, EU:C:2021:437, n.º 47), e de 24 de junho de 2021, Comissão/Espanha (Deterioração do espaço natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, n.º 160).

32. A Comissão acrescenta que, por um lado, o prazo de prescrição da ação por responsabilidade do Estado legislador por violação do direito da União previsto no artigo 67.º, n.º 1, da Lei 39/2015 e, por outro, a limitação dos danos que podem ser objeto de reparação aos danos sofridos nos cinco anos anteriores à declaração de incompatibilidade prevista no artigo 34.º, n.º 1, da Lei 40/2015, constituem igualmente duas exigências incompatíveis com o princípio da efetividade.

33. O Reino de Espanha alega, todavia, a título preliminar, que a ação deve ser julgada improcedente na medida em que a Comissão procedeu a uma análise parcial e incompleta das disposições em causa. Segundo este Estado-Membro, a Comissão devia ter tomado em conta a totalidade do regime espanhol relativo à responsabilidade dos poderes públicos em caso de violação do direito da União, bem como a ampla margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros para organizarem o seu regime de responsabilidade do Estado, para demonstrar que esse regime era, globalmente, contrário ao princípio da efetividade¹³.

34. Começarei a minha análise examinando este argumento, na medida em que, se este se revelar procedente, o exame das acusações da Comissão relativas à violação do princípio da efetividade com base apenas nas disposições visadas deve ser rejeitado.

a) Quanto à seleção de certas disposições por parte da Comissão

35. O Reino de Espanha alega que a Comissão tem a obrigação de proceder à análise de todas as disposições nacionais que possam revelar-se pertinentes para determinar se o regime espanhol de responsabilidade patrimonial do Estado legislador é realmente contrário aos princípios da efetividade e da equivalência.

36. Ora, segundo este Estado-Membro, tanto as vias de recurso «ordinárias»¹⁴ como a «via geral», prevista no artigo 32.º, n.º 1, da Lei 40/2015, que permitem desencadear a responsabilidade das Administrações Públicas, asseguram que os particulares dispõem de vias de recurso efetivas quando sofram um dano em resultado de uma violação do direito da União pelos poderes públicos. Daqui resulta que o artigo 32.º, n.º 5, desta lei é uma disposição suplementar, que prevê um recurso específico para os particulares que, tendo já interposto um recurso, tenham obtido uma sentença desfavorável que não tenha tido em consideração a incompatibilidade com o direito da União da disposição legal aplicada.

37. O referido Estado-Membro alega que a Comissão, ao efetuar uma análise parcial, procedeu, além disso, a uma inversão do ónus da prova do incumprimento imputado.

38. É verdade que a jurisprudência do Tribunal de Justiça estabeleceu claramente que cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar

¹³ O Reino de Espanha sustenta por várias vezes nos seus articulados que é também necessária uma análise global do referido regime para demonstrar a existência de uma violação do princípio da equivalência. No entanto, por um lado, resulta claramente da substância dos argumentos desenvolvidos por este Estado-Membro que essa análise global só teria permitido demonstrar a efetividade do regime em causa. Por outro lado, saliento que a acusação da Comissão relativa à violação do princípio da equivalência se baseia exclusivamente numa comparação entre as ações de responsabilidade do Estado intentadas em razão de uma lei inconstitucional, previstas no artigo 32.º, n.º 4, da Lei 40/2015, e as ações de responsabilidade do Estado intentadas em razão de uma lei incompatível, previstas no artigo 32.º, n.º 5, desta lei. Pouco importa, assim, a este respeito, analisar todas as disposições da ordem jurídica espanhola relativas à reparação dos danos causados pelos poderes públicos. Por conseguinte, associo este argumento do Reino de Espanha apenas ao exame da existência ou inexistência de uma violação do princípio da efetividade.

¹⁴ A saber, o recurso contencioso administrativo do ato que causou o dano, o processo de revisão oficiosa dos atos administrativos, o processo de repetição do indevido em matéria fiscal e o processo de extensão dos efeitos de um acórdão ou de uma sentença em matéria fiscal.

que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, a tramitação deste e as suas particularidades perante as várias instâncias nacionais¹⁵, e que não cabe ao direito da União determinar qual o processo aplicável se estiverem vários processos em causa¹⁶.

39. No entanto, não creio que esta exigência implique que seja necessário estudar sistematicamente todas as vias de recurso que geralmente permitem desencadear a responsabilidade do Estado, quando a ação por incumprimento tem apenas por objeto o regime relativo à responsabilidade do Estado *legislador*.

40. Entendo antes este requisito no sentido de que impõe uma análise contextualizada das disposições colocadas em causa, que pode, incidentalmente, implicar o exame de outras disposições quando desempenhem um papel no processo em causa ou tenham efetivamente o mesmo objeto, a saber, o de permitir desencadear a responsabilidade do Estado em razão de *leis* incompatíveis com o direito da União.

41. Do mesmo modo, para que se possa censurar a Comissão por tentar privilegiar um processo para desencadear a responsabilidade do Estado legislador e não outro, é ainda necessário que os processos descritos pelo Reino de Espanha tenham o mesmo objeto, a saber, precisamente, a responsabilidade do Estado legislador.

42. Ora, na minha opinião, não é esse o caso. Nenhuma das disposições invocadas pelo Reino de Espanha tem por objeto nem permite, pela sua leitura, a reparação dos danos causados pelo Estado legislador em violação do direito da União.

43. Em primeiro lugar, o Reino de Espanha sustenta que as vias de recurso «ordinárias» permitem pedir uma reparação por violação do direito da União pelos poderes públicos.

44. É verdade que cada uma destas vias de recurso assegura que os particulares podem, de certa maneira, obter uma reparação em caso de danos causados pela Administração em geral ou, pelo menos, o restabelecimento da situação anterior e a limitação dos seus prejuízos e que pode ser apresentado um pedido de reparação em razão de uma violação do direito da União. O estudo destas diferentes vias de recurso revela, contudo, que nenhuma delas permite desencadear a responsabilidade do Estado *legislador*.

45. Em primeiro lugar, o processo de repetição do indevido em matéria fiscal assegura apenas o restabelecimento de uma situação na hipótese de a Administração Fiscal ter recebido um pagamento em excesso e não permite de modo algum desencadear a responsabilidade do Estado legislador e a reparação dos danos causados. Além disso, saliento que o âmbito do processo de repetição do indevido, conforme previsto no direito espanhol, está materialmente limitado à matéria fiscal e este processo não pode, portanto, de qualquer modo, ser invocado como uma via de recurso «ordinária» que permita a reparação dos danos causados pelo Estado legislador em violação do direito da União.

46. O mesmo se diga, em segundo lugar, no que respeita ao processo de extensão dos efeitos de uma sentença, que também é materialmente limitado. Este processo prevê que, em certos domínios, os efeitos de uma sentença transitada em julgado que tenha reconhecido uma situação

¹⁵ Acórdãos de 16 de julho de 2020, CaixaBank e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 e C-259/19, EU:C:2020:578, n.º 85); de 20 de maio de 2021, X (Veículos-cisterna GPL) (C-120/19, EU:C:2021:398, n.º 72), e de 10 de junho de 2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, n.º 28).

¹⁶ Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 130).

jurídica individualizada a favor de uma pessoa podem ser alargados a outras pessoas na mesma situação. A utilização deste processo como via de recurso que permite responsabilizar o Estado legislador pressupõe, portanto, que uma primeira sentença ou acórdão transitado em julgado tenha já reconhecido a responsabilidade do Estado legislador numa situação idêntica. Esta via de recurso também não pode, portanto, ser considerada uma via de recurso «ordinária», que garanta a efetividade do regime da responsabilidade do Estado legislador, uma vez que só pode ser aplicável, nesta hipótese, aos casos em que a responsabilidade do Estado legislador já tenha sido reconhecida.

47. Em terceiro lugar, no que respeita ao processo de revisão oficiosa dos atos administrativos, observo, por um lado, que este não permite reparar os danos causados diretamente pela lei, mas apenas os causados por atos administrativos e, por outro, que depende inteiramente da vontade dos poderes públicos. Parece-me, portanto, de excluir que possa ter qualquer incidência na apreciação do regime da responsabilidade do Estado legislador em Espanha.

48. Em quarto lugar, o recurso contencioso administrativo contra um ato administrativo que tenha causado um dano diz também precisamente respeito à possibilidade, incidental e não sistemática, de obter a reparação de um dano *causado por um ato administrativo*. Fica, por conseguinte, excluída a responsabilidade do Estado legislador quando o dano não é causado por um ato administrativo, mas *diretamente pela lei*¹⁷, pelo que, também neste caso, esta via processual não pode ser considerada uma via de recurso «ordinária» que permita desencadear a responsabilidade do Estado legislador¹⁸.

49. A este respeito, é verdade que a Comissão visa igualmente a hipótese em que o dano é formalmente causado por um ato administrativo, quando este último tenha sido adotado pela Administração em aplicação de uma lei incompatível com o direito da União sem que esta dispusesse de margem de manobra para a adoção desse ato. Essa via de recurso permite, sem dúvida alguma, que os particulares que tenham sofrido um dano em consequência desse ato possam obter uma reparação. No entanto, também neste caso, não se trata, formalmente, de desencadear a responsabilidade do Estado legislador, mas sim a da autoridade administrativa enquanto autora do ato.

50. As vias de recurso ditas «ordinárias» em que o Reino de Espanha se baseia não têm, portanto, como objeto reparar os danos causados pelo Estado legislador em consequência de uma violação do direito da União, mas apenas permitir uma reparação dos danos causados em consequência de atos adotados pela Administração com base numa lei incompatível. Por conseguinte, não se pode censurar a Comissão por ter procedido a uma análise parcial do regime espanhol da responsabilidade do Estado legislador visando unicamente o artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, da Lei 40/2015, únicas disposições pertinentes a este respeito.

51. Saliento, em todo o caso, que, embora não sejam objeto da presente ação por incumprimento, as outras vias de recurso referidas pelo Reino de Espanha estão, contudo, integradas no raciocínio da Comissão, na medida em que a sua aplicação é uma condição prévia para desencadear a

¹⁷ O Reino de Espanha sustenta por várias vezes que um dano dificilmente é causado por um ato do legislador na falta de qualquer ato administrativo que o aplique, pelo que o recurso interposto do ato administrativo poderia bastar para permitir aos particulares obter a reparação dos danos que sofreram em razão da lei incompatível com o direito da União. A jurisprudência do Tribunal de Justiça demonstra, contudo, o contrário e os acórdãos fundadores relativos à responsabilidade do Estado por violação do direito da União dizem precisamente respeito a uma não transposição ou má transposição de diretivas pelo legislador que causou danos a particulares.

¹⁸ Observo, a este respeito, que a Comissão entende também a responsabilidade do Estado legislador no sentido de que implica as situações em que o dano é causado por um ato administrativo, adotado em aplicação de uma lei, quando a Administração não dispunha de margem de apreciação para a adoção desse ato.

responsabilidade do Estado legislador nos termos do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015. Por conseguinte, também não se pode censurar a Comissão por ter procedido a uma análise descontextualizada do regime espanhol de responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União¹⁹.

52. Em segundo lugar, o Reino de Espanha sustenta que o artigo 32.º da Lei 40/2015, no seu conjunto, permite desencadear a responsabilidade do Estado legislador, pelo que a Comissão não pode visar apenas o artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, desta lei, e concentrar a sua argumentação relativa à suposta violação do princípio da efetividade no artigo 32.º, n.º 5, da referida lei.

53. Segundo este Estado-Membro, o artigo 32.º, n.º 1, da Lei 40/2015 constitui a «via geral» para assegurar a reparação dos danos causados aos particulares pelo Estado legislador em consequência de uma violação do direito da União.

54. Sublinho, a este respeito, que a posição do Reino de Espanha evoluiu um pouco no decurso do processo. Enquanto a sua argumentação se concentra, nos seus articulados, no artigo 32.º, n.º 1, da Lei 40/2015, este Estado-Membro procurou demonstrar, na audiência, que a responsabilidade do legislador era regida pelo artigo 32.º, n.º 3, desta lei.

55. Contudo, nenhum destes argumentos merece acolhimento.

56. Por um lado, resulta claramente da sua redação que o artigo 32.º, n.º 1, da Lei 40/2015 permite a indemnização «pelas Administrações Públicas correspondentes» de quaisquer danos sofridos pelos particulares quando o dano «seja consequência do funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos». Para além de duvidar que a atividade legislativa possa ser simplesmente qualificada de «atividade de serviço público» e que o Estado legislador possa ser considerado uma Administração Pública entre outras, saliento que tal formulação geral, que visa a responsabilidade de todas as Administrações Públicas, contrasta com a do artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, desta lei, que, pelo contrário, diz apenas respeito à responsabilidade do Estado legislador.

57. Embora o artigo 32.º, n.º 1, da Lei 40/2015 seja efetivamente a «via geral» para desencadear a responsabilidade da Administração, a responsabilidade do Estado *legislador* é, por seu lado, objeto de disposições particulares que, na realidade, seriam inúteis se se considerasse que essa primeira disposição era suficiente para desencadear a responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União. Por conseguinte, não se pode considerar que a referida disposição tenha por objeto permitir a reparação de danos causados pelo Estado legislador, uma vez que esta última se rege precisamente pelo artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, desta lei.

58. Por outro lado, o argumento segundo o qual o artigo 32.º, n.º 3, da Lei 40/2015 é a disposição pertinente para permitir a reparação dos danos causados pelo Estado legislador em razão de uma lei incompatível com o direito da União ultrapassa a própria redação desta disposição. Esta última prevê, com efeito, que os particulares podem ser indemnizados por qualquer lesão causada aos seus bens ou aos seus direitos «decorrente da aplicação de atos legislativos [...] *quando assim se preveja nos próprios atos legislativos e nos termos neles especificados*»²⁰. A referida disposição não visa, portanto, a responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União, mas apenas a indemnização por este último dos danos causados por uma lei que não implique qualquer violação do direito da União, e desde que a mesma o preveja.

¹⁹ Abordarei esta questão com maior precisão no âmbito da análise das acusações formuladas pela Comissão relativamente ao princípio da efetividade. V. n.ºs 67 e segs. das presentes conclusões.

²⁰ O sublinhado é meu.

59. O Reino de Espanha sustenta, todavia, que esta disposição foi recentemente interpretada pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) no sentido de que permite desencadear a responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União por este último.

60. A este respeito, é verdade que a jurisprudência do Tribunal de Justiça estabeleceu que o alcance das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais deve ser apreciado tendo em conta a interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais nacionais²¹. Embora o Tribunal de Justiça possa, portanto, por vezes, ir além do sentido literal de uma disposição para procurar a interpretação dada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, é igualmente claro que não podem ser tomadas em conta as decisões judiciais isoladas num contexto jurisprudencial marcado por diversa orientação²² e que quando uma legislação nacional é objeto de interpretações jurisprudenciais divergentes suscetíveis de serem tidas em conta, há que declarar que, no mínimo, essa legislação não é suficientemente clara para assegurar uma aplicação compatível com o direito da União²³.

61. Seguindo esta jurisprudência, sou de opinião que não pode ser tomada em conta uma interpretação jurisprudencial isolada que divirja da letra da disposição interpretada e que tal interpretação implicaria sempre o risco, em qualquer caso, de obscurecer a legislação nacional ao ponto de não poder ser assegurada uma aplicação compatível com o direito da União.

62. Ora, o Reino de Espanha invoca, em apoio do seu argumento, um único acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), apesar de este acórdão demonstrar supostamente uma interpretação divergente da legislação, que ultrapassa o que é permitido pelo texto do artigo 32.º, n.º 3, da Lei 40/2015²⁴. Além disso, este Estado-Membro sublinha, ele próprio, que embora o recurso tenha sido julgado admissível, foi subsequentemente julgado improcedente com fundamento em que não estavam preenchidos os requisitos desta disposição.

63. Tal exemplo isolado não me parece, portanto, suficiente para demonstrar que o artigo 32.º, n.º 3, da Lei 40/2015 permite desencadear a responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União, apesar de não estarem preenchidos os requisitos enunciados nesta disposição.

64. Em qualquer caso, mesmo admitindo que o acórdão invocado pelo Reino de Espanha possa ser interpretado no sentido de que permite desencadear a responsabilidade do legislador com base no artigo 32.º, n.º 3, da Lei 40/2015, em violação dos requisitos enunciados nesta disposição, há que constatar que a legislação nacional não é assim suficientemente clara para permitir uma aplicação compatível com o direito da União.

65. Nestas condições, e uma vez que nem as vias de recurso «ordinárias», nem o artigo 32.º, n.ºs 1 e 3, da Lei 40/2015 têm por objeto a responsabilidade do Estado legislador pelos danos causados aos particulares em caso de violação do direito da União, não se pode censurar a Comissão por

²¹ Acórdãos de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha (C-490/04, EU:C:2007:430, n.º 49), e de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-433/13, EU:C:2015:602, n.º 81).

²² Acórdão de 9 de dezembro de 2003, Comissão/Itália (C-129/00, EU:C:2003:656, n.º 32).

²³ Acórdão de 9 de dezembro de 2003, Comissão/Itália (C-129/00, EU:C:2003:656, n.º 33).

²⁴ A este respeito, saliento que este Estado-Membro não precisou se o acórdão em questão é um acórdão de cassação para efeitos de uniformização da jurisprudência, o que o mero facto de ter sido proferido pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) não pode indicar. Com efeito, uma vez que, como alega o referido Estado-Membro, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) é o único chamado a conhecer dos pedidos relativos à responsabilidade do Estado legislador.

ter visado apenas o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, única disposição pertinente a este respeito, a fim de verificar se o regime espanhol de responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União é conforme com o princípio da efetividade.

66. Por conseguinte, sou de opinião que o argumento apresentado a título principal pelo Reino de Espanha deve ser julgado improcedente. Passo agora a examinar as acusações formuladas pela Comissão relativamente à violação do princípio da efetividade pelo regime espanhol de responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União.

b) Quanto aos requisitos enunciados no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015

67. A Comissão alega que os requisitos enunciados no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 para desencadear a responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União são incompatíveis com o princípio da efetividade. Por conseguinte, examinarei sucessivamente estes três requisitos, a fim de determinar se são suscetíveis de tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação de um dano causado pelo Estado legislador em razão de uma violação do direito da União.

1) O requisito relativo à existência prévia de um acórdão do Tribunal de Justiça que declare a incompatibilidade do ato legislativo com o direito da União

68. A Comissão sublinha que o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 prevê que o prejuízo deve «resultar da aplicação de uma norma declarada contrária ao direito da União», precisando-se, no artigo 67.º, n.º 1, da Lei 39/2015, que a decisão que declara a norma contrária ao direito da União deve ser publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*.

69. Uma vez que só as decisões do Tribunal de Justiça são publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* e que, além disso, só os acórdãos proferidos na sequência de uma ação por incumprimento podem resultar numa declaração de incompatibilidade do direito nacional com o direito da União, a Comissão entende o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, conjugado com o artigo 67.º, n.º 1, da Lei 39/2015, no sentido de que impõe a existência prévia de um acórdão do Tribunal de Justiça que declare um incumprimento para que se possa intentar uma ação por responsabilidade do Estado legislador.

70. O Reino de Espanha admite que, por força do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 e do artigo 67.º, n.º 1, da Lei 39/2015, é necessária uma decisão do Tribunal de Justiça relativa à incompatibilidade com o direito da União para desencadear a responsabilidade do Estado legislador, precisando, todavia, que não tem necessariamente de se tratar de um acórdão proferido na sequência de uma ação por incumprimento.

71. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a reparação do dano causado por uma violação do direito da União por parte de um Estado-Membro não está sujeita à exigência de uma declaração prévia de um incumprimento do direito da União imputável ao Estado²⁵, nem à exigência de que a existência dessa violação resulte de um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça²⁶.

²⁵ Acórdão de 24 de março de 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, n.º 37).

²⁶ Acórdão de 26 de janeiro de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 38).

72. O primeiro requisito do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, lido em conjugação com o artigo 67.º, n.º 1, da Lei 39/2015, e não contestado pelo Reino de Espanha, segundo o qual a existência de uma declaração de incompatibilidade de um ato legislativo com o direito da União, publicada no Jornal Oficial, é um requisito prévio para desencadear a responsabilidade do Estado legislador, parece-me, portanto, manifestamente contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça e suscetível de tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação de um dano causado pelo Estado legislador.

73. O Reino de Espanha contesta, porém, que esta exigência seja contrária ao princípio da efetividade. Reitera, a este respeito, o seu argumento relativo à existência de outras vias de recurso que permitem desencadear a responsabilidade dos poderes públicos em Espanha em caso de violação do direito da União. Este Estado-Membro explica que o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 é uma via de recurso suplementar²⁷, que permite desencadear a responsabilidade do Estado legislador em violação da autoridade de caso julgado, quando os recursos previamente interpostos do ato controvertido tenham sido julgados improcedentes. Na sua opinião, só um acórdão do Tribunal de Justiça, que dispõe de efeitos *erga omnes*, pode permitir que se ponha em causa a autoridade de caso julgado.

74. Em primeiro lugar, como salientei, nenhuma das vias de recurso invocadas pelo Reino de Espanha tem por objeto a responsabilidade do Estado legislador por atos legislativos contrários ao direito da União. Longe de ser uma possibilidade suplementar de desencadear a responsabilidade do Estado, o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 é, portanto, a única possibilidade de obter a reparação dos danos causados pelo Estado legislador em razão de uma violação do direito da União.

75. Além disso, e como salienta a Comissão, parece-me inerente ao próprio princípio da responsabilidade do Estado por violação do direito da União que esta disposição só se destina a operar em último recurso quando as outras vias legais à sua disposição não tenham permitido aos particulares proteger eficazmente os direitos que lhes são conferidos pelo direito da União. Esta característica do mecanismo de responsabilidade do Estado por violação do direito da União não o converte, contudo, numa via de recurso «suplementar», de modo a justificar a necessidade da existência prévia de um acórdão do Tribunal de Justiça para a sua aplicação.

76. Em segundo lugar, não vejo a pertinência do argumento do Reino de Espanha relativo à necessidade de proteger a autoridade de caso julgado. Por um lado, nada no texto do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 sugere que o seu âmbito de aplicação diga respeito à responsabilidade do Estado legislador em violação da autoridade do caso julgado. Por outro lado, em minha opinião, a propositura de uma ação por responsabilidade do Estado legislador, depois de ter sido negado provimento a um recurso do ato lesivo, não viola, de modo algum, a autoridade de caso julgado da sentença ou do acórdão proferido nesse recurso.

77. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um processo destinado a responsabilizar o Estado não tem o mesmo objeto e não envolve necessariamente as mesmas partes que o processo relativo ao ato lesivo e que deu origem à decisão que adquiriu a autoridade de caso definitivamente julgado²⁸. A responsabilidade do Estado legislador não tem por objeto permitir o reexame de uma decisão judicial transitada em julgado e a colocação em causa das relações jurídicas que estabelece, mas colmatar as insuficiências que levaram a que não fosse assegurada a proteção dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União. Embora esta problemática

²⁷ Qualifica até esta via de recurso de «residual», mas reconsiderou a utilização deste termo na audiência.

²⁸ V., neste sentido, Acórdão de 30 de setembro de 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 39).

seja alheia à presente ação, saliento que o Tribunal de Justiça o afirma expressamente no que respeita a ações fundadas em responsabilidade do Estado por violação do direito da União por parte de um órgão jurisdicional nacional: o princípio da autoridade do caso julgado não se opõe, em princípio, ao reconhecimento do princípio da responsabilidade do Estado²⁹.

78. Assim, os argumentos formulados pelo Reino de Espanha não são suscetíveis de pôr em causa a constatação de que a exigência da existência de um acórdão do Tribunal de Justiça anterior à responsabilização do Estado legislador é contrária ao princípio da efetividade.

2) O requisito relativo à existência de uma sentença transitada em julgado que negue provimento a um recurso, interposto pelo particular lesado, do ato administrativo que causou o dano

79. A Comissão sustenta que a formulação do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, por força do qual o particular deve, antes de poder instaurar uma ação com esse fundamento, ter obtido perante qualquer instância uma sentença transitada em julgado que negue provimento ao recurso interposto contra o ato administrativo que causou o dano, é absoluta e, como tal, contrária ao princípio da efetividade, na medida em que não prevê exceções para os casos em que o exercício de uma via de recurso prévia possa colocar dificuldades excessivas, nomeadamente nos casos em que o dano é causado diretamente pela lei.

80. Segundo o Reino de Espanha, este requisito resulta da necessidade de conciliar o princípio da segurança jurídica com o da reparação dos danos causados pelo Estado legislador. Seria também dificilmente concebível que um dano pudesse ser causado diretamente por um ato legislativo sem interposição de um ato administrativo. Além disso, este Estado-Membro alega que o referido requisito não pode ser interpretado no sentido de que impõe o esgotamento das vias de recurso antes da propositura de uma ação com base no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, uma vez que o texto se refere apenas a uma «sentença transitada em julgado».

81. A este respeito, recordo que, no que respeita à responsabilidade de um Estado-Membro por violação do direito da União, o juiz nacional pode verificar se o lesado atuou com diligência razoável, no sentido de evitar o prejuízo ou de limitar a sua extensão, e se, designadamente, utilizou em tempo útil todos os meios processuais à sua disposição³⁰. Com efeito, de acordo com um princípio geral comum aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, o lesado, correndo o risco de ter de suportar pessoalmente o dano, deve atuar com diligência razoável, para limitar a extensão do prejuízo³¹.

82. Ora, é precisamente o que prevê o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, que subordina a responsabilização do Estado legislador ao requisito de o particular lesado ter previamente interposto recurso do ato administrativo adotado em aplicação da lei incompatível. Ao impugnar, em tempo útil, a validade do ato administrativo lesivo, seja através de um recurso contencioso

²⁹ Acórdãos de 30 de setembro de 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 40); de 24 de outubro de 2018, XC e o. (C-234/17, EU:C:2018:853, n.º 58), bem como Acórdão de 29 de julho de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, n.º 64).

³⁰ Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 84), bem como de 24 de março de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, n.º 60).

³¹ Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 84), bem como de 24 de março de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, n.º 61).

administrativo, de uma ação de repetição do indevido ou por extensão dos efeitos de um acórdão ou de uma sentença, o particular lesado teria certamente podido evitar o prejuízo que invoca ou, pelo menos, limitar o seu alcance³².

83. Além disso, como salienta o Reino de Espanha, o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 não impõe o esgotamento das vias de recurso antes da propositura da ação por responsabilidade do Estado legislador, mas apenas que seja negado provimento a um recurso por qualquer instância. A exigência de impugnação da validade do ato lesivo não implica, portanto, que o lesado deva recorrer sistematicamente a todos os meios processuais disponíveis e não vai além da diligência que dele se pode razoavelmente esperar para limitar a extensão do prejuízo.

84. Este segundo requisito relativo à aplicação do mecanismo de responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União, previsto no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, não é, portanto, em meu entender, contrário ao princípio da efetividade quando o dano é formalmente causado por um ato administrativo, adotado em aplicação de uma lei incompatível com o direito da União.

85. Observo, aliás, que esse requisito existe igualmente no que respeita às ações por responsabilidade da União, que o Reino de Espanha pede ao Tribunal de Justiça que tome em consideração ao analisar o princípio da efetividade, na medida em que o Tribunal de Justiça declarou que uma ação de indemnização intentada contra a União é inadmissível se visar a mesma ilegalidade e tiver os mesmos objetivos pecuniários que o recurso de anulação do ato da instituição que causa o prejuízo e que o lesado não interpôs em tempo útil³³.

86. A situação é diferente, todavia, no caso de o dano ser causado diretamente pela lei, sem interposição de um ato administrativo. Como já referi, e contrariamente ao que sustenta o Reino de Espanha, essa hipótese é facilmente concebível: uma lei não produz os seus efeitos unicamente através de atos administrativos.

87. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, embora seja conforme com o princípio da efetividade prever que um particular não pode obter a reparação de um dano cuja ocorrência, intencionalmente ou por negligência, não evitou através do recurso a um meio processual, tal só se aplica se a utilização desse meio processual puder ser razoavelmente exigida ao lesado³⁴.

88. Como salienta a Comissão, a formulação do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 não prevê nenhuma exceção ao requisito relativo ao facto de o particular lesado ter já interposto recurso do ato administrativo que causou o dano, mesmo na hipótese de tal ato não existir, por a própria lei ser a causa direta do dano. Ora, é manifesto que não se pode razoavelmente exigir a um particular que interponha recurso de um ato inexistente para poder desencadear a responsabilidade do Estado legislador com base nessa disposição.

89. Este requisito, na situação de um dano causado diretamente pela lei, tem, na realidade, por efeito impedir a propositura de qualquer ação por responsabilidade do Estado legislador numa situação em que o dano resulte diretamente da lei.

³² V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, n.ºs 19 e segs.).

³³ Acórdão de 14 de setembro de 1999, Comissão/AssiDomän Kraft Products e o. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, n.º 59).

³⁴ Acórdão de 24 de março de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, n.º 69).

90. O Reino de Espanha baseou-se, na audiência, num acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), segundo o qual foi reconhecida a possibilidade de desencadear a responsabilidade do Estado legislador por violação da Constituição espanhola, mesmo na falta de um ato administrativo de aplicação, e isto não obstante o artigo 32.º, n.º 4, da Lei 40/2015 prever a mesma exigência de recurso prévio que o artigo 32.º, n.º 5, desta lei. Ora, como já referi, uma interpretação jurisprudencial singular contrária à letra da disposição interpretada não pode, na minha opinião, ser tomada em conta e implicaria sempre, em qualquer caso, o risco de obscurecer a legislação nacional ao ponto de não poder ser assegurada uma aplicação compatível com o direito da União. Isto é tanto mais verdade quando se trata, como alega o Reino de Espanha, de um raciocínio por analogia com a interpretação de uma disposição diferente da que está em causa.

91. Por conseguinte, considero que o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 é contrário ao princípio da efetividade na medida em que esta disposição subordina sempre a responsabilização do Estado legislador por violação do direito da União ao exercício prévio, pelo lesado, de uma ação contra um ato administrativo, mesmo quando o dano resulta diretamente da lei.

3) O requisito relativo à invocação, pelo particular lesado, da violação do direito da União posteriormente declarada no âmbito do recurso interposto do ato administrativo que causou o dano

92. O artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 dispõe que a responsabilidade do Estado legislador está subordinada à invocação, no âmbito do recurso interposto do ato administrativo lesivo, da violação do direito da União posteriormente declarada. Segundo a Comissão, tal exigência limita a possibilidade de obter reparação pelos danos causados pelo Estado legislador aos casos em que a disposição do direito da União violada produz efeito direto, o que é contrário ao princípio da efetividade.

93. Na opinião da Comissão, uma vez que só as disposições com efeito direto implicam a obrigação, para um órgão jurisdicional nacional, de não aplicar uma disposição do seu direito interno contrária a essas disposições do direito da União, não se pode razoavelmente exigir aos particulares lesados que invoquem disposições que não tenham efeito direto, quando essa invocação não teria qualquer incidência sobre o desfecho do recurso.

94. O Reino de Espanha contrapõe que a limitação da responsabilidade do Estado por violação do direito da União às disposições com efeito direto não se baseia em nenhuma disposição da ordem jurídica espanhola. O facto de apenas as disposições com efeito direto poderem envolver a obrigação de um juiz nacional não aplicar as disposições nacionais contrárias não tem qualquer incidência na possibilidade e na oportunidade de invocar igualmente violações de disposições de direito da União que não tenham efeito direto pelo direito nacional, no âmbito do recurso do ato administrativo lesivo.

95. Esclareço que esta acusação só é pertinente no que respeita aos danos causados pela lei, por interposição de um ato administrativo, na medida em que, como já demonstrei nos n.ºs 83 e seguintes das presentes conclusões, é só nesta situação que a subordinação da ação por responsabilidade do Estado à interposição de um recurso do ato administrativo que causou o dano é conforme com o princípio da efetividade. No caso de o dano ser diretamente causado pela lei, pouco importa saber se é conforme com o princípio da efetividade exigir a invocação da violação do direito da União na fase de recurso do ato administrativo lesivo, já que tal recurso não pode manifestamente ser imposto.

96. Como salienta a Comissão, o Tribunal de Justiça estabeleceu claramente que um órgão jurisdicional nacional não está obrigado a deixar de aplicar uma disposição do seu direito nacional contrária a uma disposição do direito da União se esta última disposição não tiver efeito direto³⁵. Todavia, contrariamente ao que a Comissão sustenta, não creio que tal implique que seja supérfluo, no âmbito de um recurso de um ato administrativo, invocar a violação, pelas disposições nacionais, de disposições de direito da União que não tenham efeito direto.

97. É certo que a invocação pela parte lesada da violação pelo direito nacional de uma disposição desprovida de efeito direto não poderá, portanto, resultar na não aplicação das disposições nacionais em causa no âmbito do recurso do ato administrativo lesivo.

98. No entanto, a invocação útil das normas do direito da União perante os órgãos jurisdicionais nacionais não pode resumir-se apenas à invocabilidade de exclusão, como parece sugerir a Comissão. Disposições do direito da União desprovidas de efeito direto podem, nomeadamente, ser invocadas perante o juiz nacional no âmbito da obrigação de interpretação conforme deste último e ter incidência na resolução do litígio, mesmo na falta de efeito direto.

99. Por conseguinte, a Comissão não pode sustentar validamente que o terceiro requisito imposto para a propositura de uma ação por responsabilidade do Estado legislador por violação do direito da União, relativo à invocação da violação do direito da União no âmbito de um recurso do ato lesivo, tenha por efeito limitar a responsabilidade do Estado legislador às violações de disposições com efeito direto.

100. Esta conclusão não significa, contudo, que o requisito relativo à necessidade de ter invocado a violação do direito da União no âmbito do recurso do ato administrativo lesivo, a fim de poder em seguida desencadear validamente a responsabilidade do Estado legislador, seja conforme com o princípio da efetividade.

101. O artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 prevê, com efeito, que o particular deve ter invocado, no âmbito do recurso prévio, a violação do direito da União «posteriormente declarada» na decisão que declara a norma contrária ao direito da União. Assim, o particular deve não só ter impugnado a validade do ato administrativo lesivo, como ter, além disso, identificado corretamente a disposição precisa do direito da União que foi violada e ter antecipado, segundo a lógica desse artigo 32.º, n.º 5, uma decisão do Tribunal de Justiça a esse respeito.

102. Embora seja verdade que a interposição de um recurso do ato lesivo, por um lado, demonstra que a pessoa lesada atuou com diligência razoável para evitar ou limitar a extensão do prejuízo e, por outro, pode, portanto, a este respeito, constituir um requisito de uma ação por responsabilidade subsequente, o facto de não ter identificado corretamente a disposição precisa do direito da União que foi violada não pode, na minha opinião, impedir a reparação do prejuízo. Com efeito, não se pode censurar um particular, com a consequência da perda do seu direito à reparação de um prejuízo sofrido, por não ter determinado ele próprio a disposição do direito da União violada pelo Estado, quando é ao Estado que cabe, antes de mais, assegurar a conformidade do seu direito com o direito da União e ao juiz nacional aplicar as disposições do direito da União.

103. Tal exigência equivaleria, portanto, a impor aos particulares lesados um ónus que ultrapassaria a diligência razoável que deles se espera para limitar a extensão do prejuízo, em contradição com o princípio da efetividade.

³⁵ Acórdão de 24 de junho de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, n.º 68).

104. Resulta do exposto que o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 é contrário ao princípio da efetividade, na medida em que esta disposição subordina a responsabilização do Estado legislador à declaração prévia, pelo Tribunal de Justiça, de uma incompatibilidade do direito nacional com o direito da União e à interposição prévia de um recurso do ato administrativo lesivo, no âmbito do qual a violação do direito da União posteriormente declarada pelo acórdão do Tribunal de Justiça tenha sido invocada, sem que a referida disposição preveja qualquer adaptação para o caso de o dano ser causado por um ato legislativo sem a interposição de um ato administrativo.

4) O cálculo do prazo de prescrição e a limitação dos danos que podem ser objeto de reparação, nos termos do artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015

105. A Comissão alega que o artigo 67.º da Lei 39/2015, que prevê que o direito de pedir a reparação de um dano prescreve um ano após a publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* da decisão que declare o ato legislativo contrário ao direito da União, e o artigo 34.º, n.º 1, da Lei 40/2015, que dispõe que só podem ser objeto de reparação os danos ocorridos dentro dos cinco anos anteriores à data dessa publicação, são contrários ao princípio da efetividade.

106. Segundo a Comissão, uma vez que não é necessária uma decisão do Tribunal de Justiça para desencadear a responsabilidade do Estado legislador, as disposições que façam depender de tal decisão do Tribunal de Justiça o prazo de prescrição e os danos que podem ser reparados são igualmente contrárias ao direito da União.

107. O Reino de Espanha sustenta novamente que a existência prévia de um acórdão do Tribunal de Justiça como requisito para desencadear a responsabilidade do Estado legislador não é contrária ao princípio da efetividade, pelo que o prazo de prescrição e a limitação dos danos que podem ser reparados também não são contrários ao princípio da efetividade, tanto mais que a duração dos prazos em causa não é contestada pela Comissão.

108. A este respeito, basta salientar, como demonstrei nos n.ºs 68 e seguintes das presentes conclusões, que o requisito previsto no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, relativo à existência prévia de uma decisão do Tribunal de Justiça que declare as disposições do direito nacional contrárias ao direito da União para desencadear a responsabilidade do Estado legislador, é contrário ao princípio da efetividade.

109. Nestas condições, tanto o prazo de prescrição da ação por responsabilidade do Estado legislador como a limitação dos danos que podem ser objeto de reparação a esse título, que dependem ambos da existência de tal decisão do Tribunal de Justiça na medida em que ela constitui o ponto de partida desses dois prazos, são igualmente contrários ao princípio da efetividade.

110. Resulta do que precede que o regime espanhol de responsabilidade do Estado legislador por violação do direito da União é, na minha opinião, contrário ao princípio da efetividade.

2. Quanto ao princípio da equivalência

111. A Comissão sustenta que o regime espanhol de responsabilidade do Estado legislador é contrário ao princípio da equivalência, na medida em que prevê, no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015, que, para que possa ser desencadeada a responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União, é necessário que a norma jurídica da União violada tenha por

objeto conferir direitos a um particular e que a violação seja suficientemente caracterizada, quando estes dois requisitos não são exigidos para a ação por responsabilidade do Estado legislador em caso de violação da Constituição espanhola. A ação por responsabilidade do Estado legislador por violação do direito da União está, portanto, sujeita a requisitos menos favoráveis do que a ação por responsabilidade do Estado legislador por violação da Constituição espanhola, prevista no artigo 32.º, n.º 4, da Lei 40/2015, apesar de ambas as ações serem equivalentes.

112. O Reino de Espanha contrapõe que o princípio da equivalência não obriga um Estado-Membro a alargar o seu regime interno mais favorável a todas as ações intentadas num determinado domínio do direito e que a aplicação do princípio da equivalência pressupõe, portanto, que as ações sejam semelhantes, no sentido de que devem ter um objeto e uma causa semelhantes. Na sua opinião, não é esse o caso. Este Estado-Membro alega, por último, que, mesmo que as ações sejam julgadas semelhantes, o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 se limita a codificar as exigências estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e que, em qualquer caso, essas exigências são inerentes ao regime da responsabilidade do Estado legislador em caso de inconstitucionalidade.

113. É verdade que o princípio da equivalência exige que a totalidade das regras aplicáveis aos recursos se aplique indiferentemente às ações baseadas na violação do direito da União e às ações semelhantes baseadas na violação do direito interno³⁶.

114. Para verificar se o princípio da equivalência é observado, há que examinar, portanto, antes de mais, se, tendo em conta o seu objeto, a sua causa e os seus elementos essenciais, a ação por responsabilidade do Estado legislador, baseada na violação do direito da União, e a ação baseada na inconstitucionalidade de um ato legislativo, podem ser consideradas semelhantes³⁷.

115. No que respeita, precisamente, às duas ações fundadas em responsabilidade do Estado legislador em causa, o Tribunal de Justiça já respondeu em sentido afirmativo. A ação por responsabilidade do Estado legislador por violação da Constituição espanhola e a decorrente de uma violação do direito da União têm o mesmo objeto, a saber, a indemnização de um prejuízo, e a mesma causa, a violação de uma regra jurídica de valor superior³⁸. Além disso, o Tribunal de Justiça precisou que o facto de a única diferença existente entre as duas ações consistir na circunstância de as violações do direito nas quais essas ações se baseiam serem declaradas, quanto a uma delas, pelo Tribunal de Justiça e, quanto à outra, por um acórdão do Tribunal Constitucional (Espanha), não é suficiente para estabelecer uma distinção entre estas duas ações com base no princípio da equivalência³⁹.

116. Uma vez que o Reino de Espanha não apresenta, a este respeito, novos argumentos suscetíveis de alterar esta apreciação, há que concluir que se deve adotar a mesma solução no caso em apreço. As duas ações podem, portanto, na minha opinião, ser consideradas semelhantes.

³⁶ Acórdãos de 15 de setembro de 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, n.º 36); de 1 de dezembro de 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, n.º 41), e de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 33).

³⁷ Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 35).

³⁸ Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.º 36). Quanto a este aspeto, v., igualmente, Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, n.º 30).

³⁹ Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, n.ºs 43 e 44).

117. Por último, o Reino de Espanha sustenta, nomeadamente, que o artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 se limita a codificar a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos requisitos necessários para desencadear a responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares em violação do direito da União.

118. Este elemento parece-me determinante.

119. O artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015 reproduz fielmente as três exigências, estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, necessárias para a constituição de um direito dos particulares a uma reparação em caso de violação do direito da União por parte do Estado. É a reunião destes três requisitos, que impõem que a regra de direito violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares, que essa violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade entre a violação e o prejuízo sofrido, que dá origem à responsabilidade do Estado e à obrigação de reparar o dano causado. Se um destes requisitos não estiver preenchido, não existe direito a reparação com base no direito da União.

120. É só depois de ser constatada a existência desse direito, por estarem reunidos estes três requisitos, que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, no âmbito do direito nacional e em condições que respeitem os princípios da efetividade e da equivalência.

121. Estes três requisitos, necessários e suficientes para instituir a favor dos particulares um direito a reparação⁴⁰, operam portanto, na minha opinião, a montante da problemática relativa à efetividade e à equivalência dos requisitos enunciados pelo direito nacional, que se destinam apenas a enquadrar o exercício desse direito. Com efeito, é o direito nacional que regula as modalidades, processuais e materiais, de exercício do direito à reparação, bem como o seu conteúdo, que pode igualmente variar consoante os requisitos impostos pelo direito nacional (a título exemplificativo, o tipo de danos a indemnizar), sem prejuízo do respeito dos princípios da efetividade e da equivalência. Em contrapartida, a própria existência desse direito nacional é exclusivamente regida pelo direito da União, pois caso contrário ficaria comprometida a aplicação uniforme do direito da União nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

122. Por outras palavras, o princípio da equivalência só é pertinente depois de constituído o direito à reparação, em conformidade com os requisitos enunciados na jurisprudência do Tribunal de Justiça e reproduzidos no artigo 32.º, n.º 5, da Lei 40/2015. Este princípio não pode, em contrapartida, servir de base à obrigação dos Estados-Membros de permitirem a *constituição* de um direito à reparação em condições mais favoráveis do que as previstas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

123. A Comissão salienta, a este respeito, que o Tribunal de Justiça declarou que o direito da União não exclui de modo algum que a responsabilidade do Estado por violação deste direito possa ser desencadeada em condições menos restritivas. Ora, devo sublinhar que o Tribunal de Justiça precisou que a responsabilidade do Estado por violação do direito da União em condições menos restritivas é permitida «com base no direito nacional»⁴¹. Em tal hipótese, a constituição de um direito à reparação numa situação que não implique uma violação suficientemente caracterizada de uma norma que confere direitos aos particulares não se baseia, portanto, no direito da União e o seu exercício não pode, por conseguinte, estar sujeito aos princípios da efetividade e da equivalência.

⁴⁰ Acórdão de 29 de julho de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, n.º 37).

⁴¹ Acórdão de 25 de novembro de 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, n.º 66).

124. Nestas condições, o facto de a ação por responsabilidade do Estado legislador em razão de uma violação da Constituição espanhola não estar sujeita à existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confira direitos aos particulares, ao contrário da ação por responsabilidade do Estado legislador em razão de uma violação do direito da União, não pode implicar uma violação do princípio da equivalência, uma vez que este princípio não é aplicável nessa situação.

125. Por conseguinte, por todas as razões enunciadas, considero que o regime de responsabilidade do Estado legislador em caso de violação do direito da União não viola o princípio da equivalência.

C. Quanto às despesas

126. Por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento do Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

127. No caso em apreço, tendo a Comissão e o Reino de Espanha ficado parcialmente vencidos, suportarão as suas próprias despesas.

VI. Conclusão

128. Tendo em conta tudo o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que:

- O Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do princípio da efetividade, que limita a autonomia processual de que os Estados-Membros dispõem quando determinam os requisitos que regulam a sua responsabilidade por danos causados aos particulares em violação do direito da União, ao ter adotado e ao manter em vigor o artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, e o artigo 34.º, n.º 1, da Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Lei 40/2015 relativa ao Regime Jurídico do Setor Público), de 1 de outubro de 2015, bem como o artigo 67.º, n.º 1, da Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Lei 39/2015 relativa ao Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas), de 1 de outubro de 2015;
- A ação é julgada improcedente quanto ao restante;
- A Comissão Europeia e o Reino de Espanha suportam as suas próprias despesas.