



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 9 decembrie 2021¹

Cauza C-278/20

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Spaniei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Încălcarea a dreptului Uniunii de către legiuitorul spaniol – Prejudicii cauzate particularilor – Legislație națională prin care regimul răspunderii statului legiuitor pentru încălcările aduse dreptului Uniunii este aliniat la regimul stabilit pentru încălcările aduse Constituției spaniole prin acte ale legiuitorului – Despăgubire făcută imposibilă sau excesiv de dificilă – Principiile efectivității și echivalenței”

I. Introducere

1. Curtea afirmă în mod repetat: principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului Uniunii care îi sunt imputabile este inerent sistemului tratatelor². Particularii vătămați au dreptul la repararea prejudiciului dacă sunt îndeplinite trei condiții, și anume ca norma de drept al Uniunii încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea acestei norme să fie suficient de gravă și să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea respectivă și prejudiciul suferit de particulari³.

2. Mai trebuie precizat că, sub rezerva dreptului la repararea prejudiciului care își are în mod direct temeiul în dreptul Uniunii atunci când aceste condiții sunt întrunite, revine statului obligația de a repara prejudiciul cauzat, în cadrul dreptului național al răspunderii, fiind stabilit că condițiile prevăzute în legislațiile naționale în domeniul reparării prejudiciilor nu pot să fie mai puțin favorabile decât cele care privesc cererile asemănătoare de drept intern (principiul echivalenței) și nu pot fi concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului (principiul efectivității)⁴.

¹ Limba originală: franceza.

² Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428, punctul 35), Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 31), Hotărârea din 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punctul 24), precum și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 29).

³ Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 51), Hotărârea din 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punctul 25), precum și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 30).

⁴ Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 58), și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 31).

3. Aceste două principii se află în centrul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, prin cererea introductivă din 24 iunie 2020, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin adoptarea și prin menținerea în vigoare a anumitor dispoziții referitoare la răspunderea statului legiutor, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul principiilor efectivității și echivalenței, care limitează autonomia procedurală⁵ de care beneficiază statele membre atunci când stabilesc condițiile care guvernează răspunderea lor pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului Uniunii.

II. Dreptul spaniol

4. Constituția spaniolă prevede la articolul 106 alineatul 2 că, „[î]n condițiile stabilite de lege, particularii au dreptul de a fi despăgubiți pentru orice atingere adusă bunurilor și drepturilor lor, cu excepția cazurilor de forță majoră, atunci când această atingere este consecința funcționării serviciilor publice”.

5. Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Legea organică 6/1985 privind puterea judecătorească) din 1 iulie 1985⁶, astfel cum a fost modificată prin Legea organică 7/2015 din 21 iulie 2015⁷, prevede la articolul 4 bis alineatul 1 că „[j]udecătorii și instanțele aplică dreptul [Uniunii] în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene”.

6. Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Legea 29/1998 privind organizarea instanței de contencios administrativ) din 13 iulie 1998⁸ prevede la articolul 31:

„1. Reclamantul poate solicita declararea nelegalității și, dacă este cazul, anularea actelor și a dispozițiilor care pot fi atacate în temeiul capitolului precedent.

2. De asemenea, acesta poate solicita recunoașterea unei situații juridice individualizate și adoptarea unor măsuri adecvate pentru restabilirea deplină a acestei situații, inclusiv repararea prejudiciilor, dacă este cazul.”

7. Articolul 71 alineatul 1 litera d) din această lege prevede:

„În cazul în care prin hotărâre se admite acțiunea în contencios administrativ:

[...]

d) Dacă este admisă o cerere prin care se solicită repararea prejudiciilor, dreptul la reparare este declarat în toate cazurile și se precizează de asemenea persoana care este obligată să plătească despăgubiri. Hotărârea stabilește și quantumul despăgubirii atunci când reclamantul solicită acest lucru în mod expres, iar dosarul conține probe suficiente în acest sens. În caz contrar, se stabilește o bază pentru determinarea acestui quantum, iar determinarea finală se amână pentru perioada de executare a hotărârii.”

⁵ Fiind stabilit că expresia „autonomie procedurală” face referire atât la condițiile procedurale propriu-zise, cât și la condițiile materiale.

⁶ BOE nr. 157 din 2 iulie 1985, p. 20632.

⁷ BOE nr. 174 din 22 iulie 2015, p. 61593.

⁸ BOE nr. 167 din 14 iulie 1998, p. 23516.

8. Articolul 110 alineatul 1 din legea menționată prevede:

„În materie fiscală, de personal în serviciul administrației publice și de unitate a pieței, efectele unei hotărâri definitive care a recunoscut o situație juridică individualizată în favoarea uneia sau mai multor persoane pot fi extinse la alte persoane, în executarea acestei hotărâri, atunci când sunt întrunite următoarele împrejurări:

- a) Părțile interesate se află în aceeași situație juridică precum persoanele care beneficiază de hotărârea favorabilă.
- b) Judecătorul sau instanța care a pronunțat decizia are de asemenea competența teritorială de a soluționa cererile lor de recunoaștere a acestei situații individualizate.
- c) Persoanele interesate solicită extinderea efectelor hotărârii în termen de un an de la data ultimei notificări a acestei hotărâri persoanelor care erau părți la procedură. În cazul formulării unui recurs în interesul legii sau al unei revizuiri, acest termen curge de la ultima notificare a deciziei prin care se soluționează definitiv recursul.”

9. Articolul 221 din Ley 58/2003 General Tributaria (Legea 58/2003 fiscală generală) din 17 decembrie 2003⁹ prevede:

„1. Procedura de recunoaștere a dreptului la rambursarea plății nedatorate se inițiază din oficiu sau la cererea persoanei interesate, în următoarele cazuri:

- a) Atunci când a avut loc plata de două ori a unor datorii fiscale sau a unor penalități.
- b) Atunci când suma plătită a fost mai mare decât suma care trebuia plătită ca urmare a unui act administrativ sau a unei autoevaluări.

[...]”

10. Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Legea 39/2015 privind procedura administrativă comună a administrațiilor publice) din 1 octombrie 2015¹⁰ (denumită în continuare „Legea 39/2015”) prevede la articolul 67, intitulat „Cereri de inițiere a procedurilor de angajare a răspunderii”:

„1. Persoanele interesate pot solicita inițierea unei proceduri de angajare a răspunderii numai în cazul în care dreptul lor de a solicita repararea prejudiciului nu este prescris. Dreptul de a solicita repararea prejudiciului se prescrie în termen de un an de la producerea faptei sau a actului care justifică repararea prejudiciului sau de la manifestarea efectului său prejudiciabil. În cazul unui prejudiciu fizic sau psihologic cauzat persoanelor, termenul începe să curgă de la vindecare sau de la stabilirea întinderii sechelelor.

[...]

⁹ BOE nr. 302 din 18 decembrie 2003, p. 23186.

¹⁰ BOE nr. 236 din 2 octombrie 2015, p. 89343.

În cazurile de răspundere la care face referire articolul 32 alineatele 4 și 5 din Legea [40/2015]^[11], dreptul de a solicita repararea prejudiciului se prescrie în termen de un an de la publicarea, în *Boletín Oficial del Estado* sau în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, după caz, a deciziei prin care se pronunță neconstituționalitatea normei sau prin care este declarată contrară dreptului [Uniunii].”

11. Articolul 106 alineatul 4 din Legea 39/2015 prevede:

„Atunci când declară nulitatea unei dispoziții sau a unui act, administrațiile publice pot stabili în aceeași decizie despăgubirea care trebuie recunoscută persoanelor interesate, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute [la articolul] 32 alineatul 2 și [la articolul 34] alineatul 1 din Legea [40/2015] [...]”

12. În titlul preliminar, Legea 40/2015 conține un capitol IV, intitulat „Despre răspunderea administrațiilor publice”, în care figurează articolele 32-37.

13. Articolul 32 din această lege, referitor la principiile care guvernează răspunderea administrațiilor publice, prevede:

„1. Particularii au dreptul de a fi despăgubiți de administrațiile publice corespunzătoare pentru orice atingere adusă bunurilor sau drepturilor lor, în cazul în care această atingere este consecința funcționării normale sau anormale a serviciilor publice, cu excepția cazurilor de forță majoră sau de prejudicii pe care, potrivit legii, particularul este obligat în mod legal să și le asume.

Anularea, pe cale administrativă sau prin ordin judecătoresc al instanței de contencios administrativ, a actelor sau a dispozițiilor administrative nu dă naștere, în sine, unui drept la repararea prejudiciului.

2. În orice caz, prejudiciul invocat trebuie să fie efectiv, evaluabil din punct de vedere economic și individualizat față de o persoană sau grup de persoane.

3. De asemenea, particularii au dreptul de a fi despăgubiți de administrațiile publice pentru orice atingere adusă bunurilor și drepturilor lor, care decurge din aplicarea unor acte legislative care nu constituie acte de expropriere de drepturi, pe care nu sunt obligați în mod legal să și-o asume, dacă actele legislative în discuție prevăd acest lucru și în condițiile pe care le precizează.

Răspunderea statului legiuitor poate fi angajată și în următoarele cazuri, cu condiția să fie îndeplinite cerințele prevăzute la alineatele anterioare:

a) Atunci când prejudiciile rezultă din aplicarea unei norme cu rang de lege declarate neconstituțională, cu condiția să fie îndeplinite cerințele menționate la alineatul 4.

b) Atunci când prejudiciile rezultă din aplicarea unei norme contrare dreptului [Uniunii], în conformitate cu dispozițiile alineatului 5.

4. Dacă prejudiciul rezultă din aplicarea unei norme cu rang de lege declarate neconstituțională, particularul poate fi despăgubit în cazul în care a obținut, în fața oricărei instanțe, o decizie

¹¹ Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Legea 40/2015 privind regimul juridic al sectorului public) din 1 octombrie 2015 (BOE nr. 236 din 2 octombrie 2015, p. 89411) (denumită în continuare „Legea 40/2015”).

definitivă de respingere a unei acțiuni formulate împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul, cu condiția ca particularul să fi invocat neconstituționalitatea recunoscută ulterior.

5. Dacă prejudiciul rezultă din aplicarea unei norme declarate contrară dreptului [Uniunii], particularul poate fi despăgubit în cazul în care a obținut, în fața oricărei instanțe, o decizie definitivă de respingere a unei acțiuni formulate împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul, cu condiția ca particularul să fi invocat încălcarea dreptului Uniunii recunoscută ulterior. În plus, trebuie îndeplinite toate condițiile următoare:

- a) Norma de drept trebuie să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor.
- b) Încălcarea trebuie să fie suficient de gravă.
- c) Trebuie să existe o legătură directă de cauzalitate între nerespectarea obligației impuse administrației responsabile de dreptul [Uniunii] și prejudiciul suferit de particulari.

6. Decizia prin care se pronunță neconstituționalitatea normei cu rang de lege sau prin care norma este declarată contrară dreptului [Uniunii] își produce efectele de la publicarea sa în *Boletín Oficial del Estado* sau, după caz, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, cu excepția situației în care această decizie prevede altfel.

[...]”

14. Articolul 34 alineatul 1 din legea menționată, intitulat „Despăgubiri”, prevede:

„[...]”

În cazurile de răspundere la care fac referire alineatele 4 și 5 ale articolului 32, pot face obiectul unei reparații prejudiciile apărute în termen de cinci ani înainte de data publicării deciziei prin care se constată neconstituționalitatea normei cu rang de lege sau prin care norma este declarată contrară dreptului [Uniunii], cu excepția situației în care această decizie prevede altfel.”

III. Procedura precontencioasă

15. În urma unor plângeri depuse de particulari, Comisia a inițiat, la 25 iulie 2016, o procedură „EU Pilot” împotriva Regatului Spaniei privind articolele 32 și 34 din Legea 40/2015 prin care se invocă o posibilă încălcare a principiilor echivalenței și efectivității. Întrucât această procedură a rămas fără rezultat, ea a fost închisă la 18 ianuarie 2017. În aceste condiții, Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

16. Prin scrisoarea din 15 iunie 2017, Comisia a pus Regatul Spaniei în întârziere, solicitându-i să își prezinte observațiile cu privire la preocupările sale referitoare la articolele 32 și 34 din Legea 40/2015 în raport cu principiile echivalenței și efectivității. La 4 august 2017, acest stat membru a indicat Comisiei motivele pentru care aprecia că dispozițiile în cauză erau conforme cu principiile respective.

17. La 26 ianuarie 2018, Comisia a emis un aviz motivat în care a prezentat motivele pentru care articolul 32 alineatele 3-6 și articolul 34 alineatul 1 al doilea paragraf din Legea 40/2015, precum și articolul 67 alineatul 1 al treilea paragraf din Legea 39/2015 erau, în opinia sa, contrare principiilor efectivității și echivalenței și a respins argumentele invocate de Regatul Spaniei în scrisoarea sa din 4 august 2017.

18. Prin scrisoarea din 26 martie 2018, în urma unei reuniuni organizate cu serviciile Comisiei la 14 martie 2018, Regatul Spaniei a răspuns la avizul motivat, reiterându-și poziția potrivit căreia regimul spaniol al răspunderii statului respectă principiile echivalenței și efectivității. Prin scrisoarea din 20 noiembrie 2018, acest stat membru a indicat însă Comisiei că și-a reconsiderat poziția și că urma să comunice rapid un proiect legislativ menit să asigure conformitatea dreptului spaniol cu cerințele dreptului Uniunii. Acest proiect a fost comunicat Comisiei la 21 decembrie 2018.

19. La 15 mai 2019, în urma unei noi reuniuni organizate la 18 martie 2019, Comisia a trimis Regatului Spaniei un document, arătând că, deși proiectul menționat mai sus putea eventual să pună capăt încălcării principiului echivalenței, situația era diferită în ceea ce privește încălcarea principiului efectivității.

20. Prin scrisoarea din 31 iulie 2019, Regatul Spaniei a indicat că formularea unor noi propuneri legislative nu era posibilă pentru moment, guvernul fiind ocupat cu probleme curente (*Gobierno en funciones*).

IV. Procedura în fața Curții și concluziile părților

21. Prin cererea introductivă din data de 24 iunie 2020, Comisia solicită Curții să declare că, prin adoptarea și prin menținerea în vigoare a articolului 32 alineatele 3-6 și a articolului 34 alineatul 1 al doilea paragraf din Legea 40/2015, precum și a articolului 67 alineatul 1 al treilea paragraf din Legea 39/2015, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul principiilor efectivității și echivalenței.

22. Regatul Spaniei solicită Curții să declare acțiunea inadmisibilă, în măsura în care Comisia apreciază că acest stat membru ar trebui să reformeze regimul său de răspundere în cazul în care acțiunea ar fi admisă, și să respingă acțiunea.

23. Regatul Spaniei și Comisia au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 11 martie 2020.

V. Analiză

A. Cu privire la admisibilitate

24. În memoriul său în apărare, Regatul Spaniei susține că prezenta acțiune trebuie considerată inadmisibilă în măsura în care Comisia solicită reformarea regimului spaniol al răspunderii patrimoniale în ansamblul său și extinde astfel obiectul acțiunii, după cum a fost stabilit prin avizul motivat.

25. Reiese într-adevăr din jurisprudența constantă a Curții că obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul articolului 258 TFUE, este stabilit prin avizul motivat al Comisiei, astfel încât acțiunea trebuie să se întemeieze pe aceleași motive și argumente ca acest aviz¹².

26. Este adevărat, așa cum arată Regatul Spaniei, că Comisia susține în cererea sa introductivă că, în cazul în care Curtea consideră prezenta acțiune întemeiată, regimul spaniol va trebui reformat în ansamblul său.

27. Cu toate acestea, subliniem că Comisia identifică în mod expres dispozițiile vizate de prezenta acțiune, și anume articolul 32 alineatele 3-6 și articolul 34 alineatul 1 al doilea paragraf din Legea 40/2015, precum și articolul 67 alineatul 1 al treilea paragraf din Legea 39/2015, care privesc toate angajarea răspunderii statului legiuitor pentru încălcarea dreptului Uniunii. În plus, din cererea introductivă a Comisiei reiese cu claritate că aceasta repune în discuție numai regimul juridic al răspunderii statului *legiuitor* și vizează numai răspunderea statului care decurge din acte *legislative* contrare dreptului Uniunii.

28. În această privință, trebuie subliniat că, în ședință, Comisia a precizat în plus situațiile vizate de prezenta acțiune. Astfel, se pune în discuție angajarea răspunderii statului legiuitor ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii atât atunci când prejudiciul suferit rezultă în mod direct dintr-o acțiune sau dintr-o omisiune a legiuitorului, fără interpunerea unui act administrativ, cât și atunci când rezultă din adoptarea de către administrație a unui act administrativ în temeiul unei legi, în cazurile în care administrația nu dispunea în realitate de nicio marjă de manevră pentru adoptarea acestui act.

29. Subliniem, în plus, că avizul motivat avea ca obiect aceleași dispoziții precum cele vizate de prezenta acțiune și că în cuprinsul acestuia Comisia a formulat motive similare celor dezvoltate în cererea sa introductivă, astfel încât nu se poate concluziona în sensul unei extinderi a obiectului acțiunii.

30. Prin urmare, considerăm că admisibilitatea prezentei acțiuni este neîndoielnică.

B. Cu privire la fond

1. Cu privire la principiul efectivității

31. Comisia susține că regimul spaniol al răspunderii statului legiuitor pentru încălcarea dreptului Uniunii, astfel cum este prevăzut la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, este contrar principiului efectivității în măsura în care supune repararea prejudiciilor cauzate îndeplinirii a trei condiții, și anume, în primul rând, ca angajarea răspunderii statului legiuitor să fie condiționată de constatarea incompatibilității unui act legislativ cu dreptul Uniunii de către Curte, în al doilea rând, particularul vătămat să trebuiască, prealabil introducerii acțiunii în răspundere, să fi obținut în fața unei instanțe o decizie definitivă de respingere a unei acțiuni formulate împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul și, în sfârșit, în al treilea rând, particularul să trebuiască să fi invocat încălcarea dreptului Uniunii în cadrul acestei acțiuni prealabile.

¹² Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 65), Hotărârea din 3 iunie 2021, Comisia/Germania (Valori-limită – NO₂) (C-635/18, nepublicată, EU:C:2021:437, punctul 47), și Hotărârea din 24 iunie 2021, Comisia/Spania (Deteriorarea spațiului natural Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, punctul 160).

32. Comisia adaugă că, pe de o parte, termenul de prescripție a acțiunii în răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea dreptului Uniunii prevăzut la articolul 67 alineatul 1 din Legea 39/2015 și, pe de altă parte, limitarea prejudiciilor care pot face obiectul unei reparări a prejudiciilor suferite cu cinci ani înainte de declararea incompatibilității prevăzute la articolul 34 alineatul 1 din Legea 40/2015 sunt de asemenea două cerințe incompatibile cu principiul efectivității.

33. Regatul Spaniei susține însă, cu titlu introductiv, că acțiunea trebuie respinsă în măsura în care Comisia a efectuat o analiză parțială și incompletă a dispozițiilor în discuție. Potrivit acestui stat membru, Comisia ar fi trebuit să ia în considerare ansamblul regimului spaniol referitor la răspunderea autorităților publice în cazul unei încălcări a dreptului Uniunii, precum și marja largă de apreciere de care dispun statele membre pentru a-și organiza regimul răspunderii statului pentru a stabili dacă acest regim era, în ansamblul său, contrar principiului efectivității¹³.

34. Vom începe analiza cu examinarea acestui argument, în măsura în care, dacă s-ar dovedi întemeiat, examinarea motivelor Comisiei referitoare la încălcarea principiului efectivității numai prin dispozițiile vizate ar trebui respinsă.

a) Cu privire la vizarea de către Comisie a anumitor dispoziții

35. Regatul Spaniei arată că Comisia are obligația de a efectua analiza oricărei dispoziții naționale care s-ar putea dovedi pertinentă pentru a stabili dacă regimul spaniol al răspunderii patrimoniale a statului legiuitor este în mod real contrar principiilor efectivității și echivalenței.

36. Or, potrivit acestui stat membru, atât căile de atac „ordinare”¹⁴, cât și „calea de atac generală”, prevăzută la articolul 32 alineatul 1 din Legea 40/2015, care permite angajarea răspunderii administrațiilor publice, asigură că particularii dispun de căi de atac efective atunci când suferă un prejudiciu ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii de către autoritățile publice. Ar rezulta de aici că articolul 32 alineatul 5 din această lege ar fi o dispoziție suplimentară care prevede o acțiune specifică pentru particularii care, după ce au introdus deja o acțiune, au obținut o decizie defavorabilă care nu a luat în considerare incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a dispoziției legale aplicate.

37. Statul membru menționat susține că, prin efectuarea unei analize parțiale, Comisia ar fi răsturnat în plus sarcina probei privind neîndeplinirea obligațiilor reproșată.

38. Este adevărat că jurisprudența Curții a stabilit în mod clar că fiecare caz în care se ridică problema dacă o prevedere procedurală internă face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în

¹³ Regatul Spaniei susține în mai multe rânduri în înscrisurile sale că o analiză de ansamblu a regimului menționat este de asemenea necesară pentru a stabili existența unei încălcări a principiului echivalenței. Cu toate acestea, pe de o parte, reiese în mod clar din substanța argumentelor dezvoltate de statul membru respectiv că această analiză globală ar fi permis numai să se demonstreze efectivitatea regimului în discuție. Pe de altă parte, subliniem că motivul Comisiei referitor la încălcarea principiului echivalenței se întemeiază exclusiv pe o comparație între acțiunile în răspunderea statului introduse ca urmare a unei legi neconstituționale prevăzute la articolul 32 alineatul 4 din Legea 40/2015 și acțiunile în răspunderea statului introduse ca urmare a unei legi incompatibile prevăzute la articolul 32 alineatul 5 din această lege. Prin urmare, este irelevant în această privință să se analizeze ansamblul dispozițiilor din ordinea juridică spaniolă referitoare la repararea prejudiciilor cauzate de autoritățile publice. În consecință, raportăm acest argument al Regatului Spaniei la simpla examinare a existenței sau nu a unei încălcări a principiului efectivității.

¹⁴ Și anume acțiunea în contencios administrativ împotriva actului care a cauzat prejudiciul, procedura de revizuire din oficiu a actelor administrative, procedura de restituire a plății nedatorate în materie fiscală și procedura de extindere a efectelor unei hotărâri sau ale unei decizii în materie fiscală.

cadrul procedurii în ansamblul său, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale¹⁵ și că, în situația în care sunt avute în vedere mai multe proceduri, dreptul Uniunii nu trebuie să prevadă care dintre aceste proceduri ar trebui aplicată¹⁶.

39. Cu toate acestea, nu considerăm că cerința respectivă implică faptul că trebuie studiate în mod sistematic toate căile de atac care permit în general angajarea răspunderii statului, în condițiile în care obiectul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor privește numai regimul referitor la răspunderea statului *legiuitor*.

40. Înțelegem această condiție mai mult în sensul că impune o analiză contextualizată a dispozițiilor puse în discuție, care poate determina în mod incident examinarea altor dispoziții atunci când acestea au un rol în procedura în discuție sau au în mod efectiv același obiect, și anume să permită angajarea răspunderii statului ca urmare a unor *legi* incompatibile cu dreptul Uniunii.

41. De asemenea, pentru a se putea reproșa Comisiei că urmărește să favorizeze o procedură de angajare a răspunderii statului legiuitor față de alta, este necesar și ca procedurile pe care le descrie Regatul Spaniei să aibă același obiect, și anume tocmai angajarea răspunderii statului legiuitor.

42. Or, în opinia noastră, nu aceasta este situația. Niciuna dintre dispozițiile invocate de Regatul Spaniei nu are ca obiect și nici nu permite, la lectura sa, repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor prin încălcarea dreptului Uniunii.

43. În primul rând, Regatul Spaniei susține că căile de atac „ordinare” permit să se solicite repararea prejudiciului pentru încălcarea dreptului Uniunii de către autoritățile publice.

44. Este adevărat că fiecare dintre aceste căi de atac asigură că particularii pot, într-un anumit mod, să obțină repararea în cazul unor prejudicii cauzate de administrație în general sau, cel puțin, restabilirea situației anterioare și limitarea prejudiciului lor și că o cerere de reparare poate fi formulată ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii. Studiul acestor diferite căi de atac arată însă că niciuna dintre ele nu permite angajarea răspunderii statului *legiuitor*.

45. *Primo*, procedura restituirii plății nedatorate în materie fiscală asigură numai restabilirea unei situații în ipoteza unei plăți excedentare către administrația fiscală și nu permite nicidecum angajarea răspunderii statului legiuitor și repararea prejudiciilor cauzate. În plus, arătăm că domeniul de aplicare al procedurii de restituire a plății nedatorate, astfel cum este prevăzută în dreptul spaniol, este limitat din punct de vedere material la materia fiscală și, prin urmare, această procedură nu poate, în orice caz, să fie invocată ca o cale de atac „ordinară” care permite repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor prin încălcarea dreptului Uniunii.

46. *Secundo*, situația este aceeași în ceea ce privește procedura de extindere a efectelor unei hotărâri sau ale unei decizii, aceasta fiind de asemenea limitată din punct de vedere material. Această procedură prevede că, în anumite domenii, efectele unei hotărâri definitive care a recunoscut o situație juridică individualizată în favoarea unei persoane pot fi extinse la alte persoane aflate în aceeași situație. Utilizarea acestei proceduri ca o cale de atac care permite

¹⁵ Hotărârea din 16 iulie 2020, Caixabank și Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 și C-259/19, EU:C:2020:578, punctul 85), Hotărârea din 20 mai 2021, X (Vehicule-cisternă GPL) (C-120/19, EU:C:2021:398, punctul 72), și Hotărârea din 10 iunie 2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19-C-782/19, EU:C:2021:470, punctul 28).

¹⁶ Hotărârea din 4 octombrie 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punctul 130).

angajarea răspunderii statului legiuitor presupune, așadar, ca o primă hotărâre sau decizie definitivă să fi recunoscut deja răspunderea statului legiuitor într-o situație identică. Nici această cale de atac nu poate fi, așadar, considerată o cale de atac „ordinară”, care asigură efectivitatea regimului răspunderii statului legiuitor, din moment ce are vocația de a se aplica, în această ipoteză, numai în cazurile în care răspunderea statului legiuitor a fost deja recunoscută.

47. *Tertio*, în ceea ce privește procedura de revizuire din oficiu a actelor administrative, observăm, pe de o parte, că aceasta nu permite repararea prejudiciilor cauzate de lege în mod direct, ci numai a celor cauzate de acte administrative și, pe de altă parte, că depinde în întregime de voința autorităților publice. Prin urmare, considerăm că este exclus ca aceasta să poată avea vreo incidență asupra aprecierii regimului răspunderii statului legiuitor în Spania.

48. *Quarto*, acțiunea în contencios administrativ îndreptată împotriva unui act administrativ care a cauzat un prejudiciu privește de asemenea tocmai posibilitatea, incidentă și nesistematică, de a obține repararea unui prejudiciu *cauzat de un act administrativ*. Prin urmare, este exclusă angajarea răspunderii statului legiuitor atunci când prejudiciul nu este cauzat de un act administrativ, ci *de lege în mod direct*¹⁷, astfel încât nici calea procedurală respectivă nu poate fi considerată calea de atac „ordinară” care permite angajarea răspunderii statului legiuitor¹⁸.

49. În această privință, este adevărat că Comisia are de asemenea în vedere ipoteza în care prejudiciul este cauzat în mod formal de un act administrativ, atunci când acesta din urmă a fost adoptat de administrație în temeiul unei legi incompatibile cu dreptul Uniunii, fără să dispună de o marjă de manevră pentru adoptarea acestui act. O astfel de cale de atac permite fără nicio îndoială ca particularii care au suferit un prejudiciu ca urmare a acestui act să poată obține repararea prejudiciului. Totuși, și în acest caz este vorba în mod formal despre angajarea nu a răspunderii statului legiuitor, ci a autorităților administrative în calitate de autor al actului.

50. Căile de atac numite „ordinare” pe care se întemeiază Regatul Spaniei nu au, așadar, ca obiect repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii, ci numai să permită o reparare a prejudiciilor cauzate ca urmare a unor acte adoptate de administrație în temeiul unei legi incompatibile. Prin urmare, nu se poate reproșa Comisiei că a efectuat o analiză parțială a regimului spaniol al răspunderii statului legiuitor prin faptul că a vizat numai articolul 32 alineatele 3-6 din Legea 40/2015, singurele dispoziții relevante în această privință.

51. În orice caz, subliniem că, deși nu fac obiectul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, celelalte căi de atac vizate de Regatul Spaniei sunt totuși integrate în raționamentul Comisiei, în măsura în care punerea lor în aplicare ar fi o condiție prealabilă pentru angajarea răspunderii statului legiuitor potrivit articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015. Prin urmare, Comisiei nu i se poate reproșa nici că a efectuat o analiză decontextualizată a regimului spaniol al răspunderii statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii¹⁹.

¹⁷ Regatul Spaniei susține în mai multe rânduri că un prejudiciu nu poate fi cauzat de un act al legiuitorului în lipsa oricărui act administrativ care să îl pună în aplicare, astfel încât acțiunea împotriva actului administrativ ar putea fi suficientă pentru a permite particularilor să obțină repararea prejudiciilor pe care le-au suferit ca urmare a legii incompatibile cu dreptul Uniunii. Jurisprudența Curții dovedește însă contrariul, iar hotărârile fondatoare referitoare la răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii privesc tocmai o netranspunere sau o transpunere necorespunzătoare a directivelor de către legiuitor care a cauzat prejudicii particularilor.

¹⁸ În această privință, arătăm că Comisia înțelege răspunderea statului legiuitor în sensul că implică și situațiile în care prejudiciul este cauzat de un act administrativ, adoptat în aplicarea unei legi, atunci când administrația nu dispunea de o marjă de apreciere pentru adoptarea acestui act.

¹⁹ Vom analiza mai precis această problemă în cadrul studiului motivelor referitoare la principiul efectivității formulate de Comisie. A se vedea punctul 67 și următoarele din prezentele concluzii.

52. În al doilea rând, Regatul Spaniei susține că articolul 32 din Legea 40/2015 în ansamblul său permite angajarea răspunderii statului legiuitor, astfel încât Comisia nu poate viza numai articolul 32 alineatele 3-6 din această lege și nu își poate concentra argumentația referitoare la presupusa încălcare a principiului efectivității pe articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015.

53. Potrivit acestui stat membru, articolul 32 alineatul 1 din Legea 40/2015 ar constitui „calea generală” pentru a asigura repararea prejudiciilor cauzate particularilor de statul legiuitor ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii.

54. Subliniem în această privință că poziția Regatului Spaniei a evoluat oarecum în cursul procedurii. În timp ce argumentația sa se concentrează, în înscrisurile sale, pe articolul 32 alineatul 1 din Legea 40/2015, statul membru respectiv s-a angajat să demonstreze în ședință că angajarea răspunderii legiuitorului era reglementată de articolul 32 alineatul 3 din această lege.

55. Niciunul dintre aceste argumente nu poate fi însă acceptat.

56. Pe de o parte, reiese în mod clar din modul său de redactare că articolul 32 alineatul 1 din Legea 40/2015 permite despăgubirea „de către administrațiile publice corespunzătoare” pentru orice prejudiciu suferit de particulari atunci când acest prejudiciu „este consecința funcționării normale sau anormale a serviciilor publice”. Dincolo de faptul că avem îndoieli că activitatea legislativă poate fi pur și simplu calificată drept „activitate de serviciu public” și că statul legiuitor poate fi considerat o administrație publică printre altele, subliniem că o asemenea formulare generală, care vizează răspunderea tuturor administrațiilor publice, contrastează cu cea a articolului 32 alineatele 3-6 din această lege, care este specifică răspunderii statului legiuitor.

57. Deși articolul 32 alineatul 1 din Legea 40/2015 este efectiv „calea generală” pentru angajarea răspunderii administrației, răspunderea statului *legiuitor* face la rândul ei obiectul unor dispoziții speciale, care ar fi în realitate inutile dacă s-ar considera că această primă dispoziție este suficientă pentru angajarea răspunderii statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii. Prin urmare, nu se poate considera că dispoziția menționată are ca obiect să permită repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor, aceasta din urmă fiind reglementată tocmai de articolul 32 alineatele 3-6 din legea respectivă.

58. Pe de altă parte, argumentul potrivit căruia articolul 32 alineatul 3 din Legea 40/2015 ar fi dispoziția relevantă pentru a permite repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor ca urmare a unei legi incompatibile cu dreptul Uniunii merge dincolo de textul însuși al dispoziției menționate. Astfel, aceasta din urmă prevede că particularii pot fi despăgubiți pentru orice atingeri aduse bunurilor sau drepturilor lor „care decurg din aplicarea unor acte legislative [...] *dacă actele legislative în discuție prevăd acest lucru și în condițiile pe care le precizează*”²⁰. Prin urmare, dispoziția menționată nu privește răspunderea statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii, ci numai repararea de către acesta din urmă a prejudiciilor cauzate de o lege care nu implică nicio încălcare a dreptului Uniunii, cu condiția ca aceasta din urmă să prevadă acest lucru.

59. Regatul Spaniei susține însă că dispoziția menționată a fost interpretată recent de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) în sensul că permite angajarea răspunderii statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii de către acesta din urmă.

²⁰ Sublinierea noastră.

60. În această privință, este adevărat că jurisprudența Curții a stabilit că domeniul de aplicare al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale trebuie apreciat în funcție de interpretarea dată acestora de instanțele naționale²¹. Deși Curtea poate, așadar, să meargă uneori dincolo de sensul literal al unei dispoziții pentru a căuta interpretarea dată de instanțele naționale, este totuși de asemenea clar că hotărârile judecătorești izolate într-un context jurisprudențial marcat de o altă orientare nu pot fi luate în considerare²² și că, atunci când o legislație națională face obiectul unor interpretări jurisdicționale divergente care pot fi luate în considerare, este necesar să se constate că, cel puțin, această legislație nu este suficient de clară pentru a asigura o aplicare compatibilă cu dreptul Uniunii²³.

61. În linia acestei jurisprudențe, considerăm că o interpretare jurisprudențială izolată care se abate de la litera dispoziției interpretate nu poate fi luată în considerare și că o asemenea interpretare ar risca întotdeauna, în orice caz, să facă atât de obscură legislația națională încât să nu poată fi asigurată o aplicare compatibilă cu dreptul Uniunii.

62. Or, Regatul Spaniei nu invocă în susținerea argumentului său decât o singură hotărâre a Tribunal Supremo (Curtea Supremă), chiar dacă această hotărâre ar atesta o presupusă interpretare divergentă a legislației, care depășește ceea ce permite textul articolului 32 alineatul 3 din Legea 40/2015²⁴. În plus, acest stat membru subliniază el însuși că, deși acțiunea a fost considerată admisibilă, ea a fost însă respinsă ulterior pentru motivul că nu erau îndeplinite condițiile dispoziției menționate.

63. Prin urmare, considerăm că un asemenea exemplu izolat nu este suficient pentru a demonstra că articolul 32 alineatul 3 din Legea 40/2015 ar permite angajarea răspunderii statului legiuitor în cazul unei încălcări a dreptului Uniunii, chiar dacă condițiile prevăzute de această dispoziție nu sunt îndeplinite.

64. În orice caz, chiar presupunând că hotărârea invocată de Regatul Spaniei poate fi interpretată în sensul că permite angajarea răspunderii legiuitorului în temeiul articolului 32 alineatul 3 din Legea 40/2015, cu încălcarea condițiilor prevăzute de această dispoziție, trebuie să se constate că legislația națională nu este în acest caz suficient de clară pentru a permite o aplicare compatibilă cu dreptul Uniunii.

65. În aceste condiții și întrucât nici căile de atac „ordinare”, nici articolul 32 alineatele 1 și 3 din Legea 40/2015 nu au ca obiect angajarea răspunderii statului legiuitor pentru prejudiciile cauzate particularilor în cazul încălcării dreptului Uniunii, nu se poate reproșa Comisiei că a vizat numai articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, singura dispoziție relevantă în această privință, pentru a verifica dacă regimul spaniol al răspunderii statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii este conform cu principiul efectivității.

²¹ Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-490/04, EU:C:2007:430, punctul 49), și Hotărârea din 16 septembrie 2015, Comisia/Slovacia (C-433/13, EU:C:2015:602, punctul 81).

²² Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, punctul 32).

²³ Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, punctul 33).

²⁴ În această privință, subliniem că statul membru respectiv nu a precizat dacă hotărârea în discuție este o hotărâre în recurs în vederea unificării jurisprudenței, ceea ce simplul fapt că a fost pronunțată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă) nu poate indica. Acest lucru se datorează faptului că, după cum arată statul membru menționat, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) este singura instanță chemată să judece cereri referitoare la răspunderea statului legiuitor.

66. În consecință, considerăm că argumentul prezentat cu titlu principal de Regatul Spaniei trebuie respins. Vom examina în prezent criticile formulate de Comisie în ceea ce privește încălcarea principiului efectivității de regimul spaniol al răspunderii statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii.

b) Cu privire la condițiile prevăzute la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015

67. Comisia susține că condițiile prevăzute la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 pentru angajarea răspunderii statului legiuitor în cazul încălcării dreptului Uniunii sunt incompatibile cu principiul efectivității. Prin urmare, vom examina succesiv aceste trei condiții, pentru a stabili dacă ele sunt susceptibile să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării unui prejudiciu cauzat de statul legiuitor ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii.

1) Condiția privind existența prealabilă a unei hotărâri a Curții prin care se declară incompatibilitatea actului legislativ cu dreptul Uniunii

68. Comisia subliniază că articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 prevede că prejudiciul trebuie „[să] rezult[e] din aplicarea unei norme declarate contrară dreptului Uniunii”, precizându-se, la articolul 67 alineatul 1 din Legea 39/2015, că decizia prin care norma este declarată contrară dreptului Uniunii trebuie publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

69. Din moment ce numai deciziile Curții sunt publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și, în plus, numai hotărârile pronunțate în urma unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pot avea ca rezultat o declarație de incompatibilitate a dreptului național cu dreptul Uniunii, Comisia interpretează articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 coroborat cu articolul 67 alineatul 1 din Legea 39/2015 în sensul că impune existența prealabilă a unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor pentru a putea introduce o acțiune în răspunderea statului legiuitor.

70. Regatul Spaniei admite că, potrivit articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 și articolului 67 alineatul 1 din Legea 39/2015, o decizie a Curții privind incompatibilitatea cu dreptul Uniunii este necesară pentru angajarea răspunderii statului legiuitor, precizând în același timp că nu trebuie să fie vorba în mod necesar despre o hotărâre pronunțată în urma unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

71. Reiese în mod clar din jurisprudența Curții că repararea prejudiciului cauzat de o încălcare a dreptului Uniunii de către un stat membru nu este subordonată nici cerinței unei constatări prealabile a unei neîndepliniri a obligațiilor impuse de dreptul Uniunii imputabile statului²⁵, nici cerinței ca existența unei asemenea încălcări să rezulte dintr-o hotărâre pronunțată de Curte cu titlu preliminar²⁶.

72. Considerăm că prima condiție prevăzută la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 coroborat cu articolul 67 alineatul 1 din Legea 39/2015 și necontestată de Regatul Spaniei, care face din existența unei declarații de incompatibilitate a unui act legislativ cu dreptul Uniunii

²⁵ Hotărârea din 24 martie 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punctul 37).

²⁶ Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 38).

publicate în Jurnalul Oficial o condiție prealabilă pentru angajarea răspunderii statului legiuitor este, așadar, vădit contrară jurisprudenței Curții și susceptibilă să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării unui prejudiciu cauzat de statul legiuitor.

73. Regatul Spaniei contestă însă că această cerință este contrară principiului efectivității. El reiterează, în această privință, argumentul său referitor la existența altor căi de atac care permit angajarea răspunderii autorităților publice în Spania în cazul încălcării dreptului Uniunii. Acest stat membru explică faptul că articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 este o cale de atac suplimentară²⁷, care permite angajarea răspunderii statului legiuitor cu încălcarea autorității de lucru judecat atunci când acțiunile formulate în prealabil împotriva actului în litigiu au fost respinse. În opinia sa, numai o hotărâre a Curții, care ar dispune de efecte *erga omnes*, ar putea permite repunerea în discuție a autorității de lucru judecat.

74. În primul rând, astfel cum am arătat, niciuna dintre căile de atac invocate de Regatul Spaniei nu are ca obiect răspunderea statului legiuitor pentru acte legislative contrare dreptului Uniunii. Departe de a fi o posibilitate suplimentară de a angaja răspunderea statului, articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 este, așadar, singura posibilitate de a obține repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii.

75. În plus, astfel cum arată Comisia, considerăm că este inerent chiar principiului răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii faptul că această dispoziție are vocația de a se aplica numai în ultimă instanță, atunci când celelalte căi legale aflate la dispoziția lor nu au permis particularilor să protejeze în mod eficient drepturile conferite de dreptul Uniunii. Caracteristica respectivă a mecanismului răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii nu face totuși din acesta o cale de atac „suplimentară”, astfel încât să justifice necesitatea existenței prealabile a unei hotărâri a Curții pentru punerea sa în aplicare.

76. În al doilea rând, nu vedem relevanța argumentului Regatului Spaniei referitor la necesitatea de a proteja autoritatea de lucru judecat. Pe de o parte, niciun element din textul articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 nu sugerează că domeniul său de aplicare ar privi angajarea răspunderii statului legiuitor cu încălcarea autorității de lucru judecat. Pe de altă parte, în opinia noastră, introducerea unei acțiuni în răspunderea statului legiuitor, după ce a fost respinsă o acțiune împotriva actului cauzator de prejudicii, nu aduce nicidecum atingere autorității de lucru judecat a hotărârii sau a deciziei pronunțate la finalul acestei acțiuni.

77. Din jurisprudența Curții reiese că o procedură prin care se urmărește angajarea răspunderii statului nu are același obiect și nu presupune în mod necesar aceleași părți ca și procedura referitoare la actul cauzator de prejudicii și care a condus la decizia care a dobândit autoritate de lucru definitiv judecat²⁸. Angajarea răspunderii statului legiuitor nu are ca obiect să permită reexaminarea unei hotărâri judecătorești definitive și contestarea raporturilor juridice pe care le stabilește, ci să atenueze insuficiențele care au condus la faptul că nu este asigurată protecția drepturilor conferite particularilor de dreptul Uniunii. Deși această problemă nu are legătură cu prezenta acțiune, subliniem că Curtea o afirmă în mod expres în ceea ce privește acțiunile în

²⁷ Regatul Spaniei califică această cale de atac drept „reziduală”, însă a revenit asupra utilizării termenului respectiv în ședință.

²⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 39).

răspunderea statului pentru o încălcare a dreptului Uniunii de către o instanță națională: principiul autorității lucrului judecat nu se opune, în principiu, recunoașterii principiului răspunderii statului²⁹.

78. Astfel, argumentele formulate de Regatul Spaniei nu sunt de natură să repună în discuție constatarea că cerința existenței unei hotărâri a Curții prealabile angajării răspunderii statului legiuitor este contrară principiului efectivității.

2) Condiția privind existența unei decizii definitive de respingere a unei acțiuni formulate de particularul vătămat împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul

79. Comisia susține că formularea articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, potrivit căruia particularul trebuie, înainte de a putea formula o acțiune pe acest temei, să fi obținut în fața oricărei instanțe o decizie definitivă de respingere a unei acțiuni formulate împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul, este absolută și, pentru acest motiv, contrară principiului efectivității întrucât nu prevede nicio excepție pentru cazurile în care exercitarea unei căi de atac prealabile poate ridica dificultăți excesive, în special în cazurile în care prejudiciul este cauzat direct de lege.

80. Potrivit Regatului Spaniei, această condiție rezultă din necesitatea de a concilia principiul securității juridice cu cel al reparării prejudiciilor cauzate de statul legiuitor. Ar fi de asemenea dificil de conceput ca un prejudiciu să poată fi cauzat direct de un act legislativ fără interpunerea unui act administrativ. În plus, acest stat membru susține că respectiva condiție nu poate fi interpretată în sensul că impune epuizarea căilor de atac înainte de introducerea unei acțiuni în temeiul articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, textul făcând referire numai la o „decizie definitivă”.

81. În această privință, amintim că, referitor la răspunderea unui stat membru pentru încălcarea dreptului Uniunii, instanța națională poate să verifice dacă persoana vătămată a dat dovadă de o diligență rezonabilă pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și în special dacă aceasta a folosit în timp util toate căile legale pe care le avea la dispoziție³⁰. Astfel, potrivit unui principiu general comun sistemelor juridice ale statelor membre, persoana vătămată, cu riscul de a trebui să suporte ea însăși prejudiciul, trebuie să dea dovadă de o diligență rezonabilă pentru a limita întinderea prejudiciului³¹.

82. Or, este tocmai ceea ce prevede articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, care subordonează angajarea răspunderii statului legiuitor condiției ca particularul vătămat să fi exercitat în prealabil o acțiune împotriva actului administrativ adoptat în temeiul legii incompatibile. Contestând, în timp util, validitatea actului administrativ cauzator de prejudicii, fie prin intermediul unei acțiuni în contencios administrativ, al unei acțiuni în restituirea plății nedatorate sau în extinderea efectelor unei hotărâri sau ale unei decizii, particularul vătămat ar fi putut în mod evident să evite prejudiciul pe care îl invocă sau, cel puțin, să îi limiteze întinderea³².

²⁹ Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 40), Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 58), precum și Hotărârea din 29 iulie 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punctul 64).

³⁰ Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 84), precum și Hotărârea din 24 martie 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punctul 60).

³¹ Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 84), precum și Hotărârea din 24 martie 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punctul 61).

³² A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punctul 19 și următoarele).

83. În plus, astfel cum arată Regatul Spaniei, articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 nu impune epuizarea căilor de atac prealabil acțiunii în răspunderea statului legiuitor, ci numai respingerea unei acțiuni de către oricare instanță. Cerința de a fi contestat validitatea actului cauzator de prejudicii nu implică, așadar, ca persoana vătămată să fi recurs în mod sistematic la toate căile legale disponibile și nu depășește diligența care poate fi așteptată în mod rezonabil din partea ei pentru a limita întinderea prejudiciului.

84. Această a doua condiție, referitoare la punerea în aplicare a mecanismului răspunderii statului legiuitor în cazul unei încălcări a dreptului Uniunii, prevăzută la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, nu este, așadar, în opinia noastră, contrară principiului efectivității atunci când prejudiciul este cauzat în mod formal de un act administrativ, adoptat în aplicarea unei legi incompatibile cu dreptul Uniunii.

85. Subliniem de altfel că o asemenea condiție există și în ceea ce privește acțiunile în răspunderea Uniunii, pe care Regatul Spaniei solicită Curții să le ia în considerare în analiza principiului efectivității, în măsura în care Curtea a statuat că acțiunea în despăgubire îndreptată împotriva Uniunii este inadmisibilă atunci când are în vedere aceeași nelegalitate și urmărește aceleași scopuri pecuniare precum acțiunea în anularea actului instituției care cauzează prejudicii și pe care persoana vătămată a neglijat să o exercite în timp util³³.

86. Situația este însă diferită în ipoteza în care prejudiciul este cauzat direct de lege, fără interpunerea unui act administrativ. Astfel cum am precizat deja și contrar celor susținute de Regatul Spaniei, o asemenea ipoteză poate fi avută în vedere cu ușurință: o lege nu își produce efectele numai prin acte administrative.

87. Reiese în mod clar din jurisprudența Curții că este conform principiului efectivității să se prevadă că un particular nu poate obține repararea unui prejudiciu a cărui apariție a omis, intenționat sau din neglijență, să o prevină prin utilizarea unei căi legale, doar cu condiția ca utilizarea acestei căi legale să poată fi impusă în mod rezonabil persoanei vătămate³⁴.

88. Astfel cum arată Comisia, formularea articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 nu prevede nicio excepție de la condiția ca particularul vătămat să fi formulat deja o cale de atac împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul, chiar și în ipoteza în care un asemenea act nu există, din moment ce legea însăși este cauza directă a prejudiciului. Or, nu se poate impune în mod vădit și rezonabil unui particular să introducă o acțiune împotriva unui act inexistent pentru a putea angaja răspunderea statului legiuitor în temeiul dispoziției menționate.

89. Această condiție, în situația unui prejudiciu cauzat direct de lege, are în realitate ca efect împiedicarea introducerii oricărei acțiuni în răspunderea statului legiuitor în situația în care prejudiciul rezultă direct din lege.

90. Regatul Spaniei s-a întemeiat, în ședință, pe o hotărâre a Tribunal Supremo (Curtea Supremă) potrivit căreia a fost recunoscută posibilitatea de a angaja răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea Constituției spaniole chiar în lipsa unui act administrativ de punere în aplicare, și aceasta chiar dacă articolul 32 alineatul 4 din Legea 40/2015 prevede aceeași cerință a unei acțiuni prealabile precum articolul 32 alineatul 5 din legea menționată. Or, după cum am arătat deja, o interpretare jurisprudențială izolată contrară literei dispoziției interpretate nu poate, în opinia noastră, să fie luată în considerare și ar risca întotdeauna, în orice caz, să facă legislația

³³ Hotărârea din 14 septembrie 1999, Comisia/AssiDomän Kraft Products și alții (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punctul 59).

³⁴ Hotărârea din 24 martie 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punctul 69).

națională atât de obscură încât să nu poată fi asigurată o aplicare compatibilă cu dreptul Uniunii. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când este vorba, după cum susține Regatul Spaniei, despre a raționa prin analogie cu interpretarea unei alte dispoziții decât cea în discuție.

91. Prin urmare, considerăm că articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 este contrar principiului efectivității prin faptul că această dispoziție condiționează întotdeauna angajarea răspunderii statului legiuitor ca urmare a încălcării dreptului Uniunii de exercitarea prealabilă de către persoana vătămată a unei acțiuni împotriva unui act administrativ, chiar și atunci când prejudiciul rezultă direct din lege.

3) Condiția privind invocarea de către particularul vătămat a încălcării dreptului Uniunii recunoscute ulterior în cadrul acțiunii formulate împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul

92. Articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 prevede că angajarea răspunderii statului legiuitor este condiționată de invocarea, în cadrul acțiunii formulate împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii, a încălcării dreptului Uniunii recunoscute ulterior. Potrivit Comisiei, o asemenea cerință ar limita posibilitatea de a obține repararea prejudiciilor cauzate de statul legiuitor la cazurile în care dispoziția dreptului Uniunii încălcată produce un efect direct, ceea ce ar fi contrar principiului efectivității.

93. Potrivit Comisiei, întrucât numai dispozițiile cu efect direct determină obligația unei instanțe naționale de a lăsa neaplicată o dispoziție a dreptului său intern contrară acestor dispoziții ale dreptului Uniunii, nu se poate impune în mod rezonabil particularilor vătămați să invoce dispoziții care nu au efect direct, chiar dacă o asemenea invocare nu ar fi avut niciun efect asupra soluționării acțiunii.

94. Regatul Spaniei obiectează că limitarea răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii la dispozițiile cu efect direct nu își găsește temeiul în nicio dispoziție din ordinea juridică spaniolă. Faptul că numai dispozițiile cu efect direct pot determina obligația unei instanțe naționale de a lăsa neaplicate dispozițiile naționale contrare nu are nicio incidență asupra posibilității și oportunității de a invoca de asemenea încălcări ale unor dispoziții de drept al Uniunii care nu au efect direct în dreptul național, în cadrul acțiunii împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii.

95. Precizăm că această obiecție nu are relevanță decât în ceea ce privește prejudiciile cauzate de lege, cu interpunerea unui act administrativ, în măsura în care, astfel cum am demonstrat la punctul 83 și următoarele din prezentele concluzii, numai în această situație este conformă cu principiul efectivității condiționarea acțiunii în răspunderea statului de introducerea unei acțiuni împotriva actului administrativ care a cauzat prejudiciul. În ipoteza în care prejudiciul este cauzat direct de lege, este irelevant dacă este conform cu principiul efectivității să se impună invocarea încălcării dreptului Uniunii în stadiul acțiunii împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii, o astfel de acțiune neputând, în mod vădit, să fie impusă.

96. După cum arată Comisia, Curtea a stabilit în mod clar că o instanță națională nu este obligată să lase neaplicată o dispoziție a dreptului său intern contrară unei dispoziții a dreptului Uniunii dacă această din urmă dispoziție este lipsită de efect direct³⁵. Totuși, contrar celor susținute de

³⁵ Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 68).

Comisie, nu considerăm că aceasta implică faptul că ar fi superfluu, în cadrul unei acțiuni împotriva unui act administrativ, să se invoce încălcarea prin dispozițiile naționale a unor dispoziții de drept al Uniunii care nu au efect direct.

97. Desigur, invocarea de către partea vătămată a încălcării prin dreptul național a unei dispoziții lipsite de efect direct nu va putea determina, așadar, neaplicarea dispozițiilor naționale în discuție în cadrul acțiunii împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii.

98. Cu toate acestea, invocarea utilă a normelor de drept al Uniunii în fața instanțelor naționale nu se poate rezuma doar la posibilitatea de a invoca excluderea, după cum pare să sugereze Comisia. Dispoziții ale dreptului Uniunii lipsite de efect direct pot fi invocate printre altele în fața instanței naționale în cadrul obligației de interpretare conformă a acesteia din urmă și pot avea o incidență asupra soluționării litigiului, chiar și în lipsa efectului direct.

99. Prin urmare, Comisia nu poate susține în mod valabil că a treia condiție impusă pentru introducerea unei acțiuni în răspunderea statului legiutor pentru încălcarea dreptului Uniunii, privind invocarea încălcării dreptului Uniunii în cadrul unei acțiuni împotriva actului cauzator de prejudicii, are ca efect limitarea angajării răspunderii statului legiutor la încălcări ale unor dispoziții cu efect direct.

100. Această constatare nu înseamnă însă că condiția privind necesitatea de a fi invocat încălcarea dreptului Uniunii în cadrul acțiunii împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii, pentru a putea angaja ulterior în mod valabil răspunderea statului legiutor, este conformă cu principiul efectivității.

101. Astfel, articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 prevede că particularul trebuie să fi invocat, în cadrul acțiunii prealabile, încălcarea dreptului Uniunii „recunoscută ulterior” în decizia prin care norma a fost declarată contrară dreptului Uniunii. Așadar, nu numai că particularul trebuie să fi contestat validitatea actului administrativ care îi cauzează prejudicii, ci trebuie, în plus, să fi identificat în mod corect dispoziția precisă de drept al Uniunii care a fost încălcată și să fi anticipat, potrivit logicii respectivului articol 32 alineatul 5, o decizie a Curții cu privire la acest aspect.

102. Deși este adevărat că introducerea unei acțiuni împotriva actului cauzator de prejudicii, pe de o parte, dovedește că persoana vătămată a dat dovadă de o diligență rezonabilă pentru a evita sau pentru a limita întinderea prejudiciului și, pe de altă parte, poate fi așadar, în această privință, o condiție a unei acțiuni în răspundere subsecvente, faptul de a nu fi identificat în mod corect dispoziția precisă de drept al Uniunii care a fost încălcată nu poate, în opinia noastră, să prevină repararea prejudiciului. Astfel, nu se poate reproșa unui particular, cu consecința pierderii dreptului său la repararea unui prejudiciu suferit, că nu a determinat el însuși dispoziția dreptului Uniunii încălcată de stat, în condițiile în care revine înainte de toate statului sarcina de a asigura conformitatea dreptului său cu dreptul Uniunii și instanței naționale sarcina de a aplica dispozițiile dreptului Uniunii.

103. O asemenea cerință ar însemna, așadar, să se impună particularilor vătămăți o sarcină care să depășească diligența rezonabilă așteptată de la aceștia pentru a limita întinderea prejudiciului, în contradicție cu principiul efectivității.

104. Din ceea ce precedă rezultă că articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 este contrar principiului efectivității, întrucât această dispoziție condiționează angajarea răspunderii statului legiutor de constatarea prealabilă de către Curte a unei incompatibilități a dreptului național cu dreptul Uniunii și de introducerea prealabilă a unei acțiuni împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii, în cadrul căreia a fost invocată încălcarea dreptului Uniunii recunoscută ulterior prin hotărârea Curții, fără ca dispoziția menționată să prevadă o adaptare pentru cazul în care prejudiciul este cauzat de un act legislativ fără interpunerea unui act administrativ.

4) Calculul termenului de prescripție și limitarea prejudiciilor care pot face obiectul unei reparări, în temeiul articolului 32 alineatul 5 din Legea 40/2015

105. Comisia arată că articolul 67 din Legea 39/2015, care prevede că dreptul de a solicita repararea unui prejudiciu este prescris în termen de un an de la publicarea în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* a deciziei prin care actul legislativ este declarat contrar dreptului Uniunii, și articolul 34 alineatul 1 din Legea 40/2015, care prevede că pot face obiectul unei reparări numai prejudiciile apărute în termen de cinci ani înainte de data aceleiași publicări, sunt contrare principiului efectivității.

106. Potrivit Comisiei, din moment ce o decizie a Curții nu este necesară pentru angajarea răspunderii statului legiutor, dispozițiile care condiționează de o astfel de decizie a Curții termenul de prescripție și prejudiciile care pot fi reparate sunt de asemenea contrare dreptului Uniunii.

107. Regatul Spaniei susține din nou că existența prealabilă a unei hotărâri a Curții drept condiție pentru angajarea răspunderii statului legiutor nu este contrară principiului efectivității, astfel încât termenul de prescripție și limitarea prejudiciilor care pot fi reparate nu sunt contrare nici principiului efectivității, și aceasta cu atât mai mult cu cât durata termenelor în cauză nu este contestată de Comisie.

108. În această privință, este suficient să se arate că, astfel cum am demonstrat la punctul 68 și următoarele din prezentele concluzii, condiția prevăzută la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, referitoare la existența prealabilă a unei decizii a Curții prin care dispozițiile dreptului național sunt declarate contrare dreptului Uniunii pentru angajarea răspunderii statului legiutor, este contrară principiului efectivității.

109. În aceste condiții, atât termenul de prescripție a acțiunii în răspunderea statului legiutor, cât și limitarea prejudiciilor care pot face obiectul unei reparări în acest temei, care depind fiecare de existența unei asemenea decizii a Curții întrucât ea constituie momentul de la care încep să curgă aceste două termene, sunt în egală măsură contrare principiului efectivității.

110. Din tot ceea ce precedă rezultă că regimul spaniol al răspunderii statului legiutor pentru încălcarea dreptului Uniunii este, în opinia noastră, contrar principiului efectivității.

2. Cu privire la principiul echivalenței

111. Comisia susține că regimul spaniol al răspunderii statului legiutor este contrar principiului echivalenței, întrucât prevede, la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015, că, pentru ca răspunderea statului legiutor în cazul încălcării dreptului Uniunii să poată fi angajată, este necesar ca norma de drept al Uniunii încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi unui

particular și ca încălcarea să fie suficient de gravă, în condițiile în care aceste două cerințe nu sunt impuse pentru acțiunea în răspunderea statului legiuitor în cazul încălcării Constituției spaniole. Acțiunea în răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea dreptului Uniunii este supusă, așadar, unor condiții mai puțin favorabile decât acțiunea în răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea Constituției spaniole, prevăzută la articolul 32 alineatul 4 din Legea 40/2015, deși cele două acțiuni sunt echivalente.

112. Regatul Spaniei obiectează că principiul echivalenței nu obligă un stat membru să își extindă regimul intern cel mai favorabil la toate acțiunile introduse într-un anumit domeniu de drept și că aplicarea principiului echivalenței presupune, așadar, ca acțiunile să fie similare, întrucât au un obiect și o cauză asemănătoare. În opinia sa, nu aceasta ar fi situația. În sfârșit, acest stat membru arată că, chiar dacă acțiunile ar trebui considerate similare, articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 nu face decât să codifice cerințele stabilite de jurisprudența Curții și că, în orice caz, aceste cerințe sunt inerente regimului răspunderii statului legiuitor în caz de neconstituționalitate.

113. Este adevărat că principiul echivalenței impune ca toate normele aplicabile acțiunilor să se aplice fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, cât și celor similare întemeiate pe nerespectarea dreptului intern³⁶.

114. Pentru a verifica dacă principiul echivalenței este respectat, trebuie, așadar, să se examineze mai întâi dacă, având în vedere obiectul, cauza și elementele lor esențiale, acțiunea în răspunderea statului legiuitor, întemeiată pe încălcarea dreptului Uniunii, și cea întemeiată pe neconstituționalitatea unui act legislativ pot fi considerate similare³⁷.

115. În ceea ce privește tocmai cele două acțiuni în răspunderea statului legiuitor în discuție, Curtea a răspuns deja afirmativ. Acțiunea în răspunderea statului legiuitor ca urmare a unei încălcări a Constituției spaniole și cea ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii au același obiect, și anume despăgubirea pentru un prejudiciu, și aceeași cauză, încălcarea unei norme de drept de rang superior³⁸. În plus, Curtea a precizat că singura diferență care există între cele două acțiuni care constă în împrejurarea că încălcările de drept pe care acestea se întemeiază ar fi constatate, în privința uneia, printr-o hotărâre pronunțată de Curte, iar în privința celeilalte, printr-o hotărâre pronunțată de Tribunal Constituțional (Curtea Constituțională, Spania) nu poate fi suficientă pentru stabilirea unei distincții între cele două acțiuni în raport cu principiul echivalenței³⁹.

116. Întrucât Regatul Spaniei nu aduce, în această privință, argumente noi susceptibile să modifice această apreciere, trebuie să se constate că aceeași soluție trebuie reținută în speță. Prin urmare, în opinia noastră, cele două acțiuni pot fi considerate similare.

117. Totuși, Regatul Spaniei susține printre altele că articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 nu face decât să codifice jurisprudența Curții referitoare la condițiile necesare pentru angajarea răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului Uniunii.

³⁶ Hotărârea din 15 septembrie 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, punctul 36), Hotărârea din 1 decembrie 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, punctul 41), și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 33).

³⁷ Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 35).

³⁸ Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 36). Cu privire la acest aspect, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punctul 30).

³⁹ Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punctele 43 și 44).

118. Considerăm că acest element este determinant.

119. Articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015 reproduce în mod fidel cele trei cerințe stabilite de jurisprudența Curții, necesare pentru nașterea unui drept la repararea prejudiciului în privința particularilor în cazul unei încălcări de către stat a dreptului Uniunii. Întrunirea acestor trei condiții, care impun ca norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, ca această încălcare să fie suficient de gravă și să existe o legătură de cauzalitate între încălcare și prejudiciul suferit, dă naștere răspunderii statului și obligației de reparare a prejudiciului cauzat. Atunci când una dintre aceste condiții lipsește, nu există, în temeiul dreptului Uniunii, un drept la repararea prejudiciului.

120. Numai odată ce a fost constatată existența unui astfel de drept ca urmare a întrunirii acestor trei condiții, revine statului sarcina de a repara consecințele prejudiciului cauzat, în cadrul dreptului național și în condiții care respectă principiile efectivității și echivalenței.

121. Aceste trei condiții, necesare și suficiente pentru a da naștere, în beneficiul particularilor, unui drept la repararea prejudiciului⁴⁰, se aplică așadar, în opinia noastră, înainte de problematica referitoare la efectivitatea și la echivalența condițiilor enunțate de dreptul național, care nu urmăresc decât să încadreze exercitarea acestui drept. Dreptul național este efectiv cel care reglementează modalitățile de exercitare a dreptului la reparare, procedurale și materiale, precum și conținutul acestuia, care poate fi de asemenea determinat să varieze în funcție de condițiile impuse de dreptul național (cu titlu de exemplu, tipul de prejudicii care trebuie să fie reparate), sub rezerva respectării principiilor efectivității și echivalenței. Însăși existența acestui drept național este, în schimb, reglementată exclusiv de dreptul Uniunii, în caz contrar compromițându-se aplicarea uniformă a dreptului Uniunii în ordinele juridice ale statelor membre.

122. Cu alte cuvinte, principiul echivalenței nu are relevanță decât după nașterea dreptului la repararea prejudiciului, potrivit condițiilor enunțate în jurisprudența Curții și reluate la articolul 32 alineatul 5 din Legea 40/2015. Acest principiu nu poate, în schimb, să constituie temeiul obligației statelor membre de a permite *nașterea* unui drept la reparare în condiții mai favorabile decât cele prevăzute de jurisprudența Curții.

123. Comisia arată în această privință că Curtea a statuat că dreptul Uniunii nu exclude în niciun caz ca răspunderea statului pentru încălcarea acestui drept să poată fi angajată în condiții mai puțin restrictive. Or, trebuie subliniat că Curtea a precizat că angajarea răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii în condiții mai puțin restrictive este permisă „în temeiul dreptului național”⁴¹. Într-o asemenea ipoteză, nașterea unui drept la repararea prejudiciului într-o situație care nu implică o încălcare suficient de gravă a unei norme care conferă drepturi particularilor nu este, așadar, întemeiată pe dreptul Uniunii, iar exercitarea sa nu poate fi supusă principiilor efectivității și echivalenței.

124. În aceste condiții, faptul că acțiunea în răspunderea statului legiuitor ca urmare a unei încălcări a Constituției spaniole nu este supusă existenței unei încălcări suficient de grave a unei norme de drept care conferă drepturi particularilor, spre deosebire de acțiunea în răspunderea statului legiuitor ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii, nu poate implica o încălcare a principiului echivalenței, din moment ce acest principiu nu are vocația de a se aplica într-o asemenea ipoteză.

⁴⁰ Hotărârea din 29 iulie 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, punctul 37).

⁴¹ Hotărârea din 25 noiembrie 2010, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, punctul 66).

125. În consecință, pentru toate motivele enunțate, considerăm că regimul răspunderii statului legiutor în cazul încălcării dreptului Uniunii nu aduce atingere principiului echivalenței.

C. Cu privire la cheltuielile de judecată

126. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (3) din acest regulament, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.

127. În speță, întrucât Comisia și Regatul Spaniei au căzut fiecare în pretenții cu privire la anumite motive, acestea vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

VI. Concluzie

128. Având în vedere tot ceea ce precedă, propunem Curții să declare că:

- Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul principiului efectivității, care limitează autonomia procedurală de care dispun statele membre atunci când stabilesc condițiile care guvernează răspunderea lor pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului Uniunii, prin adoptarea și menținerea în vigoare a articolului 32 alineatele 3-6 și a articolului 34 alineatul 1 din Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Legea 40/2015 privind regimul juridic al sectorului public) din 1 octombrie 2015, precum și a articolului 67 alineatul 1 din Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Legea 39/2015 privind procedura administrativă comună a administrațiilor publice) din 1 octombrie 2015;
- respinge în rest acțiunea;
- Comisia Europeană și Regatul Spaniei suportă propriile cheltuieli de judecată.