

Asunto C-289/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

5 de mayo de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la ciudad de Sofía, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

5 de abril de 2021

Parte demandante:

IG

Parte demandada:

Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)

Objeto del procedimiento principal

A raíz de un procedimiento de control de legalidad, se derogó una disposición de un acto normativo de Derecho nacional con rango inferior a la ley, por ser contraria a la Directiva 2012/27. Posteriormente, la disposición derogada de dicho acto normativo con rango inferior a la ley fue debidamente modificada, lo que llevó al tribunal de casación a anular la primera resolución judicial dictada, como consecuencia de un recurso de casación interpuesto contra esta. Las partes discrepan sobre la legalidad de este proceder y sobre si la modificación de un acto normativo con rango inferior a la ley constituye una revocación de dicho acto si, durante el período comprendido entre el ejercicio de la acción de control de legalidad y la modificación de dicho acto, este regulaba las relaciones jurídicas de que se trata de tal modo que supuestamente infringía una norma del Derecho de la Unión. El litigio entre las partes versa asimismo sobre la cuestión de si se garantiza la tutela judicial efectiva frente a normas de Derecho nacional contrarias a las normas del Derecho de la Unión que confieren derechos concretos a los particulares.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra a), debido a la supuesta incompatibilidad del Derecho nacional con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con las disposiciones de la Directiva 2012/27/UE

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿La modificación de una disposición de un acto normativo nacional que previamente ha sido declarada por el tribunal de apelación incompatible con una disposición vigente de Derecho de la Unión exime al tribunal de casación de la obligación de examinar la disposición en vigor antes de la modificación o de apreciar su compatibilidad con el Derecho de la Unión?
- 2) ¿El hecho de considerar que la disposición controvertida ha sido revocada constituye una vía de recurso efectiva para los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión (en este caso, los artículos 9 y 10 de la Directiva 2012/27), o constituye un recurso de este tipo el hecho de que la posibilidad prevista en el Derecho nacional de examinar si la norma nacional controvertida era conforme con el Derecho de la Unión antes de su modificación solo exista cuando el tribunal competente conoce de una demanda concreta de indemnización de daños y perjuicios basada en dicha disposición y únicamente en lo que respecta a la persona que ha ejercitado la acción?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión: ¿Es admisible que, durante el período comprendido entre la adopción de la disposición controvertida y su modificación, esta continúe regulando las relaciones jurídicas de un grupo ilimitado de personas que no han ejercitado acciones indemnizatorias basadas en dicha disposición, o que la apreciación de la conformidad de la norma nacional con la norma de Derecho de la Unión no se haya realizado con respecto a dichas personas en relación con el período anterior a la modificación?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 47

Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, artículos 9 *quater* y 10

Sentencia Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Administrativnoprotsesualen kodeks (Ley de procedimiento administrativo; en lo sucesivo, «APK»), artículos 156, 187, 195 y 221

Zakon na energetikata (Ley de energía), artículo 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplonabdyavaneto (Decreto n.º 16-334, de 6 de abril de 2007, sobre el suministro de calefacción urbana), adoptado por el Ministro de Economía y Energía, artículo 61; Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi — etazhna sobstvenost (método de reparto proporcional del consumo de energía térmica en edificios en régimen de propiedad horizontal), publicado como anexo del artículo 61 de dicho Decreto, punto 6.1.1.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El método de reparto del consumo de energía térmica en edificios en régimen de propiedad horizontal (en lo sucesivo, «método») se publicó como anexo 1 del Naredba N° 16-334/06.04.2007 za toplonabdyavaneto (Decreto n.º 16-334, de 6 de abril de 2007, sobre el suministro de calefacción urbana), adoptado por el Ministro de Economía y Energía. En el procedimiento de control de legalidad ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo; en lo sucesivo, «VAS»), IG impugnó este método en lo que respecta al cálculo del consumo de energía térmica de las instalaciones verticales situadas en viviendas multifamiliares. Mediante resolución de una Sala del VAS integrada por tres magistrados, de 13 de abril de 2018, se derogó la fórmula que figura en el punto 6.1.1 del método, por considerar que no era útil para alcanzar el objetivo de los artículos 9 y 10 de la Directiva 2012/27, transpuestos por el artículo 155, apartado 2, de la Ley de energía, concretamente, que la facturación de la energía de calefacción urbana debe efectuarse sobre la base del consumo real. El Ministro de Energía interpuso recurso de casación contra dicha resolución ante una Sala del VAS compuesta por cinco magistrados.
- 2 El 20 de septiembre de 2019 entró en vigor el Decreto modificativo del Decreto sobre el suministro de calefacción urbana, que modificó la disposición impugnada que figura en el punto 6.1.1 del método. A raíz del recurso de casación interpuesto por el Ministro, la Sala del VAS integrada por cinco magistrados declaró que el procedimiento de control de legalidad había quedado sin objeto, puesto que la disposición impugnada había sido sustituida por una nueva norma que regulaba las mismas relaciones jurídicas. El VAS señala que el control de legalidad de los actos normativos de rango inferior a la ley es posible sin limitación temporal, pero solo puede referirse a actos normativos en vigor, y no a actos derogados o modificados que ya no forman parte del Derecho vigente en el momento de la decisión del tribunal sobre el fondo. Por estos motivos, la Sala del VAS compuesta por cinco magistrados anuló, mediante resolución definitiva y no susceptible de recurso de 11 de febrero de 2020, la resolución de la Sala del

mismo tribunal integrada por tres magistrados de 13 de abril de 2018, sin pronunciarse sobre el fondo de la acción de control de legalidad ejercitada por IG.

- 3 Al no estar de acuerdo con esta decisión, IG interpuso el recurso objeto del procedimiento principal. IG reclama el pago de una indemnización por daños y perjuicios materiales por importe de 830 leva (BGN) por las costas del procedimiento judicial seguido ante la Sala del VAS compuesta por tres magistrados, y por daños morales por importe de 300 BGN por la decepción, la ira y el agravio sufridos debido al comportamiento de los jueces supremos de la Sala del VAS integrada por cinco magistrados, que no garantizaron la efectividad del Derecho de la Unión y que, en lugar de resolver el litigio, se negaron a ejercer su control sobre la actividad del Poder ejecutivo. IG reclama también el pago de los intereses legales. En su opinión, la segunda resolución del VAS vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el derecho a plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo primero.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 El demandante alega que la sentencia de 11 de febrero de 2020 dictada por la Sala del VAS integrada por cinco magistrados se emitió infringiendo el Derecho de la Unión, ya que el tribunal no se pronunció sobre el fondo del asunto. El VAS confirmó (respecto del período comprendido entre el ejercicio de la acción de control de legalidad y la derogación por el acto normativo posterior) la validez de una disposición de Derecho nacional (punto 6.1.1 del método) incompatible con los artículos 9 y 10 de la Directiva 2012/27, transpuestos por el artículo 155, apartado 2, de la Ley de energía. De este modo, se le privó de la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta, a la luz de los principios de efectividad y de equivalencia. El demandante sostiene que la modificación del método no se produjo hasta que se dictó la resolución de la Sala del VAS integrada por tres magistrados, por la que se derogó la disposición correspondiente. Además, cuestiona la práctica seguida hasta la fecha por el VAS, consistente en considerar que la modificación de un acto de rango inferior a la ley equivale a la revocación de dicho acto. IG entiende que no existe tal revocación, puesto que la revocación de un acto excluye la posibilidad de que produzca efectos jurídicos. En cambio, en el presente caso, los efectos jurídicos se mantuvieron durante el tiempo en que estuvo en vigor la disposición impugnada y hasta su modificación posterior, que se produjo el 20 de septiembre de 2019. Además, el demandante recuerda que, en Derecho búlgaro, la revocación de un acto impugnado (artículo 156, apartado 2, de la APK) solo es posible después de la primera vista con el consentimiento del demandante. Dado que este no fue recabado en el presente caso, no se produjo la revocación del acto impugnado. Las consecuencias de la modificación de la disposición impugnada deben ser reguladas de oficio por la autoridad competente (en el plazo previsto en el artículo 195 de la APK, no superior a tres meses desde la firmeza de la resolución judicial). Sin embargo, al haber sido anulada la resolución judicial relativa a la derogación del método y no haber adquirido

firmeza, el artículo 195 de la APK no puede aplicarse. De este modo, se le negó el derecho a la tutela judicial efectiva frente al punto 6.1.1 del método durante el período anterior a su modificación, el 20 de septiembre de 2019. El demandante cuantifica este derecho en el importe de las costas del procedimiento judicial ante el VAS y en los perjuicios morales causados por la decepción, la ira y el agravio sufridos debido al comportamiento de los jueces supremos. Solicita que se remita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial.

- 5 El demandado, el Varhoven administrativen sad, señala que la desaparición, en el marco del procedimiento de control de legalidad, de un acto normativo sometido al control judicial no implica que dicho acto no pueda ser examinado desde el punto de vista de su legalidad. Alega que en el presente caso existe un acto normativo revocado, con rango inferior a la ley, y que es aplicable lo dispuesto en el artículo 204, apartado 3, de la APK. Según esta disposición, cuando la revocación haya causado perjuicios, la ilegalidad del acto administrativo revocado debe ser determinada por el tribunal que conozca de la demanda de indemnización. Por lo tanto, los derechos del demandante están protegidos, y puede solicitar el resarcimiento de los perjuicios sufridos a causa del revocado punto 6.1.1 del método para el período anterior a la modificación de 20 de septiembre de 2019. Por consiguiente, no se ha vulnerado el principio de la tutela judicial efectiva en el marco del procedimiento de control de legalidad relativo a la incompatibilidad del punto 6.1.1 del método con el objetivo de los artículos 9 y 10 de la Directiva 2012/27.
- 6 El demandado se opone a la solicitud de remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Considera que ello equivaldría a revisar los fundamentos de la decisión del tribunal, aun cuando la sentencia es firme y tiene fuerza de cosa juzgada. Además, alega que el demandante no puede invocar la Carta, ya que su artículo 47 se refiere a una tutela judicial efectiva frente a normas nacionales contrarias a disposiciones del Derecho de la Unión que confieran derechos al demandante. En el presente caso, la norma nacional ha sido revocada.
- 7 El litigio entre las partes versa sobre la cuestión de si la modificación de un acto normativo nacional con rango inferior a la ley incompatible con una disposición del Derecho de la Unión justifica que no se resuelva en cuanto al fondo tras la modificación de dicho acto la acción de control de legalidad entablada contra él, puesto que ha quedado sin objeto y el demandante no tiene un interés en ejercitar la acción respecto del acto normativo impugnado, que ya no existe jurídicamente. El litigio se refiere también a la cuestión de si la modificación de un acto normativo con rango inferior a la ley supone la revocación de dicho acto, en la medida en que este sigue rigiendo, durante el período comprendido entre el ejercicio de la acción de control de legalidad y su modificación, las relaciones jurídicas de una forma que se supone contraria a una disposición del Derecho de la Unión.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente recuerda la norma según la cual un acto normativo de rango inferior a la ley se considera derogado a partir de la fecha en que adquiere firmeza la resolución judicial por la que se declara su derogación. Tras constatar que la resolución judicial derogatoria no ha adquirido firmeza en el presente procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente ha revisado la jurisprudencia nacional pertinente y señala que, en casos similares, la modificación de tal acto, tras ser impugnado mediante la acción de control de legalidad, es considerada por el VAS una revocación de dicho acto. El VAS parte de la premisa de que una resolución judicial debe considerarse inadmisibile si deroga un acto normativo de rango inferior a la ley que ha sido modificado total o parcialmente antes de que la sentencia haya adquirido firmeza. Como tal, puede ser anulada y debe ser sustituida por otra resolución judicial, con lo que se pone fin al procedimiento debido a la desaparición del objeto del control de legalidad.
- 9 El órgano jurisdiccional remitente señala que la jurisprudencia nacional defiende también un enfoque distinto, que tiene en cuenta el hecho de que, en la fecha en que se ejercita la acción de control de legalidad contra el acto normativo de rango inferior a la ley de que se trate, así como en la fecha de la resolución del órgano jurisdiccional de primera instancia, el procedimiento tiene, no obstante, un objeto, y debe considerarse que el tribunal que conoce del asunto lo hace de forma admisible. Además, según dicha tesis discrepante, se considera que el acto normativo de rango inferior a la ley solo puede ser revocado por el órgano que lo adoptó hasta el momento en que sea impugnado ante los tribunales. Cuando un tribunal conoce de una acción de control de legalidad dirigida contra un acto normativo de rango inferior a la ley, él y solo él (el tribunal) puede derogarlo si lo considera ilegal. En tal caso, la autoridad administrativa pierde su competencia para derogar el acto impugnado y pasa a ser parte en el litigio, debiendo probar la legalidad del acto y no pudiendo disponer del objeto del procedimiento. Una vez que el acto de rango inferior a la ley impugnado ha pasado a ser el objeto del procedimiento, ninguna de las partes puede disponer libremente de él. Se trata de una garantía contra la arbitrariedad que supondría la derogación del acto normativo ya impugnado por un nuevo acto normativo de rango inferior a la ley adoptado por el órgano con el mismo contenido. En esos casos, tal proceder haría depender la eficacia del control judicial únicamente de la voluntad del demandado si esa conducta por parte del órgano se mantuviese incluso en el caso de una posterior acción de control de legalidad contra el nuevo acto normativo de rango inferior a la ley y supusiera la imposibilidad de ejercer el control judicial.
- 10 El órgano jurisdiccional remitente invoca asimismo la sentencia Kantarev (C-571/16), en la que el Tribunal de Justicia considera que la existencia de dos vías de recurso distintas en el ordenamiento jurídico nacional es admisible si se respetan los principios de equivalencia y de efectividad, pero que ello no exime al juez de la obligación de examinar la normativa aplicable hasta la entrada en vigor del acto normativo y de fijar los criterios para determinar el régimen procesal por el que se han de resolver los asuntos. El órgano jurisdiccional remitente señala que

las partes en el presente asunto discrepan sobre la existencia de dos vías de recurso distintas. El demandante sostiene que solo existe una vía de recurso que tiene por objeto que el tribunal de casación resuelva sobre el fondo del litigio relativo al acto normativo modificado de rango inferior a la ley, ya que sus efectos jurídicos se mantienen hasta su modificación. El demandado alega que, a raíz de la modificación del acto, los efectos de la disposición anterior a la modificación no deben tenerse en cuenta en el procedimiento de control de legalidad, sino en el relativo al derecho a obtener un resarcimiento como consecuencia de la revocación del acto. El órgano jurisdiccional remitente concluye que, habida cuenta de los hechos del presente caso, la jurisprudencia antes citada del Tribunal de Justicia no permite responder de manera inequívoca a estas cuestiones.

- 11 En resumen, el órgano jurisdiccional remitente indica que, para resolver el litigio, es preciso determinar si la modificación de una disposición de un acto normativo de Derecho nacional que, antes de la modificación, haya sido declarada por sentencia incompatible con una disposición vigente del Derecho de la Unión exime al tribunal de casación de la obligación de examinar la disposición vigente antes de la modificación o de apreciar su compatibilidad con el Derecho de la Unión. El órgano jurisdiccional remitente pretende aclarar si se garantiza un recurso judicial efectivo si se sigue el enfoque según el cual la disposición de que se trata debe considerarse revocada. Además, se plantean dudas en cuanto a la existencia de un recurso efectivo, dado que la posibilidad, prevista por el Derecho nacional, de examinar la compatibilidad de la disposición nacional controvertida con el Derecho de la Unión antes de su modificación solo existe cuando el tribunal competente conoce de una demanda de indemnización de daños y perjuicios basada en dicha disposición y únicamente en lo que atañe al demandante de que se trate.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente subraya que alberga dudas en cuanto a la concesión de una tutela judicial efectiva a los intereses de la parte, ya que la modificación de un acto normativo no equivale a su revocación. La disposición aplicable hasta la modificación sigue rigiendo las relaciones jurídicas durante el período en que está en vigor, mientras que un acto administrativo revocado ya no tiene ningún efecto jurídico.