



¿Un ataque a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Anteproyecto de ley General Tributaria?

Evangelina Verónica de la Tejera¹

Sumario: el Anteproyecto de Reforma de Ley General Tributaria establece un nuevo procedimiento dirigido a la devolución de ingresos indebidos por quebrantamiento de normas jurídicas que supone un ataque a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en materia tributaria.

Summary: the bill reforming the Spanish Tax Act introduces a new procedure on the recovery of sums unduly paid, which limits the current financial liability of the State when it acts as legislator.

Palabras clave: Derecho financiero y tributario, Derecho constitucional, Derecho administrativo, Devolución de ingresos tributarios indebidos.

Keywords: Financial and tax law, Constitutional Law, Administrative law, Recovery of sums unduly paid

En el ordenamiento español, cuando el Tribunal de Justicia de la UE declara que una ley tributaria resulta incompatible con el Derecho Europeo el contribuyente dispone de dos opciones: el procedimiento de devolución de ingresos indebidos (solicitando la rectificación de la autoliquidación), o bien la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula el procedimiento para formular las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, las cuales pueden ejercitarse en el plazo del año posterior a la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad o de la

¹ Doctora en Derecho por la UNED.



incompatibilidad con el Derecho de la Unión. De ello resulta que sea más largo el plazo para una acción de responsabilidad que el plazo correspondiente al procedimiento de devolución, lo que hace posible que los perjudicados puedan obtener una indemnización, aún cuando su derecho a la devolución de los ingresos indebidos esté prescrito de acuerdo a la legislación nacional.

El Anteproyecto de Reforma Parcial de la Ley General Tributaria conserva el procedimiento de solicitud de rectificación de autoliquidaciones cuando no se haya dictado acto administrativo susceptible de revisión y al mismo tiempo instaura un novedoso procedimiento de revocación. De esta forma, el Anteproyecto propone la introducción de un artículo 219 bis, que crea un nuevo procedimiento especial para la revocación de actos dictados al amparo de normas tributarias que hayan sido declaradas inconstitucionales, ilegales o no conformes al Derecho de la Unión Europea.

En el párrafo segundo del apartado 1 de este artículo, se estipula que la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en materia tributaria se determinará exclusivamente a través de este procedimiento y en el apartado 3 se establece que la revocación sólo será posible mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción desde que se haya producido el último acto con facultad interruptiva de la misma, dictado con anterioridad a la sentencia declaratoria de inconstitucionalidad, ilegalidad o no conformidad al Derecho de la Unión Europea.

Por consiguiente, de acuerdo al Anteproyecto, cuando haya transcurrido el plazo de prescripción para la devolución de ingresos indebidos, no se podrá solicitar la indemnización correspondiente a la responsabilidad, con lo cual, de esta forma se está reduciendo el plazo



legal para ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Aunado a lo anterior, en el apartado 6 de la Disposición Transitoria Única del Anteproyecto, se estipula que lo dispuesto en el artículo 219 bis de la Ley 58/2003, será aplicable en relación con las normas cuya declaración de inconstitucionalidad, ilegalidad o no conformidad al Derecho de la Unión Europea se produzca a partir de la fecha de entrada en vigor de esta ley.

Resulta evidente que esta reforma legal no contempla un régimen transitorio que permita a los interesados disponer de un plazo suficiente, después de la adopción de ésta, para poder presentar las solicitudes de responsabilidad patrimonial que podían presentar al amparo de la anterior normativa.

Al respecto debe decirse que ya el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado que cuando se trate de sustitución de plazos nacionales, también debe tomarse en cuenta que la nueva normativa debe contener un régimen transitorio que permita a los interesados tener un plazo suficiente para plantear el procedimiento correspondiente. Aún cuando estos pronunciamientos se han dictado en asuntos relativos a los plazos de los Estados miembros para solicitar la devolución de los ingresos indebidos (SSTJ de 11 de julio de 2002, asunto C-62/00, *Marks & Spencer* y de 24 de septiembre de 2002, asunto C-255/00, *Grundig Italiana SpA*), nada impide colegir que también pueden incidir dichos argumentos en acciones relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

En resumen, a la fecha se puede reclamar la responsabilidad en el término de un año posterior a la sentencia declaratoria de invalidez y con



la reforma, no se podrá interponer dicha reclamación en el caso de devolución de tributos indebidos ya prescritos; además de que esta reforma legal entraría en vigor sin un plazo de transición. Luego entonces, tenemos que conforme al Anteproyecto, ese nuevo plazo se aplicaría inmediatamente a todas las demandas presentadas desde la fecha de entrada en vigor de la reforma, por lo que en suma, se prevé aplicar un nuevo plazo más breve, sin un régimen transitorio y, en su caso, más restrictivo para el contribuyente que el plazo anterior, en la medida en que dicha aplicación afecta a las acciones aún no entabladas en el momento de la entrada en vigor del nuevo plazo, pero que se refieren a cantidades pagadas cuando el antiguo plazo era aplicable.

De esta suerte, aprecio que la reforma vulnera el principio de seguridad jurídica y su corolario de la confianza legítima, que exigen la creación de normas transitorias cuando se restrinjan los derechos de los particulares. Sumado a lo anterior, creo que es pertinente albergar la duda sobre si la reforma propuesta no compromete el respeto del principio de efectividad respecto a la autonomía procesal del Estado español, originando su no compatibilidad con el Derecho de la Unión, al hacer difícil o imposible el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho europeo.

En otro orden de ideas, se puede apreciar que el apartado 2 del mismo artículo 219 bis que estamos revisando, señala que la resolución que se dicte estará condicionada por los efectos retroactivos que se deriven de la sentencia de inconstitucionalidad o de inconformidad con el Derecho europeo.

Sin embargo, tal y como se propone introducir el numeral 219 bis, no puede considerarse que la doctrina de los tribunales presidirá la revocación de los actos tributarios afectados por las sentencias, en razón



de que aún en los casos en que el Tribunal de Justicia o el Tribunal Constitucional determinen la eficacia retroactiva de la sentencia que dicten, el Anteproyecto restringe los efectos *ex tunc* al plazo de prescripción.

Así las cosas, y siguiendo al profesor Tejerizo López, cabe preguntarse si la reforma legal que se propone es constitucional y compatible con el Derecho europeo, toda vez que, por un lado, la interpretación de la Constitución y de sus efectos es competencia del propio Tribunal Constitucional y no del legislador ordinario. De igual forma, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el único que puede determinar el alcance temporal de sus sentencias, pues esta competencia exclusiva le pertenece de conformidad con lo previsto por el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; y por lo mismo, una norma nacional no puede condicionar la admisión de un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado legislador al plazo de prescripción de la solicitud de ingresos indebidos, ya que se reitera que sólo el propio Tribunal europeo puede limitar los efectos en el tiempo de sus sentencias.