

**La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislador en materia Tributaria.
Especial referencia a la vulneración del Derecho de la Unión Europea**

YOHAN ANDRÉS CAMPOS MARTÍNEZ

*Doctor en Fiscalidad Internacional y Comunitaria
Universidad de Castilla La Mancha – Sede Albacete*

yocam57@hotmail.com

EXTRACTO

Este trabajo de tesis doctoral presenta un estudio realizado, desde la óptica del Derecho tributario, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador como una figura que ha desarrollado el Tribunal Supremo español coadyuvado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que, a pesar de no contar con una regulación dentro del ordenamiento jurídico nacional que acoja los elementos jurisprudenciales fundamentales en el cual tuvo origen, se ha convertido en la última posibilidad que tienen los contribuyentes para recuperar los valores satisfechos con ocasión de un tributo soportado en un precepto legal declarado inconstitucional o vulnerador del Derecho de la Unión Europea; pues, esta figura, que tiene como objetivo principal alcanzar la tutela judicial efectiva, afronta grandes retos para su consolidación y fortalecimiento dentro de un sistema tributario que viene siendo más restrictivo con los derechos de los contribuyentes

RESUMEN

El principio de responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador con ocasión de la declaración de inconstitucionalidad o de vulneración del Derecho de la Unión Europea por parte de las leyes nacionales es una realidad a la que debemos hacer frente para lograr el objetivo de tutela judicial efectiva que tanto se busca proteger en los Estados de Derecho modernos. Es evidente que su aplicación no está exenta de problemas, pues ni las legislaciones internas de los Estados miembros de la Unión Europea, ni sus procedimientos, parecen estar debidamente preparados para su aplicación, pues revelan la existencia de una serie de dificultades a nivel legal, procesal e incluso de índole judicial, que podrían terminar restringiendo la consecución de dicho objetivo. Dicha situación se agrava aún más si la aplicamos sobre el ámbito tributario, en donde la tutela judicial efectiva devenida de dicho principio de responsabilidad patrimonial tiene como consecuencia el restablecimiento, mediante una indemnización, de todos aquellos tributos satisfechos con ocasión a una norma tributaria declarada ilegítima o antijurídica.

Es por ello que la ventana abierta por el Tribunal Supremo nacional para la reparación de los perjuicios causados por una Ley tributaria declarada inconstitucional o vulneradora del Derecho de la Unión Europea es un importante paso, que permite no sólo la protección de los derechos e intereses de los particulares de cara a su relación con la Hacienda Pública, sino que también contribuye al mantenimiento del equilibrio de las cargas generadas de dicha relación. De igual manera, es importante resaltar la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que con sus actuaciones en busca ha propendido por la protección de los principios del Derecho supranacional, generando con ello que el principio de responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador a nivel tributario adquiera mayor relevancia, ya que obliga a los Estados

miembros no sólo a adecuar su ordenamiento jurídico a los mandatos supranacionales, sino que también, invita a que en la defensa del Derecho de la Unión Europea y del principio de responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator se designen los órganos jurisdiccionales competentes, regulando las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos que corresponden a los justiciables, siempre teniendo en cuenta que cualquier medida tomada por un Estado miembro para el cumplimiento del principio no pueden ser menos favorables que aquellas aplicadas a situaciones similares dentro del ordenamiento jurídico interno, ni mucho menos pueden estructurarse de tal manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el principio de responsabilidad.

Precisamente uno de los principales retos que afronta esta acción de responsabilidad de creación pretoriana, y por lo cual es relevante este trabajo, lo encontramos a partir de la entrada en vigencia de la Ley 39/2015, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, y en especial de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de 1 de octubre. Estas normas, cuya vigencia se inició a partir del 2 de octubre de 2016 y que modificaron y sustituyeron el contenido de la Ley Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) plantean, en un inicio, un panorama alentador para algunas de las cuestiones propias del funcionamiento de la Administración, ya que reconoce una serie de elementos necesarios para agilizar la relación entre ésta y los particulares, al igual que para mejorar la transparencia de las instituciones, los procedimientos y los trámites. No obstante, dentro del texto legislativo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en especial en su artículo 32, que modificó el artículo 139 de la extinta LRJPAC, encontramos una serie de preceptos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator, que no sólo pretenden integrar y regular dicha institución como una responsabilidad propia de las Administraciones Públicas, acogiéndola dentro del nuevo procedimiento único común, sino que además pretende restringir su alcance a través de medidas procedimentales de cuestionable legalidad, que pretende regular y controlar la generosa interpretación dada a la acción de responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator por parte del Tribunal Supremo.

Dicha normativa deja en evidencia una serie de planteamientos y requisitos que parecen entrar en conflicto con los fundamentos jurisprudenciales en los que tiene origen esta controvertida figura y que parecen desvirtuar su pervivencia como un mecanismo a través del cual los particulares puedan acceder, mediante una indemnización, a la reparación de los perjuicios ocasionados por el actuar antijurídico del Legislator. Sin lugar a dudas las deficiencias generadas por el desarrollo pretoriano de la acción demuestran la necesidad de su reconocimiento legal; sin embargo, la forma en que se pretende consumir parece generar un alto grado de inseguridad jurídica que sólo podrá ser solventado por los Tribunales nacionales y de la Unión Europea

He ahí la relevancia de este trabajo de tesis doctoral, pues de él se desprenden una serie de herramientas que nos ayudaran a comprender cómo este paso a la irresponsabilidad del Estado-Legislator genera mayor inseguridad jurídica y nos hace cuestionarnos sobre la necesaria preservación del aura de legalidad de la que deben estar dotados todos los actos normativo, pues los límites que plantea el cuestionable artículo, al menos a nivel tributario, parecen estar asociado a medidas orientadas a proteger el recaudo, lo que terminaría legitimando todas aquellas cantidades obtenidas a través de preceptos legales

considerados antijurídicos, con ocasión de una serie de elementos procesales y procedimentales que generarían la imposibilidad de recuperación de estas, permitiendo con ello un enriquecimiento injusto del Estado, lo cual, si bien tiene un trasfondo jurídico y económico evidente, refleja también unas afectaciones sobre los principios del sistema, que habremos de tener en cuenta si partimos de la base que el sistema tributario se funda en un pacto social de reparto equitativo de las cargas públicas.

En última instancia, y teniendo en cuenta que el objetivo del nuevo artículo es regular la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador, hemos querido plantear dentro de las conclusiones de nuestro trabajo una propuesta de *lege ferenda* que permita integrar la figura dentro del ordenamiento legal cumpliendo con los principios y fundamentos jurídicos a través de la cual se desarrolló, protegiendo la legalidad, la tutela judicial efectiva y la institucionalidad, pues si nos sometemos a lo señalado en la nueva regulación, descubriremos que su aplicación dependerá de futuras decisiones judiciales, pues, tanto en su origen como ahora, esta responsabilidad habrá de encontrar sus mejores aliados o enemigos en los Tribunales nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quienes tendrán que debatirse entre la aplicación o aceptación de los elementos del artículo, que conllevará la desfiguración de la institución de creación pretoriana, o reforzará la defensa de los lineamientos jurisprudenciales mediante los cuales se desarrolló en protección de aquellos principios generales de Derecho, principios constitucionales y principios del Derecho de la UE.