

Sentencia del TJUE de 26 de enero de 2010

Asunto: C-118/08

Partes: *Transportes Urbanos y Servicios Generales, S.A.L. y Administración del Estado*

Síntesis:

Autonomía procesal de los Estados miembros – Recurso de responsabilidad patrimonial del Estado – Infracción del Derecho de la Unión – Infracción de la Constitución.

1. Comentario y antecedentes

Se da por supuesto ya que es posible exigir una indemnización al propio Estado en cuanto poder legislativo, que los parlamentos no son inmunes. También admite la primacía, aplicabilidad y efecto directo de un ordenamiento supranacional como es el de la Unión Europea. La sentencia resuelve una cuestión de derecho procesal que tiene como trasfondo si la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto que legislador, puede exigirse de diferente manera si la infracción lo es de derecho constitucional que si lo es de derecho de la Unión.

Nuestro legislador desde 1992 ha confirmado la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial al Estado por actos legislativos. Y nuestro Tribunal Supremo también, con dos sentencias de 2004 y 2005.

Lo que ocurre es que en estas sentencias, el Supremo, si bien admite que las reclamaciones se puedan interponer, tanto cuando las normas hayan sido declaradas contrarias a la Constitución, como contrarias a Derecho de la Unión Europea, somete estos últimos casos a una regla de agotamiento previo de todas las vías de recurso que existan contra el acto administrativo lesivo, que sin embargo no exige cuando la contrariedad sea a la Constitución.

El Tribunal de Justicia ha resuelto en la sentencia que comentamos de 26 de enero de 2010, que esta distinción es contraria al principio de equivalencia, de modo que ya se puede afirmar sin duda que existe la posibilidad de reclamar responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ámbito tributario tanto en el caso de que la Ley fiscal sea objeto de una declaración de inconstitucionalidad como en el caso de la Ley fiscal sea declarada incompatible con el Ordenamiento comunitario, sin que en ninguno de los dos casos sea necesario agotar todas las instancias previas.

El caso es el siguiente. La STJCE de 6 de octubre de 2005, en el asunto C-204/03, declaraba el incumplimiento del Reino de España de las obligaciones que le incumbían en materia de Derecho comunitario; en concreto, la norma española preveía una prorrata de deducción del Impuesto sobre el Valor Añadido soportado por los sujetos pasivos que efectúan únicamente operaciones gravadas e instauraba una norma especial que limitaba el derecho a la deducción del IVA correspondiente a la compra de bienes o servicios financiados mediante subvenciones.

El artículo 10 del Tratado de la Unión regula el deber de colaboración o lealtad comunitaria, para asegurar el cumplimiento de los fines de la Unión. El artículo 228 -antiguo artículo 171- del Tratado, en

su apartado 1 señala que “si el Tribunal de Justicia declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia”. De ahí que el 14 de noviembre de dicho año 2005, la DGT emitiera Resolución 2/2005, en la que se indicaba que el procedimiento para obtener el reintegro de las cantidades ingresadas conforme a la norma declarada incompatible con el Derecho Comunitario debía ser el procedimiento de devolución de ingresos indebidos. No obstante, la resolución estableció límites a la devolución, que ya entonces fueron criticados por la mejor doctrina¹.

Así, aunque la Sentencia europea debía aplicarse con efectos retroactivos -ya que la incompatibilidad de la norma con el Derecho Comunitario debe contemplarse con efectos *ex tunc*-, la Dirección General de Tributos manifestó que la devolución no podía hacerse sin límite alguno, de ahí que se dictaminara que ni podrían solicitarse devoluciones de ejercicios prescritos, ni se devolverían -al menos por el procedimiento de indebidos del 221 LGT- los ingresos derivados de liquidaciones administrativas firmes, ni se devolverían sin más los derivados de liquidaciones administrativas no firmes, ya que en este último caso, dijo la Dirección General, habría que estar a la resolución o sentencia que ponga fin al procedimiento.

Ya dijimos en su día que esta solución nos parecía contraria al principio de efectividad². Porque habría quienes, en previsión del fallo de la sentencia, habrían solicitado, por el procedimiento previsto en el artículo 120.3 de la Ley 58/2003, la rectificación de las autoliquidaciones presentadas, al objeto de evitar la prescripción, pero habría otros para quienes los ingresos realizados al amparo de esta norma hubieran devenido firmes.

La solución para estos últimos, dado que se les denegaba, por la firmeza, la vía de la devolución de ingresos indebidos del artículo 221 LGT, así como la de la revocación del 219 de la misma Ley, entendimos que venía de exigir la responsabilidad patrimonial al Estado legislador, presentando demanda en el plazo de un año desde el día siguiente al de la publicación de la Sentencia, que fue el día 26 de noviembre de 2005.

Hubo quienes así actuaron: así, una empresa que había presentado autoliquidaciones de IVA por los ejercicios 1999 y 2000 con arreglo a los artículos de la Ley 37/1992 que habían sido declarados contrarios a Derecho comunitario, no ejerció su derecho a solicitar la rectificación de dichas liquidaciones, porque su derecho a instar tal procedimiento había prescrito en la fecha en la que el Tribunal de Justicia dictó la sentencia. Lo que hizo fue interponer un recurso reclamando la responsabilidad patrimonial del Estado ante el Consejo de Ministros, sosteniendo que había sufrido un perjuicio de 1.228.366,39 euros, correspondientes al IVA indebidamente percibido por la Administración tributaria española, perjuicio que tenía una relación de causalidad directa con la infracción de la Sexta Directiva cometida por el legislador español.

1 FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La STJCE de 6 de octubre de 2005 sobre incidencia de las subvenciones en la prorrata y su interpretación por la Res. DGT 2/2005, de 14 de noviembre: (II) el procedimiento para instar la devolución y los “matices” introducidos por la Instrucción 10/2005”, *Quincena Fiscal* núm. 1/2006, p. 4.

2 PUEBLA AGRAMUNT, Nuria: “Sobre la norma de la prorrata en el IVA declarada contraria al Derecho comunitario: aún hay plazo para recuperar los ingresos firmes”, *Temas Tributarios de Actualidad de la AEDAF*, Informe n. 23, septiembre 2006, pp. 13 a 32.

El Consejo de Ministros desestimó esta reclamación por considerar que no se había solicitado la rectificación de autoliquidaciones en plazo, con lo que se había roto la relación de causalidad directa entre la infracción del Derecho de la Unión reprochada al Estado español y el daño supuestamente sufrido por la sociedad.

La resolución desestimatoria del Consejo de Ministros, de 12 de enero de 2007, se basaba en las dos sentencias de nuestro Tribunal Supremo, de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005, que mencionábamos al principio, según las cuales, muy sintéticamente, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por infracción del Derecho de la Unión están sometidas a la exigencia inexcusable del agotamiento previo de las vías de recurso, tanto administrativas como judiciales, que quepan contra el acto lesivo. Esta exigencia, sin embargo, no se requiere, a juicio del Supremo, cuando la demanda de responsabilidad lo es por normas declaradas inconstitucionales.

La empresa interpuso entonces recurso ante el propio Tribunal Supremo, el cual reconoció que la interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en la inconstitucionalidad de una ley no está sometida a ningún requisito de agotamiento previo de las vías de recurso contra el acto administrativo lesivo basado en dicha ley, contrariamente a lo que ocurre cuando la reclamación se basa en la incompatibilidad de dicha ley con el Derecho de la Unión.

A la vista de su propia jurisprudencia, el Tribunal Supremo se preguntó si la misma no resultaba contraria a los principios de equivalencia y de efectividad, en concreto por el hecho de que se aplicara una doctrina distinta a los supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador cuando las demandas se fundaran en la aplicación de una norma declarada inconstitucional y cuando dicha infracción se fundara en una norma declarada contraria a Derecho de la Unión. Y planteó la cuestión prejudicial que comentamos.

El Tribunal de Justicia ha contestado que el Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente.

Es decir, que el Tribunal de Justicia ha entendido que la interpretación del Tribunal Supremo, de considerar que no procede responsabilidad patrimonial por actos firmes dictados en aplicación de norma contraria a Derecho de la Unión, mientras que sí procede cuando lo es contra actos firmes dictados en aplicación de normas declaradas inconstitucionales, es contraria al principio de equivalencia.

El Tribunal ha recordado que la reparación del daño causado por una infracción del Derecho de la Unión por un Estado miembro, ni siquiera está subordinada al requisito de que una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial declare la existencia de tal infracción, sentencia que sí existía en este caso. Reconoce que, en la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, si la reclamante hubiera podido fundamentar su reclamación de responsabilidad patrimonial en

una sentencia del Tribunal Constitucional que declarara la nulidad de la misma ley por infringir la Constitución, esta reclamación habría sido estimada, con independencia de que dicha sociedad no hubiera solicitado la rectificación de dichas autoliquidaciones antes de que expiraran los plazos para hacerlo. Y que por tanto, la única diferencia entre ambas acciones de responsabilidad consiste en que unas infracciones jurídicas hayan sido declaradas, en un caso, por el Tribunal de Justicia mediante una sentencia dictada con arreglo al artículo 226 CE y, en otro, por una sentencia del Tribunal Constitucional. Pues bien, ha concluido que esta diferencia no basta para establecer una distinción entre ambas reclamaciones a la luz del principio de equivalencia.

Con este pronunciamiento se abre la puerta al abono de indemnizaciones que pueden llegar a ser muy cuantiosas, por éste u otros asuntos análogos, lo que esperadamente contribuirá a que nuestro legislador sea más cauto y escrupuloso en el respeto de los principios y normas del Derecho de la Unión Europea a la hora de transponer directivas, y en definitiva con los derechos de los contribuyentes.

2. Cuestiones planteadas

El Tribunal Supremo planteó al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Resulta contrario a los principios de equivalencia y efectividad la aplicación de distinta doctrina hecha por el Tribunal Supremo del Reino de España en [la jurisprudencia controvertida] a los supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador cuando se funden en actos administrativos dictados en aplicación de una ley declarada inconstitucional, de aquellos que se funden en aplicaciones de una norma declarada contraria al Derecho [de la Unión]?»

3. Fallo

El Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente.

4. Fundamentos de la sentencia

“Para comprobar si se respeta el principio de equivalencia en el litigio principal, es preciso examinar si, habida cuenta de su objeto y de sus elementos esenciales, la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por Transportes Urbanos, basada en la infracción del Derecho de la Unión, y la que dicha

sociedad habría podido interponer basándose en una posible infracción de la Constitución pueden considerarse similares” (apartado 35).

“(…) en el contexto particular que ha dado origen al litigio principal tal como se describe en el auto de remisión, la única diferencia existente entre las dos reclamaciones mencionadas en el apartado 35 de la presente sentencia consiste en que las infracciones jurídicas en las que se basan han sido declaradas, en un caso, por el Tribunal de Justicia mediante una sentencia dictada con arreglo al artículo 226 CE y, en otro, por una sentencia del Tribunal Constitucional” (apartado 43).

“Esta única circunstancia, a falta de cualquier mención en el auto de remisión de otros elementos que permitan declarar la existencia de otras diferencias entre la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado efectivamente presentada por Transportes Urbanos y aquella que habría podido interponer sobre la base de una infracción de la Constitución declarada por el Tribunal Constitucional, no basta para establecer una distinción entre ambas reclamaciones a la luz del principio de equivalencia” (apartado 44).

“En tal situación, procede señalar que las dos reclamaciones antes mencionadas pueden considerarse similares, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 35 de la presente sentencia” (apartado 45).

“De ello se deduce que, habida cuenta de las circunstancias descritas en el auto de remisión, el principio de equivalencia se opone a la aplicación de una regla como la controvertida en el litigio principal” (apartado 46).

“Habida cuenta de esta conclusión, no es necesario examinar la regla del agotamiento previo de las vías de recurso discutida en el litigio principal a la luz del principio de efectividad” (apartado 47).

