



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 9 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada (...), en nombre y representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia de la modificación introducida por la Disposición final novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, en la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias (EXP. 478/2025 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 1 de noviembre de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 4 de noviembre de 2025), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega han sido causados por la modificación introducida por la Disposición final novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, en la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.

2. La cantidad reclamada en el presente procedimiento asciende a 14.185.000 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación de la Sra. Consejera para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el con la Disposición final sexta, apartado dos de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025; y el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación, además de la citada LPACAP y los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1.- En este sentido, se ha de indicar que la entidad reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del estado legislador.

Además, actúa debidamente representada por (...) (art. 5 LPACAP).

4.2.- Por otro lado, la Comunidad Autónoma está legitimada pasivamente porque se imputa la producción del daño a su funcionamiento anormal.

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la entidad interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

6. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, le corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 31.g) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado sobre la competencia del Consejo de Gobierno en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de actos legislativos. Así, en el Dictamen 426/2019, de 19 de noviembre, razonábamos lo siguiente:

«En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento, en el Dictamen 300/2015, de 2 de septiembre, con cita en el Dictamen 452/2013, ya habíamos afirmado que corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias. Al respecto se señaló que, « (...) como bien se señala en la Propuesta de Resolución, no contempla expresamente el supuesto de responsabilidad del Estado Legislador el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tampoco dice nada la hoy la vigente LPACAP) por lo que debemos acudir a la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que la residencia en el Consejo de Ministros, correspondiendo su tramitación al Ministerio de la Presidencia. En este sentido las SSTs de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987; 12 de febrero, 17 de marzo, 25 de abril y 20 de octubre de 1988; 20 de febrero, 9 de marzo, 30 de noviembre y 17 de diciembre de 1992; 10 de marzo y 21 de julio de 1993 y 20 de febrero y 16 de diciembre de 1994, entre otras, todas ellas citadas en Dictamen del Consejo de Estado 60/1996».

Igualmente, en un supuesto como el presente referido a la responsabilidad derivada de acto legislativo autonómico, no declarado inconstitucional, concretamente la Ley del Parlamento de Canarias 5/1986, sobre Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del Petróleo, el TS confirma la sentencia estimatoria dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, en sentencias de 9 de octubre y 20 de octubre de 1998, señaló lo siguiente:

“ (...) Efectivamente, es al Legislador, que toma la iniciativa normativa en el más alto rango, al que corresponde adoptar también las previsiones para evitar el resultado dañoso en la aplicación de aquélla, adquiriendo, en el supuesto contrario, la obligación de indemnizarlo, como en el presente caso, para el mantenimiento de los principios constitucionales de igualdad y justicia fiscal”».

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

La entidad reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por la modificación introducida por la Disposición final novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, en la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.

A este respecto, la entidad interesada en su escrito de reclamación señala como razón de la reclamación lo siguiente:

«PRIMERA.- En 2021, atendiendo a lo previsto, la Ley de Presupuestos Generales de Canarias para ese ejercicio, se procede a modificar el ILT en el tipo normal aplicable a los

cigarrillos negros según un calendario específico hasta 2030, lo que suponía un aumento gradual del tipo de gravamen de éstos. El cambio repentino de la norma por las modificaciones introducidas por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2024 ha alterado de manera drástica las condiciones previamente establecidas. Esta modificación abrupta, desproporcionada e injustificada no solo representa una grave falta de previsibilidad y estabilidad regulatoria, sino que causa grave daño e indefensión a mi representada poniendo incluso en riesgo su continuidad.

SEGUNDA.- El Gobierno Autonómico, al implementar estos cambios fiscales de forma repentina, como se dice vulgarmente "ha cambiado las reglas del juego a mitad de partido", dejando a la empresa en una posición de extrema vulnerabilidad, con un impacto devastador en su planificación estratégica, sus operaciones y, en última instancia, su sostenibilidad económica.

La aceleración del calendario de equiparación tributaria, que inicialmente preveía un periodo de transición hasta 2030 pero que ha sido reducido de manera abrupta al periodo 2024-2026, ha incrementado drásticamente los costes fiscales. Esto se traduce en un aumento significativo de los costes operativos, duplicando los previstos para 2024 y triplicando los de 2026, con un incremento total de 14,18 millones de euros durante el periodo 2024-2030. Este cambio inesperado ha alterado por completo la planificación estratégica y financiera de la empresa, que había sido diseñada para un entorno normativo más gradual y predecible.

Además, esta medida ha impactado negativamente en las inversiones realizadas por (...), como la adquisición de maquinaria avanzada por parte de ésta, cuyo retorno financiero ahora está comprometido debido a la drástica reducción de los flujos de caja proyectados. La presión fiscal adicional afecta directamente la rentabilidad de las operaciones y reduce la capacidad de la empresa para mantener su competitividad frente a grandes multinacionales que disponen de mayores recursos para adaptarse a un entorno fiscal más exigente.

TERCERA.- El artículo 34 Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público no prevé que en estas circunstancias haya que soportar el daño causado, esta parte clarifica en os expositivos anteriores perfectamente la antijuricidad del daño. El presente supuesto se enmarca claramente en un funcionamiento de la Administración negligente y defectuoso, en definitiva, un funcionamiento anormal dentro de la gestión de la Administración. Existe un enlace preciso y directo entre "el actuar administrativo o servicio público" y el daño originado, en una relación de causa y efecto, concurriendo, por tanto, la responsabilidad principal y objetiva y, por tanto, existe responsabilidad de la administración. Se adjuntan a efectos probatorios los modelos de 460 de liquidación del impuesto para 2024 como documento número DOS.

(...) ».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por la representación de la entidad (...) el día 20 de febrero de 2025.

- Con fecha 26 de marzo de 2025 se comunica a la reclamante el órgano competente para resolver, plazo máximo de resolución y efectos del silencio administrativo, asimismo se le requiere para que subsane la reclamación, acreditando la relación de causalidad y la evaluación económica; y para completar la documentación mediante la acreditación de la representación.

- Con fecha 7 de abril de 2025 por la entidad (...) se presenta escrito cumplimentando el anterior requerimiento y subsanando su solicitud, mediante la aportación de poder notarial de representación e informe pericial.

- Mediante Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea n.º 272/2025, de 9 de abril, se resuelve admitir a trámite la reclamación formulada por (...), ordenar el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y solicitar los informes de la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea y de la Agencia Tributaria Canaria, con suspensión del plazo de resolución del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de los citados informes y su recepción.

- Mediante Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea n.º 293/2025, de 10 de abril, se resuelve rectificar el fundamento de derecho primero de la Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea n.º 272/2025, de 9 de abril, en el sentido de señalar que la competencia para la resolución del procedimiento le corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias.

- Con fecha 28 de abril de 2025 se emite Informe por la Agencia Tributaria Canaria, en el que se establecen las siguientes conclusiones:

«En el momento de entrada en vigor de la norma, esto es, el 1 de enero de 2024, el reclamante no tenía ningún derecho adquirido, perfeccionado, patrimonializado, sino una mera expectativa de que el proceso de rearme finalizaría en 2030.

El requisito de que el daño sufrido debe ser efectivo, individualizado y evaluable económicamente no consta acreditado, pues la futura pérdida de ventas o la reducción del margen de beneficio empresarial de los próximos años, constituyen supuestos hipotéticos que

aún no han tenido lugar, meras expectativas cuya frustración no es reconducible al daño indemnizable.

En cuanto a la relación de causalidad entre la modificación operada y la lesión sufrida, la misma no ha quedado acreditada con la prueba aportada, si bien, de existir posibles daños o perjuicios deben ser soportados por reclamante pues son inherentes a la finalidad de la propia Ley, sin que se haya lesionado la confianza legítima ni la seguridad jurídica por el legislador autonómico, pues la modificación normativa se enmarca dentro una tendencia clara hacia la erradicación del tabaquismo y la redacción original del precepto ya preveía el fin del rearme para el año 2016.

Tampoco estamos ante una retroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución Española, pues la modificación realizada por la Ley 7/2023 no aplica a los tipos de años anteriores, lo que supondría una afectación a situaciones jurídicas terminadas y agotadas, sino que modifica los tipos impositivos del tabaco negro en los próximos años, esto es, de cara al futuro.

Por todo lo expuesto, se considera que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración por acto legislativo en el caso de la mercantil reclamante, (...), por la modificación de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024 en la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias».

- Con fecha 26 de mayo de 2025 se emite Informe por la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) el calendario previsto en la Ley de Presupuestos para 2021 no presentaba el carácter de inalterable que se postula y era más que previsible su modificación, habida cuenta de los antecedentes legislativos y, además, ni siquiera cabe identificar, ni ha quedado probado que concurren los elementos esenciales que deben sustentar una acción de responsabilidad patrimonial, que exista relación de causalidad entre la supuesta lesión sufrida y el cambio normativo y que el daño o perjuicio sea efectivo y antijurídico, y no basado en conjeturas e hipotéticos daños futuros».

- Con fecha 27 de mayo de 2025 se dicta Resolución por la que se da traslado a la entidad reclamante de los informes incorporados al expediente; se levanta la suspensión del procedimiento; y, se confiere plazo para la proposición de prueba, así como, para el caso de que por la interesada no se solicitara la apertura del periodo de prueba, se le confiere trámite de audiencia.

- Con fecha 16 de junio de 2025 por la entidad reclamante se presenta escrito de alegaciones.

- Con fecha 14 de agosto de 2025 se emite Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

- Con fecha 28 de octubre de 2025 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.j) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Con fecha 29 de octubre de 2025 se emite nueva Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que la acción se encuentra prescrita.

2. Una vez examinado el contenido del expediente de revisión de oficio remitido a este Consejo Consultivo de Canarias se advierte la existencia de circunstancias en su tramitación que impiden entrar a analizar la adecuación jurídica del fondo del asunto.

Así, como se ha señalado, la Propuesta de Resolución propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados, presuntamente, de la modificación introducida por la Disposición final novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, en la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, al considerar que la acción se encuentra prescrita.

Sin embargo, del análisis del expediente administrativo se advierte que no es hasta el momento de la Propuesta de Resolución cuando por primera vez se plantea la extemporaneidad de la acción, puesto que ni el Informe de la Agencia Tributaria Canaria, ni el de la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones de la Unión Europea hacían alusión a esta cuestión.

Por tanto, la posible prescripción de la acción no ha sido sometida a contradicción en el expediente administrativo, no habiendo tenido posibilidad la entidad interesada de efectuar alegaciones en relación con ella, puesto que la Administración actuante no la ha puesto de manifiesto en el expediente

administrativo. Entendiendo este Consejo Consultivo que con este actuar se ha producido indefensión a la entidad interesada, quien no ha tenido oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga en relación con la prescripción alegada.

En este sentido, tal y como señaláramos en nuestro Dictamen 220/2020, de 3 de junio de 2020, «la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1997, que recogiendo las SSTC 43/1989 (EDJ 1989/1852), 101/1990 (EDJ 1990/5855), 6/1992 (EDJ 1992/270) y 105/95 (EDJ 1995/3109), aclara que para que pueda apreciarse una posible indefensión contraria al art. 24.1 CE (EDL 1978/3879), es necesario que esta sea material y no meramente formal, lo que implica que el pretendido defecto haya supuesto un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa y que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del interesado; no procediendo, en ningún caso, la retroacción de las actuaciones cuando el resultado del litigio hubiera permanecido inalterable de no haberse producido la omisión denunciada; de semejante tenor la STS 11 de noviembre de 2000, que apunta que para dar lugar a la nulidad de las actuaciones es necesario que concurran, por una parte, unos claros y manifiestos defectos de forma, y por otra que estos defectos hayan causado indefensión a quien denuncia el defecto; añadiendo que se precisa, además, que no haya sido posible denunciarlos antes de recaer sentencia o resolución que pongan fin al proceso, y que estas no sean susceptibles de recurso.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 estableció que “La efectividad de la indefensión requiere la concurrencia de determinados requisitos, y así: Que el análisis de la indefensión se realice siempre en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 145/1986, de 24 de noviembre (EDJ 1986/145)); que se produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte procesal, un perjuicio de índole material que le impida poder defender sus derechos e intereses legítimos en la esfera del proceso jurisdiccional [SSTC 186/1998 (EDJ 1998/30678), 145/1990 (EDJ 1990/8850), 230/1992 (EDJ 1992/12339), 106/1993 (EDJ 1993/2815), 185/1994 (EDJ 1994/14449), 1/1996 (EDJ 1996/15), 89/1997 (EDJ 1997/2615), entre otras muchas], y que ese menoscabo esté en relación con la infracción de normas procesales y no responda a otras causas y que la indefensión no haya sido provocada por la parte que la invoca [STC 57/1984, de 8 de mayo (EDJ 1984/57)], bien a través de un comportamiento negligente o doloso (SSTC 9/1981 (EDJ 1981/9), 1/1983 (EDJ 1983/1), 22/1987 (EDJ 1987/22), 36/1987 (EDJ 1987/36), 72/1988 y 205/1988), bien por su actuación errónea (STC 152/1985, de 5 de noviembre (EDJ 1985/126)], o bien por una conducta de ocultamiento en aquellos supuestos en los que el motivo invocado para instar la nulidad se funda en la falta de emplazamiento, incluso en el caso de que la misma la hubiese provocado la imprecisa técnica en la utilización de los medios procesales previstos por el ordenamiento (STC 109/1985, de 8 de noviembre)”».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al presente asunto y determina la necesidad de retrotraer las actuaciones a fin de que se otorgue un nuevo trámite de audiencia a la entidad interesada para que pueda alegar lo que considere conveniente sobre la prescripción de la acción. Evacuado dicho trámite, se elaborará una nueva Propuesta de Resolución -debidamente motivada en lo que al aspecto temporal de la acción se refiere (art. 35.1, letra h) LPACAP)-, que habrá de ser remitida a este Consejo para su dictamen preceptivo. De esta forma, se garantizará la observancia del principio de contradicción y se evitará que se produzca indefensión.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega han sido causados por la modificación introducida por la Disposición final novena de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, en la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, no se considera conforme a derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.