

D I C T A M E N 1 5 6 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de mayo de 2026.

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. 117/2026 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 19 de marzo de 2026 (con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente), se solicita Dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, 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 Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación de la Sra. Consejera para

* Ponente: Sra. de León Marrero.

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 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, 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 (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 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 los 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 al 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.

- Con fecha 11 de diciembre este Consejo Consultivo emite Dictamen 509/2025, en el que se concluye que la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones a los efectos de que se confiera trámite de audiencia a la reclamante en relación con la prescripción declarada en la Propuesta de Resolución.

- Con fecha 30 de diciembre de 2025, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea se emite Informe en el que se concluye que *«la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por (...), por daños ocasionados en su patrimonio por aumento de los costes operativos en la gestión del Impuesto sobre las labores del tabaco derivados 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 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, debe ser desestimada por prescripción, al haber transcurrido más de un año desde su entrada en vigor»*.

- Mediante Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea n.º 1098/2025, de 30 de diciembre, se acuerda retrotraer el procedimiento, 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»*.

- Con fecha 30 de diciembre de 2025 se confiere a la entidad reclamante un plazo de quince días *«para que pueda alegar lo que a su derecho convenga respecto de la extemporaneidad de la acción»*.

- Con fecha 7 de enero de 2026 la entidad reclamante interpone recurso de alzada contra la Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea n.º 1098/2025, de 30 de diciembre, que es inadmitido, mediante Orden de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea n.º 11/2026, de 27 de enero, por no ser susceptible de recurso.

- Con fecha 7 de enero de 2026 la entidad reclamante presenta escrito de alegaciones en relación con la extemporaneidad de la acción.

- Con fecha 2 de febrero de 2026 se dicta Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

- Con fecha 9 de febrero de 2026 la entidad reclamante solicita se le dé traslado del Dictamen 509/2025, de 11 de diciembre, de este Consejo Consultivo. Solicitud que es atendida con fecha 13 de febrero de 2026.

- Con fecha 11 de marzo de 2026 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.

IV

1. La Propuesta de Resolución propone *«Desestimar, por prescripción de la acción, la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por (...) por las lesiones sufridas en su patrimonio por aumento de los costes operativos en la gestión del Impuesto sobre las labores del tabaco derivados 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 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.*

Subsidiariamente, para el caso de no entender prescrita la acción, desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, confirmándose el sentido desestimatorio de la misma, por carecer de los presupuestos de hecho necesarios para su reconocimiento, en base a los argumentos recogidos en los Fundamentos de Derecho sexto y séptimo de la presente resolución:

• La modificación de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias, realizada por la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, a la que se achaca la supuesta lesión patrimonial que se reclama por la vía de la responsabilidad patrimonial, constituye una manifestación legítima de la potestad legislativa, ejercitada dentro de los márgenes de configuración que la Constitución Española reconoce al legislador y que responde a la necesaria adecuación de la política fiscal a la realidad social y económica imperante. La reforma fiscal operada para reforzar la fiscalidad especial de todas las labores del tabaco en Canarias no hace sino reorientar el sistema impositivo en virtud de la libertad de configuración política que asiste al legislador para responder a nuevas prioridades públicas, en este caso, con un objetivo muy claro, disuadir a la población de conductas que son perjudiciales para la salud e internalizar los costes sociales y sanitarios que genera su consumo, siendo una decisión política legislativa plenamente legítima, proporcional y necesaria en una sociedad democrática. En este sentido, al tiempo de que se anticipa el calendario de equiparación fiscal del tabaco negro al R., la ley somete a tributación las denominadas labores del tabaco novedosas; es decir, los productos de tabaco calentado, los tabacos de consumo sin combustión, los líquidos para cigarrillos electrónicos y las bolsas de nicotina de uso oral. Es clara, pues, la intención del legislador de intensificar la presión fiscal sobre las labores del tabaco con la finalidad de reducir drásticamente los índices de consumo, priorizando la prevención sanitaria sobre cualquier otra consideración económica.

No estamos, en este caso, ante una norma inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea, ni la medida deriva del funcionamiento anormal de la Administración.

• Ausencia de una lesión o daño que sea indemnizable, ya que, como se ha motivado, no estamos ante la expropiación de un derecho consolidado y patrimonializado y la mera creencia en la inmutabilidad del calendario para la equiparación fiscal del tabaco negro y rubio o la mera expectativa a unas ganancias futuras o hipotéticas, no tienen carácter indemnizable, máxime cuando no se da la ruptura del principio de confianza legítima.

• No se ha acreditado un perjuicio real y efectivo, ni se ha probado un daño cierto y cuantificable, como consecuencia de la modificación normativa, ya que el incremento del coste fiscal reclamado debe trasladarse, por imperativo legal, al consumidor y, por tanto, no forma parte de la estructura de costes de la empresa.

• No se ha probado la relación de causalidad entre la modificación normativa y la supuesta pérdida de beneficios, que tampoco ha quedado acreditada. La afirmación sobre el impacto de la medida legislativa en la competitividad y en la cuenta de resultados de la empresa, así como en la amortización de las inversiones realizadas, no ha quedado debidamente probada en la documental aportada.

• En cualquier caso, de haberse acreditado un perjuicio real y directo a (...), existiría el deber jurídico de soportar el mismo, ya que las consecuencias derivadas de la aplicación de

la norma, esto es, el incremento del precio del tabaco negro para su equiparación con el rubio, eliminando una ventaja fiscal que duraba ya más de 10 años, precisamente por su carácter de generalidad, al aplicarse por igual a todos los productores de tabaco, y por estar justificada la medida en un interés público superior, como es la protección de la salud, debe ser soportado por el sector tabacalero. La primacía del derecho a la salud (art. 43 CE) sobre las expectativas de beneficio económico de los operadores del sector excluye cualquier deber de indemnizar, recayendo sobre el interesado el deber jurídico de soportar cualquier daño que la medida fiscal le hubiera irrogado».

2. En el presente caso, 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 importe de 14.185.000 euros 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, que, considera, suponen un cambio repentino en la regulación del calendario del impuesto que inicialmente preveía un periodo de transición hasta 2030, pero que, con la modificación, ha sido reducido de manera abrupta al periodo 2024-2026, entendiéndose que esto se traduce en un aumento significativo de los costes operativos, duplicando los previstos para 2024 y triplicando los de 2026, alterando de manera drástica las condiciones previamente establecidas. Asimismo, considera que 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 la reclamante poniendo incluso en riesgo su continuidad, 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.

Además, argumenta que esta medida ha impactado negativamente en las inversiones realizadas por la entidad reclamante, 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. A lo que se une la presión fiscal adicional que 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.

La reclamación, formulada en estos términos, se enmarca dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial del estado legislador prevista en el art. 32.3 LRJSP que dispone:

«Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5».

En relación, con esta figura jurídica la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 988/2020, de 13 de julio, ha señalado que:

« (...) CUARTO. Naturaleza y presupuestos de la responsabilidad del Estado Legislador.

Centrado el debate de autos en la denominada responsabilidad del Estado Legislador, debemos comenzar por señalar que esta institución indemnizatoria, que arranca del principio general reconocido por la Constitución en su artículo 9.3º sobre la responsabilidad de todos los Poderes Públicos, ha tenido un reconocimiento más complejo que la responsabilidad de las Administraciones Públicas, que fue regulada en nuestra legislación tempranamente, ya con perfiles muy definidos, desde la vieja Ley de Expropiación Forzosa --aunque ya estaba reconocida en la Constitución de 1931 y se regulo en el ámbito local desde 1935--; en tanto que la responsabilidad del Poder Judicial y del Poder Legislativo han tenido un reconocimiento más tardío y complejo y, por lo que se refiere a la responsabilidad del Poder Legislativo, ha sido a envites de la Jurisprudencia donde pasó a la ya derogada Ley 30/1992, y tiene una regulación más detallada, aunque no sin cierta falta de sistemática, en las vigentes de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015.

Es indudable que la responsabilidad, en todas sus manifestaciones en el ámbito del ordenamiento jurídico en general, ha de tener como presupuestos, de una parte, una lesión, en el sentido más amplio del concepto, que se ocasiona a un titular de derechos y, de otra parte, la imputación de ese daño, es decir, en una relación de causa y efecto, a una concreta actuación de un tercero que origina aquel daño.

Centrado en el ámbito de la responsabilidad de los Poderes Públicos, será la actuación de estos la causa del daño y surge con ello la obligación del Estado de indemnizar el daño ocasionado. Pero la diversidad de actuaciones de los poderes del Estado genera una complejidad a la hora de incardinar su responsabilidad, porque así como el Poder Judicial comporta ya, en sus propias actuaciones, un daño consustancial para los intervinientes en los procesos, esa responsabilidad se anuda a un funcionamiento anormal o la existencia de error judicial, en los términos que dicha actuación se ha determinado por la jurisprudencia al examinar los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial que regulan esta institución. En el supuesto de la actividad prestacional del Poder Ejecutivo, de su personificación en las Administraciones públicas, la responsabilidad se vincula al principio de igualdad en las cargas públicas, porque si en esa actividad prestacional de servicios públicos para la sociedad, con beneficio para todos los ciudadanos, se ocasiona un daño a una persona concreta, individualizando ese daño, es indudable que el ciudadano que padece ese perjuicio concreto ha de ser indemnizado, porque, en otro caso, su aportación al bien común es más intenso que el resto de los ciudadanos siendo, en última instancia, el principio de igualdad ante las cargas públicas la que justifica esta responsabilidad; de ahí que se genere la responsabilidad no solo por la actuación anormal de la Administración, sino también por la actuación normal de dicha actividad prestacional que ocasiona el daño concreto.

Mayor complicación ofrece la responsabilidad del Poder Legislativo que tiene un difícil encaje en cuanto el ejercicio de la potestad legislativa se plasma normalmente en la Ley y teniendo esta, por su propia naturaleza, un carácter imperativo y de generalidad para todos los ciudadanos afectados por la norma legal, difícilmente puede encontrarse la justificación de la responsabilidad porque difícil es, en principio, vincular un daño concreto a la mera promulgación de las leyes que, si generan un perjuicio, lo hacen para todos los que están bajo su eficacia, a lo que es inherente el deber de soportar el daño. De ahí que esta responsabilidad del Poder Legislativo haya sido reconocida, como ya se dijo, de manera tardía y a envites de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo.

Sin pretensión de exhaustividad, la primera sentencia en que se invoca y se examina la posibilidad de que pudiera generarse responsabilidad de lo que ya se denominó del Estado legislador, fue en la sentencia 641/1998, de 10 de junio (...) que, en recurso directo contra un acuerdo del Consejo de Ministros que denegó la indemnización solicitada por una sociedad como consecuencia de haberse visto obligada a la readmisión de trabajadores que habían sido despedidos en aplicación de la Ley de Amnistía 46/1977, de 15 de octubre, esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, partiendo de que la mencionada Ley había sido declarada acorde a la Constitución por auto de inadmisión del Tribunal Constitucional de los recursos de amparo interpuesto contra ella, y examinando los preceptos que en aquel momento regulaban la responsabilidad de las Administraciones Públicas, pero ya haciendo un examen de los preceptos que regulan la responsabilidad de todos los poderes del Estado en la Constitución, se declara la improcedencia del recurso, que se desestima, declarando que habiendo actuado

por los vinculados a dicha normativa “dentro de la legalidad más estricta”, se consideraba que no procedía declarar la responsabilidad exigida, de tal forma que quedaba vinculada esa responsabilidad a la declaración de constitucionalidad y los estrictos cumplimientos de la Ley.

En los primeros años de la década de los noventa del pasado siglo esta Sala se vio obligada a examinar pretensiones amparadas en indemnizaciones por responsabilidad del Estado legislador propiciadas con base a la modificación del régimen funcional por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (también la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma para la Función Pública, que anticipó la edad de jubilación, agentes de aduanas por el Acta Única Europea, etc.), que tuvieron, las mencionadas sentencias como referente, la sentencia del Pleno de esta Sala Tercera, de 10 de octubre de 1994, dictada en el recurso contencioso-administrativo 7316/1992 (...), a la que siguieron algunas otras, en el que se examina el estado de la cuestión en aquel momento y conforme a la legislación de la época, concluyendo que, habiéndose declarado la constitucionalidad de la mencionada Ley, y aun admitiendo que era posible la producción de daños por leyes declaradas constitucionales, se desestimó la pretensión, sobre la base de la inexistencia de una regulación detallada de esta responsabilidad del Legislativo, a diferencia de lo que sí existía para las Administraciones Públicas y el Poder Judicial, cuyas normas se consideraban que no eran aplicables analógicamente, pero ha de insistirse que sí se estimó admisible la posibilidad de responsabilidad por acto legislativo que no hubiese sido declarado inconstitucional.

Las reiteradas referencias de la Jurisprudencia a la responsabilidad del Estado legislador llevó a que con ocasión de la promulgación de la Ley 30/1992, al regularse la “responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio”; en el artículo 139, al hacerse referencia a “principios de la responsabilidad patrimonial”, tras describir la responsabilidad de las Administraciones se hacía referencia en el párrafo tercero a una responsabilidad que recaía sobre las Administraciones, pero no por actos propios. En efecto, se declaraba: “Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”. Es decir, se reconocía la responsabilidad por los actos legislativos no expropiatorios de derechos, pero con dos condiciones; de un lado, que el perjudicado no tuviera el deber de soportar dichos daños; de otro, que debía ser el propio acto legislativo el que reconociese el derecho a la indemnización y los términos en que la misma debía reconocerse.

Consciente el Legislador que el régimen establecido en la Ley 30/1992 no se acomodaba a los criterios de la jurisprudencia, en particular al vincular también esta responsabilidad del Estado legislador a la ulterior declaración de inconstitucionalidad de las leyes en cuya

aplicación se invocaba el daño, lo cual ya se había examinado implícitamente desde las primeras sentencias de este Tribunal Supremo, se añadió un párrafo quinto al mencionado artículo 139, con ocasión de la reforma que se llevó a cabo por Ley 13/2009, en el que se recogía ya de manera expresa que “E(e)l Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado”.

La institución ha venido a tener una regulación más acabada con ocasión de la regulación de la institución de la responsabilidad en la vigente Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que mantiene un claro paralelismo en relación con aquella Ley y su artículo 32, referido también a “los Principios de la responsabilidad” se mantiene el primer párrafo del apartado tercero en términos casi idénticos a como se recogía en la Ley de 1992, pero en este párrafo se incluyen tres nuevos apartados y, a los efectos que aquí interesan, se añade un párrafo cuarto al precepto, acuñándose ya a nivel legislativo el término de responsabilidad del Estado legislador.

En efecto tras declarar la ya conocida responsabilidad por actos legislativos, se declara a continuación en el parágrafo segundo del párrafo tercero del precepto que “La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también (da entender que existe un supuesto de responsabilidad, el del primer parágrafo) en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

“a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4 (...) ” Para determinar tales requisitos, se declara en el mencionado apartado cuarto: “Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada”.

Esa normativa se complementa con los preceptos correspondientes de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en particular el artículo 67.

Pues bien, a la vista de esa regulación actual de la institución es manifiesto que se contemplan dos supuestos de responsabilidad del Estado legislador o quizás sea más propio señalar que se trata de un supuesto general y uno especial. Y así, la responsabilidad del Estado legislador se contempla en los términos generales de que se genera solo cuando se trate de actos legislativos no expropiatorios que comporten una lesión que no se tenga el deber jurídico de soportar y se establezca en la propia norma legal. Ahora bien, si se trata

de una ley declarada inconstitucional, se considera por el propio Legislador que se ha ocasionado el daño --otra cosa será su prueba, que es deber de quien lo reclama-- con solo concurrir los requisitos formales que se establecen en el párrafo cuarto; es decir, que haya existido una sentencia firme y se haya invocado en el correspondiente proceso la inconstitucionalidad luego declarada, requisitos que no dejan de ofrecer serios reparos pero que no es momento de detenernos en ello. Lo que sí nos interesa destacar es que así como en este segundo supuesto, o supuesto especial de responsabilidad del Estado legislador, está claro el título de imputación, que no es otro que el de la declaración de inconstitucionalidad, o si se quiere, la aplicación de una norma, luego declarada inconstitucional, que ha supuesto una lesión al ciudadano. Sin embargo, el título de imputación en el supuesto primero, o supuesto general, ese título de imputación está más difuso.

En efecto, desde el mismo momento que esta responsabilidad general del Estado legislador se vincula a una norma legal que ocasiona un daño, pero con el condicionante de que la producción de ese daño no tenga el ciudadano el deber de soportarlo, se aviene mal con la exigencia de la imperatividad de las leyes, que comporta precisamente la obligación, no ya deber, de soportar sus efectos y no es difícil apreciar normas que ocasionan un daño, en sentido amplio, a los ciudadanos pero que precisamente la finalidad de la norma es la producción del mismo, esto es, la obligación de soportarlo porque se considera inherente a la finalidad de la propia Ley; incluso podría decirse que no hay supuesto de nueva regulación de las más variadas instituciones jurídicas en las que no sea apreciable un cierto perjuicio para sus destinatarios. Por ello se erige en elemento determinante de esta responsabilidad general del Estado legislador, la exigencia de que sea la propia ley la que establezca esa ausencia del deber de soportar el daño y los “términos” en que se ha de indemnizar el daño ocasionado.

A vista de lo expuesto ha de concluirse que el título de imputación del daño a la Administración, al responder de los actos del Poder Legislativo, no es la mera aprobación de la Ley, tan siquiera su mera aplicación generadora del daño, sino la propia Ley que es la que ha de tener la previsión del resarcimiento del daño que se ocasionase con dicha aplicación. Fuera de esos supuestos generales, solo la actuación, podríamos llamar patológica de la potestad de promulgar la ley que comporta la declaración de inconstitucionalidad, generaría la responsabilidad del Estado legislador, lo que aproxima las exigencias de esta responsabilidad a la propia del Poder Judicial (funcionamiento anormal o error judicial).

Bien es verdad que lo concluido no hace sino relegar el debate a cuando ha de prever el Legislador la correspondiente indemnización como contraprestación del daño que genera la promulgación de una nueva normativa. Es difícil dar una solución abstracta de ese dilema que la mayoría de las veces encontrará solución por la vía de las declaraciones de inconstitucionalidad, caso de promoverse en recurso de esa naturaleza, pero que fuera de

esas declaraciones solo cabría acudir a los derechos adquiridos o el principio de confianza legítima a que se hace referencia en algunos pronunciamientos jurisdiccionales. Lo que si interesa destacar es que el propio legislador utiliza un mecanismo de compensación de derechos en el sentido de conceder disfrute temporal de derechos que se ven afectados por la nueva normativa durante un periodo de tiempo de manera contraria a lo que comporta la nueva regulación, técnica legislativa que ya se inició con ocasión de la Ley de Aguas de 1985 y se ha establecido una normativa posterior de la más variada naturaleza (personal al servicio de las Administraciones, modificaciones de sectores económicos estratégicos, etc.) y no solo, que también, de aprovechamientos de bienes públicos (dominio público hidráulico, costas, etc).

De lo expuesto ha de concluirse que al margen de la declaración de inconstitucionalidad de la norma con rango de Ley, la concurrencia de responsabilidad por el ejercicio legítimo de la potestad legislativa por el Parlamento solo puede generar la responsabilidad patrimonial de los afectados por dicha normativa cuando se trate de determinados ciudadanos que no tengan el deber de soportar el daño y ello solo es admisible si el propio Legislador lo reconoce o debiera haberlo reconocido en la propia Ley. Ese es el título de imputación del daño en tales supuestos. Como dice la sentencia de esta Sala Tercera de 10 de junio de 2004, dictada en el recurso contencioso-administrativo 89/2003 (ECLI:ES:TS:2004:4003) que “la demandante crea que la solución legal no es justa, no priva a la Ley de su valor, como expresión de la voluntad general” y no pueda amparar una pretensión indemnizatoria».

3. Sentadas las precedentes consideraciones generales, debemos analizar, en primer lugar si, como expone la Propuesta de Resolución, la acción ejercitada es extemporánea de conformidad con los arts. 65 y 67 LPACAP.

El art. 67.1 LPACAP dispone que «Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas».

A este respecto, es preciso recordar lo señalado por el Tribunal Supremo en su Sentencia -entre otras- de 18 de enero de 2008:

« (...) La acción de responsabilidad patrimonial de la Administración debe ejercitarse, por exigencia de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 142 y 4.2, respectivamente, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, en el plazo de un año computado a partir de que se produzca el hecho o acto lesivo que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Ello es una consecuencia de la adaptación de la regla

general de prescripción de la acción de responsabilidad del artículo 1902 del Código Civil que ha de computarse, conforme al principio de la “actio nata” recogido en el artículo 1969 de dicho texto legal, desde el momento en que la acción pudo efectivamente ejercitarse. En estos últimos casos ha afirmado, efectivamente, esta Sala que si del hecho originador de la responsabilidad se infieren perjuicios o daños que no pueden ser determinados en su alcance o cuantía en el momento de ocurrir el acontecimiento dañoso, el plazo de prescripción no comienza a computarse sino a partir del momento en que dicha determinación es posible. Por lo tanto el “dies a quo” para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto” (Sentencia de 31 de octubre de 2000) o, en otros términos “aquel en que se objetivan las lesiones o los daños con el alcance definitivo (STS de 14 de febrero de 2006)”».

Esa jurisprudencia consolida el criterio de que el plazo de prescripción comienza a computarse, según el principio de la *actio nata*, a partir del momento en que la determinación de los daños es posible, y esta coyuntura solo se perfecciona cuando se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción.

El fundamento de la prescripción se encuentra, pues, en la seguridad jurídica, como limitación del ejercicio tardío de los derechos en beneficio de aquélla.

En el presente caso, la entidad reclamante imputa el daño que, presuntamente, se le ha causado, a la modificación operada por la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, en la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, que ha supuesto un adelanto del calendario previsto en el régimen transitorio aplicable a la tributación de los cigarrillos negros y picadura de liar negra en esta última norma -el periodo 2024/2030 se reduce al periodo 2024/2026-.

Pues bien, tratándose de un supuesto de responsabilidad patrimonial por actos legislativos no expropiatorios del art. 32.3 LRJSP, el *dies a quo* del plazo prescriptivo será el de la fecha de entrada en vigor de la norma con rango de ley, pues será a partir de dicha fecha cuando despliegue sus efectos, de modo que, desde ese inicial momento, el perjudicado ya tiene conocimiento del hecho lesivo y del alcance de dicha lesión -la modificación del calendario previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuestos sobre las Labores del Tabaco- consumándose el efecto lesivo, pues se modifica la regulación preexistente.

Y dicho día inicial es fácil de advertir en tanto que la norma ha sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Canarias -en adelante, BOC- sin que el desconocimiento excuse de su cumplimiento -art. 6 del Código Civil-.

En efecto, en el presente caso la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, se publicó en el BOC n.º 255, del sábado 30 de diciembre de 2023; y, conforme a su Disposición final Décima quinta, su entrada en vigor se produciría el día 1 de enero de 2024, por lo que, interpuesta la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 20 de febrero de 2025, su ejercicio fue extemporáneo, porque desde el 1 de enero de 2024 la entidad reclamante ya tenía conocimiento del hecho lesivo y del alcance de dicha lesión -la modificación del calendario previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco- y, por tanto, desde ese momento contaba con los elementos de juicio necesarios para efectuar los cálculos y las previsiones estimatorias de los daños que tal modificación le podía deparar.

Por otra parte, no puede confundirse la modificación o innovación normativa, con las situaciones singulares que nacen con posterioridad a la misma y que son consecuencia de ella -autoliquidaciones periódicas del tributo-, las cuales no son daños, sino, como acabamos de exponer, consecuencias de una nueva normativa que ha sido modificada y que debe ser aplicada. Lo contrario supondría considerar que cualquier modificación o innovación legislativa pueda ser entendida como daño continuado, pues, es evidente que toda modificación normativa tiene una vocación de permanencia en el tiempo y, por ello, la acción sería siempre imprescriptible. Conclusión ésta, que contradice frontalmente el espíritu y finalidad del art. 32.3 LRJSP en relación con el art. 67.1 LPACAP, los cuales pretenden limitar la acción resarcitoria al improrrogable plazo de un año.

Por todo lo expuesto, estando prescrita la acción para reclamar, no procede que por este Consejo Consultivo se entre en el examen de las alegaciones acerca de la concurrencia de los requisitos materiales exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, considerando que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho.

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, se considera conforme a derecho, de conformidad con los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.