



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La Responsabilidad Patrimonial del Estado
Legislador en el ordenamiento jurídico
español. Especial referencia a las leyes
declaradas inconstitucionales.

Trabajo fin de estudio presentado por:	Catherine Paola Lucero Álvarez
Tipo de trabajo:	Teórico Académico
Director/a:	Ángel Trinidad Tornel
Fecha:	15/07/2022

Resumen

El presente trabajo analiza el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial del legislador desde una perspectiva doctrinal y jurisprudencial lo cual permitirá determinar su evolución, regulación y características de forma pormenorizada. Para luego enfocarnos en el supuesto de indemnización que surge cuando una ley es declarada inconstitucional y así determinar sus requisitos, alcance, límites e inconvenientes que se han presentado en su aplicación.

Palabras clave: responsabilidad patrimonial, legislador, leyes inconstitucionales, derecho público.

Abstract

The following work analyzes the legal regime of the patrimonial responsibility of the legislator from a doctrinal and jurisprudential perspective, which will allow to determine its evolution, regulation and characteristics in detail. To then focus on the assumption of compensation that arises when a law is declared unconstitutional and thus determine its requirements, scope, limits and inconveniences that have arisen in its application.

Keywords: Patrimonial Responsibility, Legislator, Unconstitutional Laws, Public Law

Índice de contenidos

1. Introducción	8
1.1. Justificación del tema elegido	9
1.2. Problema y finalidad del trabajo	9
1.3. Objetivos	10
Capítulo II Marco teórico	
2.Aspectos generales	12
2.1 Aproximación a la responsabilidad patrimonial del Estado.	12
2.2 Regulación constitucional y características.	12
2.3 Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.	14
2.3.1 De la irresponsabilidad del legislador.	14
2.3.2 Reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.	15
Capítulo III La responsabilidad patrimonial del Estado legislador	
3. La responsabilidad patrimonial del Estado legislador.	19
3.1 Definición.	19
3.2 Posiciones doctrinales que justifican o desconocen a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.	20
3.3 La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en ordenamiento jurídico español.	23
3.3.1 La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la Ley 40/2015 del 1 octubre del Régimen jurídico del sector público, artículo 32. Regulación sustantiva.	23
3.3.2 La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la Ley 39/2015 del Procedimiento común de la administración pública. Regulación procedimental.	24
3.3.2.1 Elementos subjetivos.	25
3.3.2.2 Elementos objetivos.	25
3.3.2.3 Tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.	26

Capítulo IV La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes declaradas inconstitucionales.

4. Leyes Inconstitucionales.	27
4.1 Definición.	27
4.2 Requisitos generales de procedencia.	27
4.2.1 Existencia de lesión resarcible y antijuridicidad.	27
4.2.2 Lesión imputable al Estado legislador.	28
4.2.3 Relación de causalidad.	29
4.3 Requisitos específicos de procedencia.	29
4.3.1 Que la lesión sea consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley.	29
4.3.2 Agotar la vía administrativa y judicial por parte del perjudicado y alegar la inconstitucionalidad de la ley.	29
4.3.3 Declaración de inconstitucionalidad de la norma con rango de ley.	31

Capítulo V. Análisis Jurisprudencial en materia de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes inconstitucionales.

V.I Conclusiones	39
Referencias bibliográficas	47
Listado de abreviaturas	54

Introducción

El artículo 1.1 de la constitución española reconoce al Estado como social y democrático de derecho, lo cual se traduce en que su actuar debe ajustarse estrictamente a los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad, obligando a que todos sus órganos e instituciones tengan que someterse al imperio de la carta magna y la ley, así como también le exige velar por la justicia social y el bienestar de todos sus ciudadanos.

Ante estos postulados el artículo 9.3 la carta magna, proclama la responsabilidad de los poderes públicos, surgiendo entonces el deber de garantizar la indemnidad patrimonial de los particulares cuyos derechos sean conculcados por su proceder.

Como concreción de esta figura jurídica, ha emergido la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, haciendo posible que, si por el ejercicio de función atribuida al órgano legislativo se pudiese incidir de tal forma que se generaran efectos negativos la esfera jurídica de los administrados, nacería la obligación por parte del Estado de restituir el equilibrio patrimonial quebrantado a través de una indemnización económica. En este caso nos referiremos en particular aquella responsabilidad derivada de las leyes declaradas inconstitucionales.

Con el objeto de dimensionar las bases teóricas y jurídicas, el presente trabajo fue estructurado en seis capítulos, comenzando por una aproximación a la regulación constitucional y características de la responsabilidad del Estado en sentido general, así como también un abordaje sobre sus antecedentes históricos. De seguidas en el capítulo tercero, nos adentraremos en el estudio de la responsabilidad del Estado legislador, su definición, la polémica que ha generado en la doctrina su reconocimiento, su y regulación sustantiva el en artículo 32 la Ley 40/2015 del 1 octubre del Régimen jurídico del Sector Público y la procedimental en la Ley 39/2015 del Procedimiento común de la administración pública. Regulación procedimental. Posteriormente en el cuarto capítulo nos dedicaremos en concreto a la responsabilidad por las leyes inconstitucionales, analizando los presupuestos tanto generales como específicos para su reconocimiento y finalmente en el capítulo quinto lo dedicaremos al estudio de los distintos pronunciamientos jurisprudenciales.

Finalmente indicar la presente investigación ha sido realizada desde un enfoque deductivo, sustentado en los abundantes estudios doctrinarios, académicos y jurisprudenciales que han desarrollado este tema.

1.1. Justificación del tema elegido

En tiempos recientes la ciudadanía ha adquirido mayores niveles de consciencia en cuanto al conocimiento de sus derechos y los medios jurídicos que disponen para hacerlos efectivos. Ello trae como consecuencia natural, que su margen de tolerabilidad ante las intromisiones del Estado en su esfera jurídica sea exiguo y que proliferen las acciones de reclamación.

El poder de legislativo no escapa de esta realidad, ya que ante las constantes e inevitables transformaciones sociales es imperioso que el derecho se adapte, para ello es necesario realizar modificaciones normativas que pueden repercutir negativamente en los particulares, por tal razón, cualquier persona podrá verse afectada por la aplicación de un acto normativo, bien sea porque se elimine, restrinja o varíe la regulación sobre alguna situación o derecho en concreto. Es allí donde la responsabilidad patrimonial del legislador se constituye como una vía que les permitirá, exigir al Estado ser indemnizados por aquellos daños que sean causados en sus bienes y derechos por las actuaciones del legislador.

Por esta razón consideramos que reviste de gran relevancia esta institución, siendo pertinente la producción de un estudio tanto doctrinario como jurisprudencial que analice desde una perspectiva crítica la implementación y el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico español en cuanto a leyes declaradas inconstitucionales.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

La responsabilidad patrimonial del Estado legislador es uno de los elementos fundamentales que caracteriza al Estado de derecho y que se concreta en la obligación de sujeción por parte de los órganos e instituciones que lo conforman a la ley, no existiendo cabida alguna para que los actos que emanen del poder público eludan ser controlados por los órganos jurisdiccionales. Ello es así por la necesidad que el poder sea controlado por un sistema de pesos y contra pesos que tutela el ejercicio democrático en cuanto al equilibrio en el despliegue de las potestades públicas y los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, el asunto controvertido es que esta institución fue creada por la jurisprudencia ya que en sus orígenes no contó con un marco regulador expreso, lo cual conllevó a que Tribunal Supremo, ante la presencia de casos donde se reclamaba su procedencia, tuvo que asumir la función del legislador y por medio de sus fallos establecer los distintos criterios, presupuestos fácticos y condiciones para su reconocimiento.

A este factor se le adiciona el hecho, que cuando se regló por vez primera la responsabilidad de Estado legislador en el artículo 139.3 de Ley 30/1992, de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la norma fue insuficiente al no mencionar cuales son los supuestos normativos que pueden causar daños, solo se refirió a las leyes de naturaleza no expropiatoria, con lo cual el Tribunal Supremo continuó en sus fallos supliendo los vacíos e inconsistencias de esta disposición. Posteriormente con la promulgación de la Ley 40/2015 la Ley 40/2015 del 1 octubre del Régimen jurídico del Sector Público, se introdujo en el artículo 32 un sistema más amplio y detallado, pero que también ha sido severamente objetado, sobre todo en lo referido a los requisitos exigidos en el caso de las leyes inconstitucionales y las leyes contrarias al derecho de la Unión Europea. Estas circunstancias han propiciado profundos y férreos debates entre la doctrina y los tribunales, marcados por la asunción de posturas muy radicales al cuestionar todos y cada uno de los caracteres que contextualizan este tipo de responsabilidad.

Es precisamente esta polémica el motivo que nos condujo a realizar esta investigación, con la cual nos proponemos a elaborar un análisis minucioso y exhaustivo que gire en torno a dicha institución jurídica, enfocado especial sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por las leyes inconstitucionales, a los fines de abundar en todas estas cuestiones y para así determinar cuál ha sido el tratamiento que se le ha conferido.

Objetivos

General:

Analizar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico español en lo referido a las leyes declaradas inconstitucionales.

Específicos

- Describir el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico español.
- Definir las leyes declaradas inconstitucionales.
- Examinar los requisitos de procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la declaración de leyes inconstitucionales.
- Analizar el desarrollo jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la declaración de leyes inconstitucionales.

Capítulo II Marco Teórico.

2. Aspectos generales:

2.1. Aproximación a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2.1.2 Regulación constitucional y características.

El punto de partida de esta investigación encuentra su génesis la responsabilidad patrimonial, que es una parte esencial del Estado de derecho, pues éste, conjuntamente con los principios de legalidad y de separación de los poderes, conforma la idea del sometimiento del Estado al imperio de la Ley, dicha responsabilidad puede definirse tal como apunta SÁNCHEZ MORÓN (2015, p 938): “el deber legal del Estado de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos de Derecho, que deriven de sus actividades”. En este sentido MARTÍN REBOLLO (1999, p 282), sostuvo que “los particulares tienen derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”.

El sistema de responsabilidad patrimonial se encuentra regulado a través de distintas normas en la Constitución Española de 1978 en lo adelante CE, es así como el art. 9.3 consagra el pilar fundamental de esta institución que es el principio de responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el cual se constituye en el límite de sus actuaciones las cuales deben producirse en estricta observancia y apego a la ley de acuerdo con el principio de legalidad.

En este aspecto el Tribunal Supremo (en lo adelante TS) ha considerado esta norma: “Cumple la triple función de expresar uno de los fundamentos del orden jurídico, servir de fuente inspiradora del ordenamiento y criterio orientador en su interpretación, así como operar en cuanto fuente supletoria del derecho, para los casos de inexistencia o de insuficiencia de la regulación legal.”(FD 4 STS 7515/2009). Esta argumentación ha sido apoyada por una parte mayoritaria de la doctrina tal como GALÁN VIOQUE (2001, p 301) para quien “el art. 9.3. CE tiene, sin necesidad de un ulterior desarrollo normativo, tanto fuerza jurídica directa como fundamento constitucional suficiente para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños ocasionados por cualquier público.”

Sin embargo, una parte de la doctrina se opone a este argumento, es así como para GARCÍA DE ENTERRIA (2005, p 86), “el principio de la responsabilidad de los poderes públicos formulado por nuestra Constitución no pretende resolver ningún problema técnico de responsabilidad patrimonial y menos aún el formidable tema de la responsabilidad patrimonial del Legislador (ello no se compadece con el hecho de su fácil y apenas notada introducción en su texto) sino que es una alusión inequívoca.”

Dejamos por sentado que seguimos la misma línea de pensamiento que la tendencia doctrinaria mayoritaria, con lo cual aseveramos que ningún espacio de poder está exento de responsabilidad, por ende, el Estado deberá reparar todos los daños que provengan de su actuación con las excepciones previstas en la ley, aunque el art 9.3 CE no haga mención expresa a la responsabilidad patrimonial del legislador, ésta queda comprendida en la norma por ser un poder público.

Continuando con la revisión constitucional el art. 106.2 de la CE, puntualiza de forma concreta el principio de responsabilidad de la administración al reconocer el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado, por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En este aspecto MIR PUIGPELAT (2002) como se citó en MUÑOZ (2012), señala que “el principal efecto y mérito esta norma es el de vincular la propia concepción constitucional de la Administración pública española al sometimiento a responsabilidad extracontractual, lo que conduce al citado autor a afirmar que ésta en su configuración constitucional, es una Administración responsable”.

Más adelante en el art. 149.1.18, el Estado se reserva exclusivamente la regulación de todo lo referido a esta institución, lo cual le permite garantizar que su aplicación sea uniforme en todo el territorio nacional, además de permitir un trato igualitario de los ciudadanos ante cualquier órgano de la administración (PÉREZ, SÁNCHEZ 2015). Del mismo modo encuentra reconocimiento en el art.121 CE la responsabilidad por el funcionamiento de los órganos de administración de justicia.

De los preceptos mencionados se extraen los elementos que la caracterizan, según SANTAMARIA PASTOR (2016, p 544) es “un tipo de responsabilidad extracontractual, total, directa y objetiva”. Total, porque abarca a no solo a la administración si no que se extiende a todos los poderes públicos amparando con ello a la responsabilidad del juez y el legislador

(MATA, 1997). Extracontractual, porque surge de la realización de un acto que menoscaba la esfera jurídica del ciudadano sin mediar previo acuerdo entre las partes. Directa porque no es necesario identificar de forma previa quien ha sido el causante de la conducta que produjo el daño para que se nazca el derecho de indemnización por parte de la administración y objetiva en cuanto a que no se requiere de la presencia del elemento culposo.

Descrita esta primera aproximación a la responsabilidad patrimonial de la administración, pasamos adentrarnos en el estudio de los antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial del legislador. Cabe destacar que a los fines metodológicos de la presente investigación hemos decidido acudir al derecho comparado, con el fin de dilucidar cual ha sido el tratamiento de esta institución para posteriormente examinar el contexto nacional.

2.3 Antecedentes Históricos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador:

2.3.1 De la irresponsabilidad del Legislador: Desde la época del imperio romano se consideró que el Estado era infalible, es decir que no podía equivocarse ni perjudicar con sus actuaciones a los ciudadanos, por ende, no se estipulaban dentro del sistema jurídico, acciones que pudieran ser intentadas por los particulares en contra de éste.

Dicho fundamento se mantuvo incólume con el devenir del tiempo, consolidándose en la época medieval de las monarquías absolutistas europeas, donde la supremacía del rey era dada por un orden trascendente, el carácter de vicario de Dios, por lo que era impensable que sus acciones pudieran ser cuestionadas por los súbditos. Es así como en Inglaterra surge el principio denominado “The king can do not wrong” (el rey no se equivoca), que consolidó la irresponsabilidad de la corona exonerándola de cualquier tipo de responsabilidad que pudiese serle imputada, emergiendo entonces tal como afirman GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ (1998, p 353) como la “combinación de la potestas imperial romana y de la concepción teocéntrica del poder del monarca.”

En Francia, señaló LARES MARTINEZ (2001, p 420) que, “rigió también el principio de la irresponsabilidad, el Estado se consideraba exento de responsabilidad con excepción de los casos en los cuales la ley la establecía expresamente.”

En el campo de la responsabilidad por los actos normativos, existieron algunas tesis que buscaban darle asidero al ideal predominante, apoyándose en la discusión del dogma de la

soberanía, se sostuvo que el legislador nunca podía cometer arbitrariedades en sentido jurídico porque su manifestación es producto de la voluntad popular, se consideraba entonces la ley como el grado máximo de su expresión.

Del mismo modo BIELSA (1966, p 23) se estimó que el legislador no se encontraba sujeto a la ley y se llegó a afirmar que si ésta “causara perjuicios era expresión de la voluntad general y por consiguiente también de la voluntad de los que sufren el daño”.

Bajo esta óptica se consideró que las leyes no afectaban situaciones jurídicas determinadas, por tanto, si de su aplicación se causaban daños, los sujetos debían soportarlos por ser cargas públicas producto de la vida en comunidad. Fue ésta una etapa de total oscurantismo para el desarrollo del principio de la responsabilidad patrimonial del legislador, donde imperó la ausencia de las garantías más elementales en cuanto a la protección de derechos se refiere, el juez no podría jamás sustituirse en el lugar del legislador y conceder o reconocer indemnizaciones que éste no contempló.

Sin embargo, estos argumentos dieron pie para que posteriormente se discutiera sobre el tema, siendo los franceses los pioneros en la construcción de bases para el establecimiento de un estado legislador responsable, en el próximo punto esgrimiremos todos hechos que condujeron a este avance.

2.3.2 Reconocimiento la responsabilidad patrimonial del Estado legislador:

La formulación de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador se encuentra en la jurisprudencia francesa, siendo un hecho definitorio la revolución ocurrida en el año 1789, que marcó un hito en la evolución del reconocimiento de la responsabilidad del Estado. De esta forma aparece en el ordenamiento jurídico una manifestación de responsabilidad por sus actuaciones, pero limitada solo a la institución expropiatoria, dejando desprovistos los demás supuestos entre ellos los perjuicios ocasionados por la aplicación de las normas. (SANTAMARIA PASTOR 1972).

Posteriormente en el año 1872, con la decisión del caso Blanco se establecen algunos criterios determinantes en la comprensión de esta figura jurídica, en este sentido ARAUJO JÚAREZ (2008, p 1007) aduce que: “i) la responsabilidad que puede corresponder al Estado no es general ni absoluta, ii) la responsabilidad del Estado no se rige por las normas del Código Civil,

y iii) la responsabilidad del Estado se rige por unas reglas especiales que dicta el propio Consejo de Estado.”

En cuanto a la responsabilidad del Estado legislador señalar que ésta se planteó muy tempranamente en la jurisprudencia francesa, que en un primer momento se negó reconocerla tal como ocurrió en el caso Duchatelier, posteriormente en el caso la Fleurette, modificó su doctrina al aceptar posibilidad que por la aplicación de una ley se podrían generar daños susceptibles de ser indemnizados, sin embargo, fue con la sentencia del caso Bovero donde queda finalmente superado el de la irresponsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito normativo, estableciéndose como regla general que los perjuicios originados por un dispositivo legal obligan a indemnizar, siempre y cuando el legislador no los excluya expresamente.(CHECA GONZÁLEZ, 2004).

Es así como se erigió un bloque a favor de sostener la responsabilidad patrimonial en este campo, encabezado por León Duguit quien empezó a defender esta tesis entre los doctrinarios franceses, fundado en el principio del Estado como asegurador frente a los administrados de todos los riesgos de resultaren de su actividad general, debía serlo también del riesgo resultante de la aplicación de una Ley. (LARES MARTÍNEZ 2001).

En el sistema español tal como señalan GARCÍA DE ENTERRIA, y FÉRNANDEZ (1998, p 355) “el desarrollo de esta institución fue escaso durante todo el siglo XIX, en algunos textos legales aceptaban tímidamente la responsabilidad de Estado por los daños producidos a los ciudadanos”.

Ya en el siglo XX, en 1954, con la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa se introdujo en el ordenamiento jurídico español una noción más amplia de la institución expropiatoria, de modo que el art. 1 de esta ley no solo se circunscribió a la transferencia de bienes inmuebles, sino que además ésta institución comprende cualquier forma de limitación del derecho de propiedad o intereses patrimoniales legítimos, siempre que se confiriera justa indemnización, así fue recogido posteriormente en el art. 33 .3 de la CE. En este punto GARCÍA DE ENTERRIA (2005, p 6) señala que: “no cabe la posibilidad de invocar la responsabilidad patrimonial del estado, si no que la indemnización debe canalizarse por la institución expropiatoria dados los efectos de los actos normativos sobre los derechos de contenido patrimonial.”

En este orden expositivo indicar que la jurisprudencia viene a desempeñar un papel primordial en la construcción de este sistema, con la promulgación de la CE de 1978, que el Tribunal Constitucional (en sucesivo TC), la reconoció tímidamente ejemplo de ello es la sentencia STC 108/1986, donde la Sala examinó los daños ocasionados por la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública que adelantó la edad de jubilación de jueces, magistrados y funcionarios públicos, aunque el recurso fue desestimado, lo relevante es que el TC dictaminó que podría existir algún tipo de compensación para los afectados en caso que los efectos de esta medida no se fuesen corregidos, dando cabida a que ciertos daños generados por modificaciones normativas pudieran ser resarcidos. (GALAN VIOQUE 2001).

Sin embargo, fue el TS el encargado de sistematizar la responsabilidad patrimonial del legislador, en un primer momento distinguió los supuestos bajo los cuales se podría reclamar su procedencia, siendo éstos: los expropiatorios del art. 33.3 de la CE, los daños que dimanen de una ley conforme al texto constitucional y de leyes declaradas inconstitucionales (BOIX PALOP 2005). Esta labor jurisprudencial estuvo influenciada por la importante doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha reconocido la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario europeo.

No obstante, el resultado de este transitar no fue plasmado por el legislador en LRJPAC, en su art. 139.3 donde se reguló por primera vez la responsabilidad patrimonial del legislador. Podríamos pensar que con la inclusión de esta norma solventaría el álgido debate que hasta el momento existía en el foro, pero no fue así, el dispositivo fue duramente cuestionado, por ejemplo para GARRIDO FALLA (1989, p 37) entre otros autores “la redacción dada a este precepto es de las que fácilmente pueden no llegar a satisfacer a nadie, esto es, ni a los firmes partidarios del resarcimiento por los daños causados por las Leyes”.

Al margen de estas discusiones doctrinarias, tanto el TS como el TC, emitieron copiosos pronunciamientos tendentes al reconocimiento de este tipo de responsabilidad, fijando un hito de incuestionable importancia que permitió sentar las bases de esta figura dentro del ordenamiento jurídico (ALONSO GARCÍA 1999).

La entrada en vigor las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP y LPAC), supuso un hecho significativo para la consolidación de

esta institución, tal como apuntan MORET MILLAS y GATOO JIMENEZ (2017, p 9) que estas leyes: “han transformado la regulación de la responsabilidad del Estado-Legislator introduciendo importantes novedades con respecto a las establecidas por la jurisprudencia hasta ese momento, se podrán reclamar aquellos perjuicios ocasionados como consecuencia de la actividad del Legislator que surjan de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al derecho de la Unión Europea”, normativa esta que analizaremos más adelante.

Capítulo III La responsabilidad patrimonial del Estado legislador

3. La responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

3.1 Definición: La responsabilidad patrimonial del Estado legislador es aquella obligación de resarcimiento patrimonial que nace sobre el Estado, cuando los ciudadanos son perjudicados en su esfera jurídica por las actuaciones del poder legislativo. En este aspecto QUINTANA LÓPEZ (1994, p 103) afirma que: “la responsabilidad del Estado-Legislator alberga aquellos supuestos cuyo común denominador se encuentran en los daños económicamente evaluables generados por la actividad legislativa, en consecuencia, les sigue la obligación de resarcimiento.”

La anterior definición nos permite extraer principios fundamentales sobre los cuales gravita esta figura jurídica siendo éstos: el de responsabilidad de lo poderes públicos del art. 9.3 CE, la obligación de reparación por parte del Estado, de igualdad de los art. 14 y 31 CE. (GONZÁLEZ PÉREZ 2006).

Al respecto del art. 9.3 de la CE, como ya hemos afirmado, es el sustento constitucional de la responsabilidad patrimonial, aunque no hace mención expresa al legislativo, entendemos que la interpretación de la norma no debe ser en ningún caso restrictiva, por el contrario, es imperioso inferir que el constituyente al referirse de forma genérica a los poderes públicos quiso asumir la división clásica defendida por Montesquieu, según la cual el poder se compone de tres ramas el ejecutivo, el legislativo y judicial, en nuestro parecer tratar de excluir de esta concepción al poder legislativo es un sinsentido.

Por estas razones nos mostramos favorables con lo expuesto por DÍAZ CABILE (2009, p 1) quien explica que en el art. 9.3 CE se: “proclama con carácter general la responsabilidad de los poderes públicos pues aun siendo considerada una referencia abstracta es suficiente para provocar su aplicación directa al legislador”.

Ahora bien, en cuanto a la obligación de reparar en su integridad el daño, señalar puede entenderse por una parte como el punto esencial de la responsabilidad patrimonial y por la otra como la concreción de la tutela judicial efectiva, que se traduce, en el derecho que tiene el particular de demandar y de obtener, si es el caso, la responsabilidad patrimonial del Estado.

En lo tocante al principio de igualdad del art. 14 CE apuntar que éste tiene como propósito el colocar a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia ante la ley, lo cual implica que no se pueden establecer excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra. Por tanto, el legislador no podrá crear supuestos normativos distintos para aquellas personas que se encuentran en una misma situación, de ser así se estaría transgrediendo tal principio, permitiéndole aquellos que resulten afectados de solicitar la responsabilidad patrimonial, cuando por tal vulneración se produzcan daños que deban ser reparados.

En este mismo sentido, el art. 31 CE, referido al principio de igualdad ante las cargas públicas fundamentado en la responsabilidad extracontractual, recordemos que todos los ciudadanos están obligados a contribuir con las cargas públicas en virtud al interés general y si por dicha actuación se le coloca en una situación que no tienen el deber jurídico de soportar podrán invocar esta institución.

De manera que a la luz de las disposiciones anteriores queda esbozado el diseño constitucional de la responsabilidad patrimonial y de cuya interpretación se colige el sometimiento de los poderes públicos a la ley, conformándose la obligación indiscutible de respeto a las garantías de los ciudadanos estableciendo este mecanismo indemnizatorio cuando se enerve el principio de igualdad y se imponga alguna carga a los éstos que no están en la obligación de tolerar.

No obstante, como ya hemos adelantado la aceptación y desarrollo de esta figura jurídica en la doctrina ha sido muy controvertido, planteándose posturas sustancialmente opuestas entre los autores, es por ello que en el siguiente punto profundizaremos en éstas a los fines de conocer los argumentos manifestados para sustentar o desconocer su existencia.

3.2 Posiciones doctrinales que justifican o desconocen a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador: Se plantean dos tipos de teorías, las llamadas por JIMENEZ LECHUGA (1999, p 69) como: “negativas que desconocen los fundamentos empleados para dar sustento a esta institución y las positivas que los aceptan y defienden”.

Las teorías negativas: En este sentido dicho autor explica el constituyente no pretendió normar esta institución, si ésta hubiese sido su intención lo habría hecho expresamente en la Carta magna. (JIMENEZ LECHUGA, 1999).

Siguiendo esta misma línea de argumentación GARCÍA DE ENTERRIA (2002, p 175-182) expresa que: “cualquier deber reparatorio fiscal por actos legislativos debiera tener su fundamento en la afectación de principios o normas con rango supralegal, al menos, constitucional”. Así mismo considera que: “que una democracia no podría existir, simplemente, si cualquier cambio normativo debiera ser indemnizado a los sujetos normativos. La procedencia de reparaciones por el hecho de las leyes conduciría a una petrificación o congelación del Derecho, a su inmovilización total o parcial, a su cierre definitivo a los cambios sociales o políticos, que es una de las grandes funciones del poder legislativo democrático.”

Por su parte, LEGUINA VILLA (1993, p 43), considera que “la consagración del instituto expropiatorio y la posibilidad que exista una justa compensación descarta la posibilidad de la responsabilidad del legislador”.

En contraposición con lo anterior encontramos **las teorías positivas**, que aceptan y defienden esta figura jurídica, sobre el particular de las leyes inconstitucionales GARRIDO FALLA (1989, p 52) argumenta que: “toda carga o sacrificio impuesta por Ley no declarada inconstitucional ha de ser soportada por el administrado, quien no obstante podrá reclamar indemnización cuando dicha carga sea expropiatoria, toda Ley declarada inconstitucional genera un derecho de indemnización a favor de quienes hayan sido perjudicados por la aplicación de dicha Ley”.

Del mismo modo, SORIANO GARCÍA (1981, p 582) considera que: “no limita la responsabilidad a la Ley que prevea indemnización basta con que la lesión ocurrida al particular por aplicación de la Ley para sea indemnizable”. Contundente es la posición de GALLEGO ANABITARTE (1979, p 23-24) “la concepción de la ley como un acto jurídico ilimitado, incondicionado, ha pasado a la historia, si es que alguna vez estuvo vigente en España y en la actualidad, la ley está absolutamente condicionada y limitada por la Constitución, con un Tribunal independiente encargado de fiscalizar la constitucionalidad de la misma”.

Se observa entonces la notable división que existe entre los autores, en cuanto al reconocimiento de esta institución, llegados a este punto precisar que los fundamentos las teorías negativas nos parecen bastante discutibles.

En cuanto a la exclusión de la responsabilidad patrimonial por la existencia del instituto expropiatorio, hemos de comentar que no compartimos esta afirmación; porque si bien es cierto que en ambas figuras jurídicas son manifestación de la garantía indemnizatoria del

Estado a los particulares por sus actuaciones, también es cierto que su objeto es notoriamente distinto. En la expropiación el Estado interfiere intencionalmente en la esfera jurídica del particular limitando sus derechos en pro en el interés general y con fines de utilidad pública a cambio de un precio, por su parte la responsabilidad patrimonial el supuesto de hecho que permite invocarla es por un daño que causa el legislador a un ciudadano por el acto aplicativo de una ley, sin que medie algún tipo de voluntad por su parte. De modo que, al ser instituciones con propósitos disimiles, nada obsta que pueda reconocerse la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico independientemente a que éste también regule la figura expropiatoria.

Del mismo modo señalar que nos llama poderosamente la atención el argumento sobre la petrificación normativa para evitar repercusiones económicas negativas. Esto puede interpretarse como que el legislador se abstendrá de cumplir con las funciones que le son propias, asumiendo una postura temerosa al reconocer la responsabilidad patrimonial por las consecuencias que puede generar, materializadas en una gran cantidad de reclamaciones que de ser procedentes, representarían una carga presupuestaria incosteable para el Estado. Lo cual nos parece que dista mucho de la realidad, ya que estas situaciones no pueden preverse con exactitud, aunado al hecho que nos resulta contrario a toda lógica pensar que se dejen de indemnizar daños a los particulares salvaguardar las arcas públicas, cuando lo conducente es que el Estado proteja a los ciudadanos de sus propias actuaciones.

De seguidas pasamos al estudio del tratamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el ordenamiento jurídico español, para ello examinaremos los distintos textos normativos que la regulan, los supuestos de procedencia y los aspectos procedimentales.

3.3 Responsabilidad patrimonial del Estado legislador en ordenamiento jurídico español.

3.3.1 La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la Ley 40/2015 del 1 octubre del Régimen jurídico del sector público, art. 32.

El art. 32 de la LRJSP supuso la regulación un poco más amplia que su predecesor el art 139.3 LRJPAC, en este dispositivo se incluyen los supuestos de responsabilidad por leyes inconstitucionales y por normas contrarias al derecho de la UE, que hasta la fecha habían sido tratados por la jurisprudencia pero que aun no tenían reconocimiento legal expícito.

Así las cosas, el apartado 3 dispone que el derecho a indemnizar surge por los daños que sean producto de la aplicación de las leyes de contenido no expropiatorio que no tengan que soportar cuando así lo determine la norma. Por tanto, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial queda sujeto a la propia voluntad del legislador.

Aquí pareciera que ante el silencio la ley, no cabría la posibilidad de exigir esta figura jurídica, sin embargo, la jurisprudencia optó por estimar favorablemente casos de responsabilidad patrimonial en leyes que no contenían obligaciones indemnizatorias, que bajo la vigencia del art. 139.3 LRJPAC cuya redacción era muy similar a la actual del art. 32 LRJSP.

Desarrolladas las consideraciones anteriores pasamos a examinar los distintos supuestos de generadores de responsabilidad siendo éstos: los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, las normas contrarias al derecho de la Unión Europea en lo adelante UE y las leyes inconstitucionales que no tocaremos en este momento ya que las abordaremos en los próximos apartados.

En lo atinente a **los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria** son aquellos casos donde la actuación dimana de una ley ajustada absolutamente a la legalidad del ordenamiento jurídico, dando lugar al sistema de responsabilidad sin falta o por funcionamiento normal del órgano legislativo, pero su aplicación genera un perjuicio, al incidir en los derechos de los particulares de forma restrictiva o imponerles cargas que no tienen el deber jurídico de soportar.

En este aspecto, RUÍZ LÓPEZ (2013, p 68) apunta que: “Este precepto contempla la posibilidad de que una ley no declarada inconstitucional ni contraria a la normativa comunitaria prevea

la indemnización de daños y perjuicios que se ocasionen con motivo de su aplicación por entender, en cuyo caso será indemnizado en los términos que se especifiquen en esa ley”.

El otro supuesto dispuesto en la LRJSP es el de la **responsabilidad patrimonial del Estado legislador por normas contrarias al derecho de la Unión Europea**: El art32.5 LRJSP, consagra la responsabilidad del legislador como consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la UE, GARRIDO MAYOL (2004, p236) considera que el ésta nace por “el derecho que tiene todo ciudadano europeo que se vea perjudicado por la aplicación o inaplicación de un Reglamento, una Directiva, o cualquier otra norma con rango de Ley en el ámbito de la Unión Europea, a solicitar una indemnización”.

De tal forma que les corresponderá a los tribunales nacionales la valoración de la posible vulneración del ordenamiento jurídico comunitario, el juez deberá apreciar la concurrencia de los requisitos, siendo éstos la exigencia de una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, que la norma confiriera derechos a los particulares, el incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado, ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

Una vez comprobados estos extremos legales surgirá el deber de resarcimiento por los daños causados por parte del Estado, dicha indemnización en ningún caso podrá ser inferior a la conferida por reclamaciones análogas en el contexto nacional, de acuerdo con el principio de equivalencia.

Así las cosas, debemos comentar que el artículo 32 de la LRJSP viene a establecer una previsión expresa de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el sistema normativo español, aunque la doctrina debata sobre sus pros y contras, sin lugar a duda en nuestro modesto parecer constituyó medianamente un avance en esta materia, aunque cuestionable en algunos aspectos que desarrollaremos posteriormente.

3.3.2 Procedimiento de reclamación la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la LPAC: La responsabilidad patrimonial del Estado legislador es una reclamación administrativa que debe ser encausada a través de las disposiciones contenidas en LPAC, de seguidas estudiaremos los elementos subjetivos y objetivos que lo caracterizan.

3.3.2.1. Elementos subjetivos: En este caso son dos las partes involucradas en el proceso, por un lado está el causante órgano causante del perjuicio, que a priori podríamos considerar que se trata de las cortes generales como titulares del ejercicio de la potestad legislativa, en cuanto a las leyes estatales o a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, sin embargo ello no es así, puesto que el llamado a resolver dichas reclamaciones será el Consejo de Ministros de acuerdo a lo estipulado en el art. 92 LPAC para aquellas que provengan de las leyes estatales y al órgano paralelo que de las administraciones autonómicas, existiendo en consecuencia como señala QUINTANA LÓPEZ(1994, p 135), “una disociación entre las Cámaras que aprobaron la ley de que se trate y la Administración a quien se le imputa la responsabilidad”. Y por el otro, el particular afectado por la actuación legislativa puede ser cualquier persona, sea física o jurídica, siempre y cuando acredite los requisitos legales a tales fines.

3.3.2.2 Elementos objetivos: Son esencialmente tres, **primero:** la ley entendida como el acto formal, aprobado a través de los procedimientos constitucionalmente determinados, que encuadre en los tipos señalados bien sea constitucionales, o cuyo contenido sea contrario al derecho de la UE, o aquellas declaradas inconstitucionales. **Segundo:** La lesión o daño que deviene de la norma y se materialice en la esfera jurídica del particular. **Tercero:** Referido al plazo para el ejercicio de la acción del art. 67.1 LPAC, que es de un año, siempre y cuando no haya prescrito su derecho a reclamar, contado a partir del momento en que produce la lesión, éste se computará a partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado BOE, de la sentencia del TC donde se declare la inconstitucionalidad de la norma que causa el perjuicio.

Cabe resaltar que el art. 34.1 LRSP dispone que solo podrán ser resarcidos los perjuicios ocasionados en los cinco años anteriores a la sentencia donde se declare la inconstitucionalidad o contrariedad con el derecho de la UE. Restricción temporal que a nuestro juicio es injustificada, creemos que no se puede condicionar la reparación de los daños a una situación incierta, como lo es la publicación de la sentencia. (GALAN VIOQUE 2015). Del mismo modo apuntar que desde el momento en el que se interponga la reclamación hasta que emita el pronunciamiento del órgano judicial, puede suceder que la situación causante del daño haya desaparecido o que no revistan la misma gravedad de aquellos que justificaron la impugnación, sometiendo al particular a una situación gravosa y perjudicial durante todo este tiempo.

3.3.2.3 La tramitación del procedimiento: El desarrollo del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado legislador no difiere de cualquier otro proceso administrativo en líneas generales, su inicio puede ser de oficio o a instancia de parte, siempre que su derecho a reclamar no haya prescrito. En la fase de tramitación del expediente, al momento de la instrucción de acuerdo con el art. 81 LPAC, el órgano competente recabará los informes del órgano presuntamente responsable, que dispone de un plazo de 10 días emitirlo, en determinadas situaciones tendrá que solicitarse un dictamen del consejo de Estado o del órgano consultivo de la comunidad autónoma, éste será preceptivo siempre que la indemnización solicitada supere los 50.000 euros.

El plazo de emisión será de 2 meses, debiendo resolver expresamente, sobre el nexo causal entre la aplicación de la norma declarada inconstitucional o contraria al derecho europeo, evaluar la presunta lesión, realizar la valoración del daño, así como delimitar la cuantía de la indemnización y el modo de abonar la misma.

Éste concluye tal como dispone el art.91 LPAC, con el dictamen del órgano consultivo, siempre y cuando esté sea preceptivo o una vez se lleve a cabo el trámite de audiencia. La forma de terminación puede ser convencional o con propuesta de resolución, el plazo para emitirla es de seis meses, transcurrido este lapso sin pronunciamiento expreso se podrá entender desestimada la pretensión. Subsiguientemente el particular quedará facultado a interponer el recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes o recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente, en un lapso de dos meses. Por último, señalar de no ser posible la obtención de un pronunciamiento favorable por la vía administrativa, el perjudicado podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

Capítulo IV La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes declaradas inconstitucionales.

4. Las leyes inconstitucionales:

4.1 Definición: El art 9.1 CE dispone que: “Cualquier disposición legal emanada de un órgano legislativo que se oponga al texto Constitucional podrá ser declarada inconstitucional”. A tal tenor serán inconstitucionales todas aquellas normas legales que dimanen del poder legislativo cuyo contenido contravenga el espíritu de la constitución.

4.2 Requisitos generales de procedencia: La responsabilidad patrimonial del Estado legislador, es un sistema complejo en si mismo, cuya funcionalidad depende de la cabal observancia de requisitos que no pueden ser dejados de lado y que se deben respetar de forma estricta. En este aspecto la jurisprudencia estima que para exigir la procedencia de esta institución han de apreciarse los mismos requisitos que se exigen a la responsabilidad patrimonial de la administración a saber: la existencia de una lesión resarcible, que ésta sea imputable al Estado legislador, la relación de causalidad y por último los requerimientos específicos que consagra el art. 32 LRJSP para la responsabilidad derivada de las leyes inconstitucionales.

4.2.1 Existencia de lesión resarcible y la antijuridicidad: En esta instancia creemos pertinente comenzar por definir lo que ha de considerarse como una lesión, en ese sentido MARTIN REBOLLO (1999, p 362) apunta que la lesión es: “un daño antijurídico que el particular no tiene el deber jurídico de soportar por no existir causas de justificación de este”. De lo anterior se desprende que para determinar si un daño es resarcible o no, tendremos que tomar como parámetro de medida el nivel de tolerabilidad, cuando la carga impuesta lo excede, constriñendo al particular a una situación que no tiene el deber de soportar con arreglo a la ley y que no se deba a fuerza mayor, el daño será antijurídico, surgiendo la necesidad de restablecimiento patrimonial a través de la indemnización.

En el caso de la figura jurídica en estudio, el daño se producirá por una ley que es declarada inconstitucional, en tal sentido afirma el TS (STS 3202/2019 FJ 6) “en cuanto a la antijuridicidad del daño, que en los casos en que el título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador es la posterior declaración de inconstitucionalidad de la ley o norma con fuerza de ley cuya aplicación irrogó el perjuicio, debe imponerse como regla general o de

principio la afirmación o reconocimiento de la antijuridicidad de este". De modo que la declaración de inconstitucionalidad trae consigo el reconocimiento implícito de la antijuridicidad del daño, se constituye como el título de imputación siempre y cuando como hemos indicado, la ley inconstitucional produzca un sacrificio especial, singular y no justificado. Así mismo señalar, que será bastará con la mera declaración para que el Tribunal examine la procedencia de esta institución, por ende, no requiere valoración sobre la gravedad de la transgresión de la carta fundamental.

Es así como una vez sea verificada la antijuridicidad del daño, se ha determinar si éste reúne de las características necesarias para ser objeto de resarcimiento, el art.32.2 de la LRJSP dispone que el daño alegado habrá de ser a) efectivo, b) evaluable económicamente y c) individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

a) Daño efectivo: Es aquel que se ha producido en la realidad, con lo cual no se consideran como tal las "simples expectativas, previsiones o conjeturas de que pueda producirse el daño". (ESTEVE PARDO 2017). Por ende, no son indemnizables los daños, eventuales, futuros o simplemente posibles. Recae sobre el afectado por una norma que se declare inconstitucional la obligación de demostrar que el daño se ha materializado en su esfera jurídica, que es real y palpable.

b) Evaluado económicamente: COBO OLIVERA (2008, p 818) "el requisito del carácter evaluable del daño concurre cuando se ha producido un auténtico quebranto patrimonial, no cuando solo ha habido simples molestias o perjuicios subjetivos sin trascendencia económica objetiva". Tendrá entonces que verificarse la alteración manifiesta dentro del patrimonio del perjudicado, para ello determinarlo se tomará en cuenta tanto el lucro cesante y el daño emergente.

c) Daño individualizado: Es decir que afecte de forma especial a una persona específica o grupo de personas determinables y no a una generalidad, atendiendo a las características especiales de cada supuesto en particular.

4.2.2) Dicha lesión sea imputable al Estado legislador: Al hablar de imputación del daño nos referimos a las circunstancias que permiten atribuir la responsabilidad patrimonial al Estado legislador, GARCIA DE ENTERRÍA (1998, p 383) define la imputación como: "un fenómeno jurídico que estriba en atribuir a un sujeto el deber de reparar el daño producido, en base a la

relación entre este y la víctima del daño”. Es decir que el daño debe ser consecuencia de la aplicación de la ley, de tal modo, que éste tiene que ser consecuencia del ejercicio de la actividad legislativa entendida en sentido general, recordemos que no siempre esta función desarrollada de forma exclusiva por el órgano que le sirve de sustento, así que se también quedarán incluidos aquellos casos en los cuales esta potestad es ejercida por otro ente. Nos referimos concretamente a las delegaciones que facultan al presidente de gobierno a dictar decretos leyes, a las leyes estatales emanadas de las asambleas legislativas.

Visto de esta forma se le confiere una amplia cobertura, que pretende incluir todos los actos de contenido legislativo dimanados de distintos niveles de poder del Estado. Igualmente reiterar que la lesión debe ser consecuencia de un acto legislativo, generado en cumplimiento del proceso constitucional para la formación de las leyes descrito en los arts. 81 y siguientes de la carta magna.

4.2.3) Relación de causalidad: En los sistemas de responsabilidad patrimonial es un requisito indispensable para que tenga lugar la indemnización, la presencia de un nexo causal entre la actividad de la administración y el daño antijurídico. Este vínculo deberá ser por tanto directo, inmediato y exclusivo en una relación de causa y efecto, entre el hecho imputado y la lesión producida. En la actividad legislativa la relación de causalidad viene dada por la ley inconstitucional y el daño antijurídico se produce por su aplicación.

4.3 Requisitos específicos de procedencia: El art. 32.4 LRJSP, enumera los requisitos adicionales que deben observarse en cuanto a la responsabilidad patrimonial por leyes inconstitucionales los cuales describimos a continuación:

4.3.1) Que la lesión sea consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley: Del tenor literal del precepto se extrae que se requerirá de “la actuación administrativa que ocasionó el daño”, es decir que tiene que aplicarse efectivamente la ley inconstitucional a través de un acto, excluyendo de entrada la posibilidad de reclamar la responsabilidad patrimonial del legislador por leyes singulares, sin embargo como analizaremos más adelante el TS ha interpretado este requisito permitiendo la posibilidad que por dichas leyes pueda reclamarse la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

4.3.2) Agotar la vía administrativa y judicial por parte del afectado y alegar la inconstitucionalidad de la ley: La norma bajo examen impone al perjudicado la obligación de

actuar desde el inicio contra el acto de aplicación de la ley inconstitucional, debiendo interponer el recurso que corresponda en los plazos establecidos, por ende no será posible reclamar la responsabilidad de forma autónoma una vez que se produzca la declaración de inconstitucionalidad de la ley que cause la lesión, debe primero impugnar en vía administrativa hasta agotarla.

Posteriormente de ser necesario acudir a la vía judicial para así obtener una sentencia desestimatoria firme, en cuanto a esta cuestión TESO GAMELLA (2017, p 334) interpreta que “únicamente se exige, que la sentencia, tras la sustanciación del recurso contencioso-administrativo, invocando la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley que aplica el acto impugnado, sea firme. Esta firmeza puede haberse producido, naturalmente, no solo por haberse agotado las instancias correspondientes si las hubiera, sino por el aquietamiento del recurrente ante la primera sentencia, o porque contra la misma no cabía recurso alguno. También puede haberse obtenido sentencia desestimatoria firme en apelación, ante el recurso de la Administración, cuando en primera instancia se había obtenido una sentencia estimatoria de su pretensión.”

En otro orden de ideas, es preciso mencionar que la norma se aparta de la doctrina sentada por el TS en años anteriores (FD 4 STS Nº 6726/2007), donde admitió que podía solicitarse la responsabilidad patrimonial del Estado legislador no solo contra actos administrativos firmes, sino además aquellos que no hubieran sido recurridos ni en vía administrativa ni judicial.

Al respecto TC ha considerado que: “una interpretación judicial formalista que rechace una solicitud por la falta de agotamiento previo de los recursos es contraria a la tutela judicial efectiva.” (FD 3 STC Nº 194/1997). Criterios que a nuestro entender resultaba menos gravoso para los particulares y facilitaba considerablemente el ejercicio de este tipo de acciones.

En virtud de todo lo esgrimido, debemos afirmar que los requisitos exigidos por el art. 32.4 LRJSP, pueden calificarse como desproporcionados y limitativos. Desproporcionados porque someter al particular a todo un largo transitar de recursos administrativos y judiciales, es obligarlos a transitar un camino con final bastante prolongado en el tiempo, aunado al hecho que no es un secreto para nadie que los plazos de resolución por parte de estos órganos distan mucho de ser expeditos y su celeridad es cuestionable. Del mismo modo hay que apuntar que lo realmente inquietante es mientras tanto el particular deberá soportar las consecuencias

perjudiciales del acto que reclama, con lo cual viene a nuestro pensamiento aquel adagio que dice la justicia tardía no es justicia.

Aunado a que la obligación de accionar todas las vías posibles fomenta la interposición de recursos, lo cual no contribuye con el descongestionamiento de los tribunales.

Y limitativo para los particulares, que no podrán acudir a esta vía, si previamente no han impugnado la actuación administrativa, punto que matizará la Sala como veremos de seguidas, también limita la posibilidad de ejercicio a aquellos que, si lo han accionado, pero no invocaron su inconstitucionalidad.

En lo atinente al requisito de que el particular debe alegar de inconstitucionalidad, señalar que representa un obstáculo a todas luces innecesario y que no tiene a nuestro entender una razón jurídica lógica que lo justifique, más allá de imponer al afectado una carga más dentro de todo este proceso, de incluir en su escrito de demanda o en las actuaciones que presente ante el tribunal porque la norma tampoco señala en que momento debe producirse tal alegato.

Por todas estas razones, aseveramos que la funcionalidad de esta institución muy comprometida, puesto que la exigencia de estos requisitos se traducirá en que su aplicación efectiva sea limitada.

4.3.3 Declaración de inconstitucionalidad de la norma con rango de ley: Comenzamos señalando que la declaración de inconstitucionalidad de una ley, es competencia exclusiva del TC, según lo establecido en el art. 161.1.a) CE, por ende será el llamado a examinar la constitucionalidad de los actos normativos promulgados por el legislador. Dicho pronunciamiento de acuerdo con lo preceptuado en el art. 164.2 CE podrá recaer sobre la totalidad del cuerpo normativo o sobre algunas normas puntuales, manteniendo se vigentes las normas no afectadas, en tal caso el legislador será responsable sólo por aquellas que se le confiera tal carácter.

Así mismo dispone la norma que las sentencias firmes que se hayan emitido en ocasión de la aplicación de estas leyes, conservan el valor de cosa juzgada en virtud del principio de seguridad jurídica, pero ello no obsta para que pueda reclamarse la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y exigir la debida indemnización, si por la aplicación de la ley

vetada por su contrariedad al texto constitucional, se causan perjuicios en la esfera jurídica del afectado.

Ahora bien, esta declaratoria de inconstitucionalidad y la prosecución de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, plantea el problema fundamental de la determinación de los efectos de la sentencia, si la nulidad debe producir efectos retroactivos o hacia el futuro. Sobre este particular hemos de indicar que los arts. 39 y 40 de la LOTC, referidos a efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad nada establecen en cuanto este aspecto, no obstante, el TC ha asumido esta competencia al determinar los efectos y el alcance en el tiempo de sus fallos. Ejemplo de ello, es una sentencia de antigua data donde declara lo siguiente:(FJ6 STC 19/1987) “los efectos de esta declaración no sólo han de incidir en el proceso judicial que está en la base del presente, sino que deben deparar también en mérito de la nulidad que nuestra Ley Orgánica prescribe (art. 39.1) la definitiva expulsión de aquella disposición de Ley del ordenamiento.”

Sin embargo, su doctrina no ha sido uniforme, en un momento se ha decantado por declarar los efectos ex tunc (retroactivamente) especialmente en aquellos supuestos donde se lesionaban bienes o derechos constitucionalmente protegidos, posteriormente se ha inclinado por conceder los efectos ex nunc (hacia el futuro), dejando inamovibles todas aquellas situaciones jurídicas ya consolidadas. Así como también, no se ha pronunciado al respecto, esta omisión no puede interpretarse como la intención de establecer los efectos de sus sentencias solo hacia el futuro, si no que esta ausencia faculta a los tribunales ordinarios a decidir a sobre dichos efectos. (ALONSO GARCÍA 2015).

En esta misma línea de argumentación MORENO FERNÁNDEZ (2010 p 67-68) afirma que: “Queda claro, pues, que cuando el Tribunal Constitucional delimita el alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad que incorpora a sus Sentencias, los efectos que tienen dichas declaraciones respecto a los actos de aplicación son exclusivamente los que la Sentencia del Tribunal Constitucional ha consagrado. Ahora bien, cuando el Tribunal Constitucional anula las disposiciones sin distinguir los efectos de su declaración, el Tribunal Supremo ha considerado que es a los Tribunales ordinarios a quienes corresponde determinar dicho alcance y, en consecuencia, quienes deben concretar la extensión de los efectos que la nulidad de la norma provoca.”

Visto de esta manera cuando el TC decide delimitar o no los efectos de sus sentencias, incide directamente en el ejercicio de las acciones que puedan derivarse por tal declaratoria. En este sentido AHUMADA RUIZ (2001, p 339) que el TC “Sin ser consciente de ello, cada vez que resuelve sobre la constitucionalidad de una ley, el Tribunal Constitucional está decidiendo sobre la posibilidad de ejercitar acciones de responsabilidad por daños derivados de la aplicación de la ley que examina”.

Ahora bien, luego que el TC dictamina la inconstitucionalidad de una ley, el llamado a conocer de las acciones de responsabilidad patrimonial es el TS, quien deberá establecer los límites de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad si el TC no lo hace, para luego pronunciarse. Por ello coincidimos plenamente con AHUMADA RUIZ (2001, pp332-333) al entender que la responsabilidad patrimonial del legislador es “un remedio a una situación de desigualdad, que permite situar en el mismo plano a todos los afectados por la Ley y permite a los perjudicados por ella también a quienes no fueron conscientes del perjuicio en un primer momento reclamar la compensación”.

Capítulo V. Análisis jurisprudencial sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el caso de las leyes declaradas inconstitucionales.

Antes de abordar el análisis de la responsabilidad derivada por leyes inconstitucionales consideramos pertinente aproximarnos a la postura del TS en cuanto a este instituto de forma general. Previo a la aprobación de la CE de 1978, el tribunal se mostró reticente en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad por actos legislativos, fue después a la entrada en vigor de la CE, cuando comienza a pronunciarse favorablemente.

Como hemos insistido a lo largo de esta investigación, su papel ha sido protagónico y determinante en diseño de este sistema; en un principio ante la ausencia de un marco regulatorio explícito, el TS acudió a la confianza legítima y a la seguridad jurídica para justificar sus fallos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en este sentido FERNÁNDEZ FONTECHA (2018, p 225) menciona la (STS de 24 de mayo de 1988 –Ar. 4203) que expone: “Los cambios normativos que se produzcan deben intentar, siempre que sea posible, hacer compatibles los intereses públicos y privados en juego mediante la previsibilidad. Si la conducta de los poderes públicos es sorpresiva y no esperada ni ajustada a las condiciones vigentes mediante disposiciones transitorias es exigible la reparación del perjuicio económico injustificado que pueda producirse”.

En este mismo sentido, encontramos las sentencias referidas a la industria pesquera, Pescanova, STS Nº 9740/1993, Pebsa, STS Nº. 5448/1997 y Alvamar, STS Nº. 4951/1994, donde la Sala motiva su decisión fundamentada en el principio de confianza legítima para indemnizar a un grupo de afectados patrimonialmente por las modificaciones legislativas que tuvo que realizar España con motivo a su ingreso en la UE.

A partir de ese momento comenzó a fraguarse una nueva doctrina jurisprudencial que paulatinamente fue afianzándose, tal como se extrae de la sentencia Nº 1052/1998 donde admite que: “cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de leyes y existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o

intereses económicos legítimos que puedan considerarse afectados por actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable.” (FD 5 STS Nº 1052/1998).

No obstante, fue en el año 2000 cuando el TS comenzó a aceptar la responsabilidad patrimonial del legislador por los daños procedentes de una ley declarada inconstitucional. La primera vez que el TS trató este instituto jurídico, fue en la sentencia del 29/02/2000, en concreto por la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia del TC 173/1996, del art.38.2.2 Ley 5/1990 de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que estableció un gravamen complementario sobre la tasa fiscal de los juegos de suerte, envite o azar.

En este fallo, se reconoció el derecho a indemnización de un contribuyente que había agotado todas las instancias de impugnación del cobro. Lo más notable del contenido de esta decisión es que el TS modificó sustancialmente la interpretación tradicional sobre la cosa juzgada, al considerar que aun cuando el art. 40.1 LOTC dispone, que estas decisiones conservan este valor, ello no es un impedimento para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial. En tal sentido señala que:

(FD 6 STS Nº 1574/2000) “La sentencia firme dictada, al no corregir el perjuicio causado por el precepto inconstitucional consolidó la actuación administrativa impugnada, que en ningún momento fue consentida por la entidad interesada, la cual agotó todos los recursos. La firmeza de la sentencia no legitimó el perjuicio padecido por la recurrente. Es precisamente dicha sentencia la que pone de manifiesto que el perjuicio causado quedó consolidado, al no ser posible la neutralización de los efectos del acto administrativo fundado en la ley inconstitucional mediante la anulación de este en la vía contencioso-administrativa.”

Este argumento ha sido detallado y ratificado por la Sala en posteriores sentencias en términos idénticos, al manifestar que lo dispuesto en arts. 161.1.a) de la CE y 40.1 de la LOTC), (FD 7 STS Nº 3460/2011) y (FD 7 STS Nº3898/2010): “no impide el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial sustentada en el perjuicio irrogado por la aplicación en la sentencia dotada de ese valor de cosa juzgada de la ley o norma con fuerza de ley luego declarada contraria a la Constitución, al no existir identidad entre los bienes jurídicos cuya protección se solicita ya que en el proceso fenecido lo era el derecho o derechos derivados, a juicio del recurrente, de una concreta situación o relación jurídica y en el nuevo proceso lo es

el de ser indemnizado por los daños ocasionados en su patrimonio por un tercero que no tenía el deber de soportar.”

Conforme a lo expuesto se puede colegir que a juicio de la Sala, la cosa juzgada de la sentencia emitida bajo el amparo de ley posteriormente declarada inconstitucional, no es un impedimento para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por varias razones: En primer lugar este valor es ajeno a la responsabilidad porque su exigencia no altera el contenido ni la firmeza del acto administrativo, éste continúa produciendo todos sus efectos los cuales son perjudiciales para el particular, queda claro que la antijuridicidad deviene precisamente de declaratoria de inconstitucionalidad de la ley. Por tanto, dicho valor se mantiene intacto, ya que lo que se cuestiona no es el acto como tal, que fue objeto del pronunciamiento previo, si no los efectos lesivos que produce por la contrariedad constitucional del precepto que les sirvió de sustento.

En segundo lugar, se evidencia identidad en el objeto, porque las pretensiones son diferentes, en el proceso primigenio lo que solicita es la revisión de un acto administrativo y en proceso de responsabilidad la pretensión es la indemnización de los perjuicios causados en su esfera patrimonial por la actuación inconstitucional del legislador.

De acuerdo con lo expuesto, indicar que la postura defendida por el TS en este aspecto es a nuestro parecer válida, solo puede interpretarse como la forma que le permitió sortear los inconvenientes que traía consigo la aplicación de una figura jurídica sin marco normativo y así atender las situaciones que se presentaban donde se reclamaba la responsabilidad del poder legislativo.

En este orden de cuestiones, merece la pena destacar el contenido de la sentencia de 13/06/2000, también en el ámbito tributario donde el TS realiza la siguiente afirmación: (FD 4 STS 567/1998): “el Poder Legislativo no está exento de sometimiento a la Constitución y sus actos leyes quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. En los casos donde la ley vulnere la Constitución, evidentemente el poder legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley”.

Este pronunciamiento a nuestro parecer reviste gran relevancia ya que el TS afirma de forma categórica el criterio que hemos sostenido en este estudio y es precisamente la subordinación del legislador al texto constitucional, lo cual implica que si por una ley viciada de inconstitucionalidad se causan perjuicios a los particulares existe la obligación del Estado de resarcirlos.

Pues bien, fue años más tarde a la entrada en vigencia de la LRJSP que el TS comenzó a estimar acciones de responsabilidad patrimonial del legislador por leyes inconstitucionales de acuerdo a lo preceptuado en el art. 32.4 de dicho texto legal.

Es así como en la sentencia N°1620/2019, valoró el recurso presentado, el caso versaba sobre el pago de un contribuyente por el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana en lo adelante IIVTNU a un ayuntamiento por la venta de un inmueble, tras recurrir el acto en varias instancias y producirse la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley por la STC 59/2017.

En el fallo comentado, se muestra que Sala está exigiendo de forma estricta los presupuestos de procedencia y en este sentido señala que el incumplimiento de la obligación del particular de recurrir el acto de aplicación de la ley inconstitucional de forma que y de alegar la inconstitucionalidad no le permitirá solicitar el resarcimiento. (FD 3 STS 1620/2019)

Del mismo modo recoge el criterio sentado en los años 2000, en cuanto a la antijuridicidad del daño: (FD 4 STS 1620/2019) “en los casos en que el título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador lo es la posterior declaración de inconstitucionalidad, debe imponerse como regla general o de principio la afirmación de la antijuridicidad de éste.”

En esta línea de análisis jurisprudencial, traer a colación la sentencia STS 241/2020, donde la Sala puntualiza de forma diáfana alguno de elementos medulares que contextualizan el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes contrarias al texto constitucional, los cuales que han sido mantenidos y reiterados a saber:

La obligación de reparación del daño: “Se trata de garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos, por la actividad de la Administración, en este caso la aplicación de actos legislativos inconstitucionales, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar.” (FD 4 STS 241/2020) y **En cuanto a la lesión y la antijuridicidad:** “Que el sistema de la responsabilidad

patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla.” (FD 4 STS 241/2020).

Posteriormente la Sala ha sentado doctrina en cuanto a la flexibilización de los requisitos procedimentales para su exigencia, en este sentido la sentencia (FD 2 STS 1158/2020) establece dos criterios importante: sobre el requerimiento que exige al particular recurrir el acto que le causó el perjuicio haber obtenido una sentencia firme desestimatoria del recurso, el TS lo da por satisfecho, si el afectado que no impugnó en su oportunidad, pero solicita una revisión de oficio y esta es desestimada.

La interpretación anterior es a nuestro parecer un avance importante para el ejercicio de esta institución, ya que la revisión de oficio puede ser solicitada en cualquier momento, es decir no tiene un plazo previsto para su exigencia, con ello se permitirá a los afectados que no impugnaron el acto en su oportunidad, optar por dicha revisión si ésta es desestimada, podrán ejercitar la acción de responsabilidad y así lograr ser resarcidos por los daños que le fueran causados.

En segundo lugar: lo concerniente a los plazos para interponer la acción del art. 34.1 LRJSP, la sentencia discurre que, si el acto que produjo el daño es impugnado por un recurso o la acción de nulidad, el plazo se interrumpe y solo se reiniciará al momento en que se dicte la resolución judicial desestimatoria firme, por ende, el TS entiende que es en este momento en el cual se consolida la situación perjudicial derivada del acto causante. Con ello, el plazo de cinco años queda supeditado al ejercicio de la acción de nulidad o al momento en que se recurre y que sus pretensiones son desestimadas en estas vías.

Una última decisión a comentar es la sentencia Nº 1404/2020 , donde una vez más el TS se aventura a reconocer un supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador no previsto en la ley y al que no resultan aplicables los requisitos del art. 32.4 LRJSP por las particularidades que representa, tales como lo son las leyes inconstitucionales

autoaplicativas, (FD 6Nº STS 1404/2020) “en los cuales no es posible exigir la impugnación previa del acto aplicativo de la norma porque no existe o es favorable al interesado”.

Así mismo considera que (FD 7º STS 1404/2020): “la ley no produjo daño alguno, sino todo lo contrario”. En tal sentido cuando la norma es favorable al particular es declarada inconstitucional, “el título que habilita el derecho de resarcimiento no es la propia ley, ni su aplicación, sino la declaración de inconstitucionalidad, que es la que hace antijurídico el daño que ocasiona”. El TS señala que ante la ausencia de regulación “es necesario buscar una interpretación del precepto que no permita la existencia de estos ámbitos de inmunidades de responsabilidad que tan claramente ha rechazado la jurisprudencia de este Tribunal”. En consecuencia, “en aquellos supuestos en los que, como el presente, la declaración de inconstitucionalidad se predique de una norma con rango de ley de aplicación directa, sin previa actividad administrativa, y reconociendo derechos favorables a los ciudadanos, no pueden exigirse los requisitos del artículo 32.4º por ser de imposible cumplimiento”.

El panorama jurisprudencial anteriormente descrito, nos confirma la labor tan determinante que ha asumido el TS apoyado en el TC, al enfrentar los obstáculos que se han presentado en el devenir del tiempo al respecto de esta institución. En un principio acudiendo al art. 9.3 de la CE como fundamento para su reconocimiento, luego en el art. 139.3LRJAP que constituyó con sus luces y sombras la única referencia expresa en ordenamiento jurídico español sobre la responsabilidad patrimonial por actos legislativos, por último, ya de forma más detallada el art. 32.4 LRJSP, cuyos requerimientos sin duda alguna dificultarán la aplicación de la responsabilidad patrimonial del legislador por leyes inconstitucionales.

Para finalizar advertir que de estos últimos fallos se puede inferir que el TS continuará a través de sus sentencias desempeñándose como el intermediario entre el legislador y los ciudadanos, tratando de matizar estos óbices legales, para si estimar la procedencia de esta vía de reclamación, que es en definitiva una de las garantías más potentes con las cuales cuentan los ciudadanos para hacer valer sus derechos y exigir el pleno sometimiento de legislador a la ley.

V.I Conclusiones:

Como se ha puesto de manifiesto y hemos podido comprobar en el transcurso de esta investigación, la configuración, desarrollo e implementación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador dentro del ordenamiento jurídico español no ha tenido ni un ápice de sosiego, pues ha tenido que afrontar numerosos cuestionamientos doctrinarios en todos los aspectos que la contextualizan. Ello encuentra su razón de ser en que la realidad social fue delante del derecho, en el sentido que primero se presentaron casos en ante los órganos jurisdiccionales donde se reclamaba la procedencia de esta figura jurídica, antes que ésta contara con una regulación legal específica que les permitiera reconocerla, esto conllevó a que el TS tuviera que acudir a distintas interpretaciones constitucionales en sus fallos para darle asidero y valorar su procedencia.

Realizada la consideración anterior pasamos a exponer las conclusiones a las cuales hemos alcanzado en esta investigación:

PRIMERO: El art. 9.3 de la CE, es indudablemente el fundamento constitucional del régimen de responsabilidad del Estado legislador, aunque la norma no lo mencione de forma explícita. Reiteramos que excluir a esta rama del poder público resulta contrario a la esencia y el fundamento del Estado de derecho, desconocerlo conllevaría admitir la creación de espacios de inmunidad, cuestión que nos resulta inconcebible, ya que éste tiene como pilares fundamentales el sometimiento a la ley de todos los órganos que lo conforman y la responsabilidad por los efectos que puedan producir sus actuaciones.

SEGUNDO: El Estado de derecho impone necesariamente la obligación al legislador de ser responsable tanto por sus comportamientos como por sus pronunciamientos, en cuanto a los primeros éstos deberán todo momento estar orientados a salvaguardar el interés general, en virtud del mandato que le es concedido por los ciudadanos como depositario y representante de la soberanía popular.

Con lo cual, el legislador está llamado a observar una conducta racional y prudente cuando despliega el ejercicio sus funciones, debiendo someter a un juicio de conciencia aquellas decisiones que puedan generar un impacto perjudicial en la sociedad, no se trata de legislar por legislar, esta es una actividad compleja que le exige el respeto absoluto a los principios

de igualdad y seguridad jurídica entre otros, así como también las garantías que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los ciudadanos. Por ende, la producción normativa debe ser rigurosa, los preceptos tienen que dotados de la suficiente claridad que sin que haya cabida lagunas o deficiencias que permitan interpretaciones excesivas. Con ello tampoco se puede asentar que su actividad vaya a estar limitada en modo alguno por el temor a las consecuencias políticas y económicas que se puedan generar, pero si lo compromete a que sus actuaciones estén fundamentadas en la pertinencia y prudencia. De lo anterior se evidencia que su labor es complicada porque debe procurar por alcanzar el equilibrio entre sus funciones y el interés general.

Por otro lado, en lo concerniente a sus pronunciamientos, el aceptar que en el caso que la aplicación de éstos traduzca en un perjuicio en los derechos e intereses de los particulares que no tengan el deber de soportar, surgirá la responsabilidad patrimonial como mecanismo resarcitorio y así tiene que reconocerlo.

Este argumento nos conduce a otra cuestión trascendente que engloba ambos aspectos y es precisamente que es el propio legislador quien debe establecer las condiciones bajo las cuales podrá ser declarado responsable, ahí radica la importancia de que éste acuda sistemáticamente a la razón y al percatarse que el contenido o su aplicación de una disposición normativa pueda resultar lesiva, reconozca y regule expresamente en el texto que la contenga del derecho a la indemnización de quienes sean afectados, convirtiéndose entonces en un legislador plenamente responsable.

TERCERO: La responsabilidad patrimonial del legislador es una institución que ha evolucionado a lo largo de la historia, desde del imperio romano hasta la época medieval de las monarquías absolutistas era impensable que el Estado y mucho menos el legislador tuviese que responder por las consecuencias de sus actos. Con el transcurrir del tiempo poco a poco esta idea fue transformándose, producto de distintos hechos, uno de ellos la revolución francesa que pugno por ideales de igualdad, libertad y fraternidad, bajo esta óptica ya comenzaba a verse de modo diferente la relación entre el Estado y los ciudadanos, es precisamente en el ordenamiento jurídico francés que se plantearon casos referidos a esta figura jurídica, para el momento se entendió que la actuación del legislador podría ocasionar daños que deberían ser reparados, en consecuencia éstos fueron resueltos favorablemente,

ello sentó precedentes importantes para su posterior desarrollo y aceptación en los distintos ordenamientos normativos europeos.

En España el reconocimiento de esta institución por jurisprudencia y la doctrina fue tardío, ya entrados en el siglo XX y su verdadero desarrollo e implementación se ha producido en el siglo XXI.

CUARTO: El desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador correspondió íntegramente a la jurisprudencia en una fase inicial, “pretoriano” lo denomina ALONSO GARCÍA. Fueron los tribunales los encargados de establecer los cimientos sobre los cuales se asentaría este sistema. Para ello acudieron a distintos principios constitucionales, tales como la confianza legítima y la seguridad jurídica, luego al mencionado art. 9.3 CE de la responsabilidad de los poderes públicos, con el propósito de esbozar al menos los presupuestos bajo los cuales podía proceder y los que requisitos que debían cumplirse a tales efectos.

QUINTO: Esta génesis jurisprudencial trajo como consecuencia que se plantearan copiosos debates en el foro, la doctrina dividió posicionándose en dos extremos, unos autores rechazaron la existencia de la responsabilidad patrimonial del legislador y otros procuraron su reconocimiento. Sin embargo, consideramos que en la actualidad tal discusión ha sido superada, ya que es dicho instituto jurídico es inequívocamente aceptado, al menos en una parte preponderante de la doctrina; en este momento el centro de la controversia se ha desplazado a otros asuntos tales como cuestionar la forma en la cual el legislador la ha consagrado en las leyes ordinarias y los criterios de interpretación de los tribunales al respecto.

SEXTO: La regulación legal precedente de esta institución ha sido poco afortunada, el art.139.3 de la LRJPAC lejos colmar los vacíos legales existentes y adecuarse a los criterios de jurisprudenciales se apartó por completo de ellos, omitiendo la responsabilidad por leyes inconstitucionales y contrarias al derecho de la UE.

El art. 32 de la LRJSP, puede considerarse medianamente como un avance al consagrar de un marco regulatorio específico de la responsabilidad patrimonial. El legislador acogió en este dispositivo algunos aspectos sustanciales que ya habían sido desarrollados por la

jurisprudencia, tales como la enumeración de los presupuestos, aunque no los abordó todos y los requisitos a estimar para la procedencia de esta institución. Lo cual contribuye con la seguridad jurídica de los particulares, a quienes les permite conocer con exactitud en que casos puede invocar la esta vía de reclamación y que extremos legales deben cumplir, a su vez facilita la aplicación de esta institución por parte de los jueces. Con lo cual al no tratar todos los aspectos discutidos y tratados por la jurisprudencia el legislador perdió una importante oportunidad de superar todos los escollos que ha presentado esta figura jurídica.

SEPTIMO: Reiteramos que los requisitos prescritos para las leyes inconstitucionales dificultarán la efectividad de esta institución al ser desproporcionados y limitativos. La exigencia que el afectado deba obtener una sentencia firme desestimatoria de su solicitud, es someterlo a un extenso irter recursivo y procedimental, lo cual es reprochable ya que pueden transcurrir años para que éste obtenga la resolución por parte de los órganos administrativos y judiciales, además que es un hecho notorio el retraso procesal y administrativo que existe en España. Ello trae consigo otra consecuencia implícita y es que mientras tanto el particular espera la resolución de su recurso, tendrá que continuar soportando los daños antijurídicos que le produce la aplicación de la norma declarada inconstitucional.

A ello debe adicionarse que la interposición de tales acciones representa un importante desembolso económico por parte del administrado. Creemos que ambos factores repercutirán negativamente en los ciudadanos, quienes al final optarán por no accionar esta vía de reclamación, acudiendo quizás a un razonamiento muy lógico y es que la indemnización que logren obtener no compense el tiempo destinado, ni los recursos invertidos.

Somos partidarios que, en una futura reforma de la LRJSP, deba asumirse el tratamiento que confería la jurisprudencia anteriormente, en este sentido consideraban que no era necesario agotar la vía administrativa ni judicial para ser resarcido por los actos del legislador; postura que busca garantizar a los particulares la indemnización en caso de que se vean lesionados por éste.

OCTAVO: En cuanto a la obligación del particular de alegar anticipadamente y hasta de forma premonitoria una posible inconstitucionalidad de ley, consideramos que es totalmente

innecesaria, porque lo que se cuestiona en el proceso primigenio no es precisamente esa contrariedad constitucional del acto, si no su lesividad. Por tal razón afirmamos que supeditar el ejercicio de una posible indemnización, a la inclusión de un argumento de inconstitucionalidad es evidentemente desproporcionado y así lo ha reconocido recientemente la jurisprudencia como lo hemos mencionado en los apartados anteriores, por lo tanto, debería suprimirse este requisito. Aunado al hecho y que en nuestro parecer es lo más grave, que aquellos que no hayan mencionado tal situación en su recurso no podrán optar por esta vía resarcitoria, dejándolos en total indefensión y quedando constreñidos a tolerar los daños causados por el legislador.

NOVENO: En lo referente a los plazos de reclamación, señalar que la norma establece un año desde la publicación de la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad en el BOE para accionar, pero solo serán resarcibles los daños causados en los cinco años anteriores a tal declaración. Este límite temporal denota dos elementos cuestionables: el primero es que representa evidentemente una forma empleada por el legislador para reducir e impedir el ejercicio de la acción reparatoria, dejando desprovistas de protección todas las circunstancias perjudiciales que se produzcan fuera de estos cinco años. Segundo: Condiciona el resarcimiento a una circunstancia aleatoria como lo es la publicación de la sentencia, ya que no se conoce con exactitud el momento en que se emitirá el fallo, por lo ya mencionado en cuanto al retraso procesal que tienen los tribunales españoles. Tercero: condena a la indefensión de aquellos cuyo daño se ha materializado fuera de plazo establecido.

DECIMO: Que es palmaria la intención del legislador en cuanto a restringir la invocación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes inconstitucionales, ya que los requisitos a cumplir por los particulares para accionar esta vía de resarcimiento pueden constituirse en obstáculos, con lo cual aseveramos que la funcionalidad y aplicabilidad de este instituto se encuentra seriamente comprometida.

DECIMA PRIMERA: El problema de la delimitación de los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad debe resolverse, lo más sensato sería atribuir expresamente la competencia al TC como órgano natural llamado a dilucidar sobre estas cuestiones, con ello quedaría constreñido obligatoriamente a determinarlos en sus fallos, limitándose así la intervención del TS y los tribunales ordinarios. Del mismo modo esta obligación implicaría un

llamado a la pertinencia y la prudencia de los magistrados del TC cuando declaren la inconstitucionalidad de una norma y decidan sobre éstos, ya que si se decantaran por mantenerlos solo hacia el futuro no darán cabida a la exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, tarea que no es nada sencilla pero que subyace en las atribuciones constitucionales y legales que le son conferidas, como garante de los derechos de los ciudadanos.

En otro orden argumentativo resaltar que el TC si bien es cierto que en el asunto de la jubilación anticipada de magistrados y funcionarios judiciales no abordó directamente el tema de la responsabilidad del legislador si reconoció que los daños ocasionados por el poder legislativo podrían ser susceptibles de ser resarcidos y ello dio paso a que el TS posteriormente entrara a conocer este tipo de supuestos.

DECIMA SEGUNDA: Finalmente, destacar la complicada y ardua labor del TS en el diseño de este sistema de responsabilidad patrimonial del legislador en España. Como señalamos al inicio, las transformaciones sociales trajeron consigo que en la casuística invocara la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, ante la inexistencia de un marco regulador concreto y para dar respuesta a esta situación, el TS tuvo que asumir la función del legislador en sus sentencias, con ello intentar colmar estos vacíos legales, para establecer al menos los requisitos básicos tanto sustantivos como procesales con arreglo a los cuales sería posible estimar esta figura jurídica.

Aquí se pone de manifiesto lo loable de su actuación, ya que esta ausencia normativa no fue óbice para que brindara a los particulares la protección jurisdiccional necesaria y en consecuencia pudieran reclamar los daños y perjuicios derivados de la aplicación de las leyes. Con esto no queremos aseverar en ningún momento que los jueces vayan a sustituir al legislador porque su función es aplicar el derecho no crearlos, además que somos defensores de la división de poderes en los Estados democráticos, pero si elogiar que los órganos judiciales como administradores de justicia busquen las vías que proteger y dar seguridad jurídica a los ciudadanos, tal como ha ocurrido en este instituto jurídico.

En la actualidad el papel del TS sigue siendo muy dinámico en este tema, en sus decisiones interpretado el contenido del art. 32 de la LRJSP, flexibilizando alguno de los requisitos que hemos cuestionado, así como también ha regulado nuevamente ante la deficiencia de la

norma un supuesto no previsto el de responsabilidad patrimonial del legislador para el caso de las leyes singulares.

Como último comentario señalar, que todo lo descrito pone en evidencia que el TS ha mostrado su afán en predicar que el poder legislativo está sujeto inexcusablemente a la CE y el Estado de derecho, tratando de evitar su impunidad y hacerlo responsable ante los ciudadanos cuando por sus actuaciones sean perjudicados y así lo ha dictaminado en numerosas sentencias a lo largo de todos estos años. Este esfuerzo del TS nos recuerda una frase de GONZÁLEZ PÉREZ (2006, p 64) que a nuestro parecer describe a la perfección esta cuestión y es: “que con bases legales más endebles se han consagrado jurisprudencialmente instituciones que hoy consideramos básicas en un Estado de derecho”, nada más acertado para el caso de la responsabilidad patrimonial del legislador.

Referencias Bibliográficas:

- AHUMADA RUIZ, MA. “Responsabilidad Patrimonial del Estado por Leyes las Inconstitucionales (O el derecho a no ser perjudicado por una Ley” Revista de Derecho Constitucional, (En línea) 2001. N°61. p 309. ISSN 0211-5743. (Consulta: marzo 2022). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>
- ALONSO GARCÍA, MC. La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. Madrid: Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999.
- “Los Nuevos Límites de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador”. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla -La Mancha. (En línea). 2015. N° Extra. p 262. ISSN-e 2386-8104. (Consulta: marzo 2022). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5364446>.
- ARAUJO JUÁREZ, J. Derecho Administrativo Parte General. Caracas: Ediciones Paredes, 2008.
- BIELSA, R. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo V. Buenos Aires: Editorial la Ley. 1966.
- BOIX PALOP, A. “Leyes de convalidación como ejemplo de que algunas manifestaciones de la potestad legislativa engendren responsabilidad”. Revista de Administración Pública. (En línea) N° 167. p 318. (Consulta: marzo 2022). ISSN: 0034-7639. Disponible en <https://www.uv.es/~aboixp/publicaciones/boix%20palop.%20rap%20167.pdf>.
- COBO OLIVERA, T. “Artículo 139. Principios de responsabilidad.”, El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial. Madrid: La Ley, 2008.
- CHECA GONZÁLEZ, C. “La responsabilidad patrimonial de la Administración pública con fundamento en la declaración de inconstitucionalidad de una ley”. Revista Ius et Praxis, año 10. N.º 1. 2004. p. 50
- DÍAZ CABILE, JA. La Perspectiva Procesal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado-Administración y el Estado-Legislator. Granada: Comares 2009.
- ESTEVE PARDO, J. Lecciones de Derecho Administrativo. 13 edición. Barcelona: Marcial Pons, 2017.

GALÁN VIOQUE, R. “De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador”.
Revista de la Administración Pública. (En línea). 2001. Nº 155. p 301. (Consulta: marzo 2022).

Disponible en
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gywonaGBJ_cJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17545.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=es

“A vueltas con la regulación de la responsabilidad del Estado Legislador (Un nuevo intento introducido en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de limitar el alcance de la responsabilidad del Estado Legislador, esta vez en su vertiente de ilícito legislativo)”.
Documentación Administrativa. (En línea) 2015. Nº. 2 (enero-diciembre 2015). Epígrafe III.
ISSN: 1989-8983. (Consultada marzo 2022) Disponible en
<https://doi.org/10.24965/da.v0i2.10273>

GALLEGO ANABITARTE, A. Derecho público, derecho constitucional, derecho administrativo.
En Menéndez Rexach, Ángel, La jefatura del Estado en el derecho público español. Madrid:
INAP, 1979.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La responsabilidad patrimonial de estado legislador en el derecho
español. Primera edición. Navarra: Cizur Menor. Thomson Civitas, 2005.

GARCÍA DE ENTERRIA, E y FÉRNANDEZ, TR: Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Quinta
Edición. Madrid: Editorial Civitas, 1998.

“El principio de confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad
patrimonial del Estado legislador”. Revista de Administración Pública, (En línea) 2002 Nº159,
p182. ISSN 0034-7639 (Consulta: marzo 2022). Disponible en
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=293639>.

GARRIDO FALLA, F. “Sobre la Responsabilidad del Estado Legislador”. Revista de
Administración Pública (En línea) 1989. Nº 118. Madrid. p. 37. (Consulta: marzo 2022).
Disponible <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4nBCMYQ48MJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17002.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=es>.

GARRIDO MAYOL, V. La responsabilidad patrimonial del Estado: especial referencia a la
responsabilidad del estado legislador. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. 4ª edición.
Navarra: Cizur Menor. Thomson Civitas, 2006.

JIMENEZ LECHUGA, F. La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho Español. Madrid: Marcial Pons, 1999.

LARES MARTINEZ, E. Manual de Derecho Administrativo. Décima Segunda Edición Actualizada a la Constitución de 1999. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2001.

LEGUINA VILLA, J. Jesús. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Madrid: Civitas, 1993.

LÓPEZ RUÍZ, MA. "Retrospectiva y alcance actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador" Revista Digital de la Facultad de Derecho. (En línea) 2013. Nº6. p 68. ISSN-e 1989-6085. (Consulta: marzo 2022) Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4468762>.

MARTÍN REBOLLO, L. "Ayer y hoy de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones". [Revista de administración pública](#), (En línea). 1999, núm 150, p 282 ISN 0034-7639. (Consulta: marzo 2022). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=284018>.

MATA SIERRA, MT. La Responsabilidad de la Administración Pública. Valladolid: Lex Nova, 1997.

MORENO FERNÁNDEZ, J.I. La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislator en Materia Tributaria y vías para reclamarla. Navarra: Aranzadi, 2010.

MORET MILLAS, V y GATOO JIMENEZ, S. "La responsabilidad del estado-legislador: antecedentes y situación tras la reforma de 2015" Revista de las Cortes Generales. (En línea). 2017, p 9. (Consulta: marzo 2022). ISSN: 0213-0130 Nº 100-101-102 Disponible en <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nevoJ0hHHBoJ:https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/26/73+&cd=2&hl=es419&ct=clnk&gl=es>.

MUÑOZ GUIJOSA, MA. "Sobre el carácter objetivo de la Responsabilidad Patrimonial Administrativa. antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo". Revista de Administración Pública. (En línea). 2012. Nº 187. pp 101-102. (Consulta: marzo 2022). ISSN: 0034-7639. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3922031>.

QUINTANA LÓPEZ, T. "La responsabilidad del estado legislador." Revista de Administración Pública. Nº 135, Septiembre-Diciembre 1994. p 103.

SÁNCHEZ MORÓN, M. Derecho Administrativo. Parte general, 11ª Edición. Madrid: Tecnos, 2015.

SANTAMARÍA PASTOR, J.J. Principios de derecho administrativo general. Capítulo XXII. 4ª ed. Iustel 2016.

"La teoría del Estado Legislador". Revista de Administración Pública. (En línea) 1972. Nº68. pp 65-66 (Consulta: marzo 2022). ISSN 0034-7639. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111429>

SORIANO GARCÍA, J. "Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador y proceso descolonizador". Revista de Administración Pública. Nº30. Madrid: Civitas, 1981.

PÉREZ MD y SÁNCHEZ M. Manual Sobre Responsabilidad de la Administración Pública. Instituto Andaluz de la Administración Pública. Sevilla. 2015. p 40. (Consulta: marzo2022) Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/libros/manualpatrimonio/files/assets/basic-html/page3.html>

TESO GAMELLA, MP. "El nuevo régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Última jurisprudencia desde la perspectiva local". QDL44 Cuadernos de derecho local. Fundación Democracia y Gobierno Local. (En línea) 2017. Nº 44. p 334. ISSN: 1696-0955. (Consulta: marzo 2022). Disponible en <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MFDSXmj7REJ:https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo%3Fcodigo%3D6335153+&cd=1&hl=es419&ct=clnk&gl=es>

Legislación citada:

Constitución Española 1978. Boletín Oficial del Estado número.311. Disponible en:

[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado número. 239, de 05/10/1979. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/10/03/2/con>

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado número. 285, de 27/11/1992. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>

Ley 39/2015 del Procedimiento común de la administración pública. Boletín Oficial del Estado número. 236, de 02/10/2015. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

Ley 40/2015 del 1 octubre del Régimen jurídico del sector público. Boletín Oficial del Estado número. 236, de 02/10/2015. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

Jurisprudencia referenciada

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 7515/2009 de 27 de noviembre de 2009, núm. de Recurso: 603/2007 STS. ECLI:ES:TS:2009:7515, FD 4 (Consulta: marzo 2022) Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo 3202/2019 de 10 de octubre de 2019. Núm de Recurso: 255/2018 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª); ECLI:ES:TS:2019:3202. FD 6.(Consulta:marzo2022)Disponibleen<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 9740/1993, de 05 de marzo de 1993.ECLI:ES:TS:1993:9740. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 5448/1997, de 16 de septiembre de 1997. ECLI:ES:TS:1997:5448. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ae5742688cbd092a/20030912>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 4951/1994, de 27 de junio de 1994 ECLI:ES:TS:1994:4951 (Consulta: abril 2022) Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/>

Sentencia del Tribunal Supremo No. 1052/1998, de 17 de febrero de 1998. Núm de Recurso 327/1993ECLI:ES:TS: 1998:1052. FD 5. (Consulta: marzo 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo No. 1574/2000, de 29 de febrero de 2000. ECLI:ES:TS:2000:1574. FD 6. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 3898/2010, de 2 de junio de 2000. ECLI:ES:TS:2010:3898.FD 7.(Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº3460/2011, de junio de 2011. ECLI:ES:TS:2011:3460. FD 7. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 567/1998, de 13 de junio de 2000. ECLI:ES:TS:2000:4836 FD4. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://vlex.es/vid/indemnizacion-d-s-l-18-i-40-fa-v-u-51915961>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 6726/2007, de 16 de octubre de 2007. ECLI:ES:TS:2007:6726. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/>

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional Nº 59/2017, de 11 de mayo 2017. ECLI:ES:TC:2017:59. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-6855>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº1620/2019, de 21 de noviembre de 2019. ECLI:ES:TS:2019:3808. FD.3 (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia Nº STS 241/2020, de enero de 2020. ECLI:ES:TS:2020:241. FD.4. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/56ab1a85373f6d67/20200210>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº1620/2019, de 21 de noviembre de 2019. ECLI:ES:TS:2019:3808. FD.3 (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentencia del Tribunal Supremo Nº1404/2020 de 27 de octubre de 2020. ECLI:ES:TS:2020:3324. FD 5, 6 y 7. (Consulta: abril 2022). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/>.

Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 194/1997, de 11 de noviembre de 1997.
ECLI:ES:TC:1997:194, FD 3. (Consulta: marzo 2022). Disponible en
<https://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/345>

Sentencia del Tribunal Constitucional No. 19/1987, de 17 de febrero de 1987,
ECLI:ES:TC:1987:19, FD 6. (Consulta: marzo 2022). Disponible en
<https://hj.tribunalconstitucional.es/cs-CZ/Resolucion/Show/751>

Listado de abreviaturas

Art: Artículo

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución española de 1978

FD: Fundamento de derecho

IIVTNU: Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana

LOTSC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público

LOPJ Ley Orgánica del Poder Judicial

LPAC: Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

LRJAP: Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

UE: Unión Europea