Cinco Días viernes, 7 marzo 2014

La devolución del céntimo sanitario

Javier Martín | Ana María Juan Lozano
06-03-2014 22:04

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 ha despertado numerosos interrogantes respecto a las vías de recuperación del llamado céntimo sanitario, declarado contrario al ordenamiento comunitario. Con estas líneas se intentan aclarar algunos aspectos confusos para la opinión general, que se pregunta hasta dónde y cómo puede ser técnicamente posible la recuperación de los importes pagados. La sentencia no se pronuncia respecto a los procedimientos o acciones para obtenerla, dado que la jurisprudencia comunitaria tiene sentado que no corresponde al Tribunal, sino a los Estados miembros, corregir los incumplimientos a través de las medidas necesarias para la ejecución de sus fallos.

Por tanto, la recuperación del impuesto queda canalizada a través del complejo entramado de procedimientos establecidos en nuestro ordenamiento interno. Todos ellos se han venido definiendo, precisamente, “a golpe” de las situaciones previas vividas cuando se ha declarado una norma inconstitucional o, como es el caso, incompatible con el ordenamiento comunitario. Es decir y de un lado, las llamadas acciones de reembolso, a través de las que se canalizan las devoluciones de ingresos indebidos. Y, de otro, la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador y la Administración de Justicia, que permite compensar, más allá de los límites de la prescripción y firmeza, el quebranto patrimonial sufrido.

La Administración dará entrada como interesados a la empresa repercutidora y al consumidor repercutido

En definitiva, la situación no es nueva. Ya en otras ocasiones se ha evidenciado que, la definición de un equilibrio razonable entre las posiciones de los contribuyentes y la Hacienda Pública, aconseja encontrar una solución en la que no se desplace a aquéllos, de un modo desproporcionado, la iniciativa y las cargas para obtener la reparación de los daños causados por una actuación en que su papel se limitó a soportar lo indebido. Por ello, en el Informe emitido en junio de 2011 por la Comisión constituida en el entonces Ministerio de Economía y Hacienda para la adaptación del Derecho Tributario al ordenamiento comunitario, se señalaba la conveniencia de superar estas dificultades a través de una nueva regulación del procedimiento de revocación o de un procedimiento

especial de revisión específico, para que la actuación de oficio de la Administración situara el equilibrio entre las partes en un punto más aceptable socialmente.

Esa reforma no llegó a realizarse. Sin embargo, aún asumiendo que habrá que resolver la situación creada a través del cuadro de procedimientos en la redacción vigente de la Ley General Tributaria, quizá la complejidad y las dificultades para la recuperación del céntimo sanitario no deban ser, necesariamente, tan graves.

En primer lugar, tratándose de un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas y sin que estas hayan asumido competencias de gestión y recaudación, la solicitud ha de dirigirse a la Dependencia de Gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del domicilio fiscal del solicitante, sea el empresario o el consumidor final. En caso de que sea desestimada podrá interponerse reclamación económico-administrativa. En segundo lugar, siendo un impuesto a las ventas minoristas en que el sujeto pasivo que autoliquidaba e ingresaba era el propietario del combustible suministrado (principalmente, petroleras y empresas titulares de estaciones de servicio), las normas tributarias legitiman para instar la solicitud de devolución de ingresos indebidos, técnicamente a través del procedimiento de rectificación de autoliquidaciones- tanto a aquél, como al consumidor que lo soportó. Por ello, puede aliviarse notablemente la multiplicación y diseminación de actuaciones si las empresas que repercutieron el impuesto presentan solicitudes generales en interés de sus clientes, identificando los destinatarios del derecho a obtener las devoluciones. La regulación de este procedimiento triangular obligará a la Administración a dar entrada como interesados a ambas partes, empresa repercutidora y consumidor repercutido. De este modo y en función de las actuaciones que se hubieran iniciado antes de la publicación de la entencia, el estado de la prescripción y sus causas de interrupción, pueda llevar las acciones de reembolso más atrás de 2010.

Donde no alcancen las acciones de reembolso, se puede aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo

En tercer lugar, las exigencias de prueba del impuesto soportado cuando es el consumidor quien solicita la devolución, no debieran olvidar la diferencia esencial entre el IVA y un impuesto a las ventas minoristas como éste. Es cierto que la regulación del procedimiento de solicitud de rectificación de autoliquidaciones alude a la factura completa, pero extremar el rigor en la apreciación y valoración de otros medios de prueba que pudiera procurarse y presentar cada consumidor puede ser una actuación que comprometa la efectividad de la sentencia. Tampoco puede olvidarse que, en determinados casos, ha sido la propia Administración Tributaria quien autorizó a no emitir factura completa con desglose del impuesto en estas ventas minoristas.

Es cierto que la Ley General Tributaria contempla, respecto de los gastos y deducciones derivados de actividades empresariales, la preferencia de la factura. Ahora bien, no puede ser sólo el único medio de prueba admitido, ya que lo contrario es tanto como atribuirle efectos constitutivos a la factura, con vulneración de los principios de capacidad económica y de tutela judicial efectiva. Por ello, pueden emplearse cualesquiera otros

medios que resulten admitidos en Derecho, como los tiques o los cargos en cuenta corriente o tarjeta de crédito.

Por último y allá donde no alcancen las acciones de reembolso por haber transcurrido el plazo de cuatro años de prescripción, resulta aplicable la jurisprudencia del Tribunal Supremo que permite la reparación del quebranto causado a través de la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Así es preciso analizar si sus elementos esenciales concurren en alguna actuación de la Administración de Justicia ajena a la elevación al Tribunal de Luxemburgo de cuestión prejudicial por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, posteriormente, por algunos más. El plazo para el ejercicio de esta acción es de un año desde la publicación de la sentencia, siendo esencial la prueba del quebranto patrimonial causado con el establecimiento del impuesto. La misma no presenta dificultad alguna para los consumidores repercutidos si acreditan el pago soportado indebidamente.

Javier Martín es socio director de F&J Martín Abogados y profesor de la UCM.
Ana María Juan Lozano es profesora de Derecho Financiero y Tributario de la UV.