

TRIBUNAL SUPREMO. (SALA 3ª. SECCIÓN 2ª).

Sentencia de 11 marzo de 2000. (R. Casación 3937/1995)

Ponente: Excmo. Sr. Mateo Díaz.

Tutela judicial efectiva. Validez de la garantía hipotecaria para obtener la suspensión de la ejecutividad de los actos al tiempo de interponer la reclamación económico-administrativa.

Nuevamente sobre la suspensión de las liquidaciones tributarias y aunque los hechos que se examinan se refieren al Real Decreto 1999/1981, de 20 Agosto (Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas) la sentencia tiene interés por cuanto el fallo ("El recurso, en definitiva, no debió ser admitido a trámite, convirtiéndose en el momento presente la causa de inadmisión en motivo de desestimación"), no requería que el Tribunal razonase abundantemente sobre el tema, de suerte que debemos entender que ha querido explicitar su criterio sobre la cuestión.

En primer lugar resumiremos el objeto del recurso de casación “en el que la única cuestión a dilucidar es si la garantía hipotecaria tiene cabida entre las que permiten a los interesados obtener, a través de su ofrecimiento, la suspensión de la ejecutividad de los actos al tiempo de interponer la reclamación económico-administrativa”, pues, contra la resolución acordada en vía económico-administrativa no aceptando esta forma de garantía por no venir mencionada en la citado Reglamento, el TSJ de la Comunidad Valenciana (S. 21 de febrero de 1995) acordó la suspensión y anuló la resolución administrativa en base a los siguientes argumentos (que nos resume el propio Tribunal Supremo):

“- El Tribunal debe ajustar su interpretación a la realidad social.

- El instituto de la suspensión responde, como todas las medidas cautelares, a la necesidad actual de alejar un temor o daño futuro, lo que aconseja mantener la situación actual, bastando para ello la mera apariencia de un buen derecho, frente a la presunción de legalidad de los actos administrativos, de modo que no se frustre la resolución que en su día se dicte, ni se perjudique a quien, en legítimo ejercicio de su derecho, entable un recurso.

- Estos principios derivan del de seguridad jurídica «y abonan la conclusión de que los medios de garantía que allí se mencionan --se refiere al art. 81 del Reglamento de Procedimiento--, no son los únicos y, en consecuencia, su enumeración no es taxativa, ni determinativa, siendo por ello perfectamente posible el ofrecimiento de medios de garantía distintos de los previstos reglamentariamente».

- El art. 52.1 RD 1684/1990, de 20 Dic., por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, al regular los requisitos que debe contener la solicitud de aplazamiento del pago de una deuda tributaria, dispone que el solicitante deberá ofrecer garantía en forma de aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca y el ap. 2 indica que «cuando se justifique que no es posible obtener dicho aval, o que con ello se compromete seriamente la viabilidad de una empresa, el órgano competente podrá admitir alguna de las siguientes garantías: a) Hipoteca inmobiliaria; b) Hipoteca mobiliaria; c) Prenda con o sin desplazamiento; d) Fianza personal o solidaria; e) Cualquier otra que se estime suficiente.

- El art. 53 permite al órgano de recaudación dispensar total o parcialmente de la prestación de las garantías exigibles «cuando el deudor carezca de medios suficientes para garantizar la deuda y la ejecución de su patrimonio pudiera afectar al mantenimiento de la capacidad productiva y del nivel de empleo de la actividad económica o bien pudiera producir graves quebrantos para los intereses de la Hacienda Pública».

- Los argumentos anteriores permiten modular la rigidez de los términos del art. 81 del Reglamento de Procedimiento, «permitiendo --dice la sentencia recurrida-- la admisión de garantías distintas de las enumeradas».

- Deben prevalecer «principios constitucionales superiores como el de la tutela judicial efectiva que podría quedar conculcado, al sufrir perjuicios irreparables dada la cuantía de las reclamaciones --719.339.877 ptas.-- en el caso de no suspensión con garantía distinta de las contenidas en el art. 81 del Reglamento».

- Aunque la solución afirmativa supone una interpretación extensiva del art. 81, la misma no está prohibida por el art. 24 LGT (Ley General Tributaria), que se refiere al hecho imponible, a las exenciones o a las bonificaciones.”

Pues bien, ninguno de estos argumentos es aceptado por el Alto Tribunal ya que en lo esencial reproduce lo sostenido anteriormente (Sentencia 26 de Junio de 1999, y de 3 diciembre 1999. P: Sr. Gota Losada) en las que declara:

“(…) la normativa vigente tanto en la vía económico-administrativa, como en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa era clara: no se admitía con garantía la hipoteca mobiliaria, y en este sentido debe pronunciarse esta Sala.. ”.

Con ello se cierra en esta sentencia una vía de mayor flexibilización que se había abierto con la sentencia de 28 de enero de 1999 (Ponente: Excmo. Sr. Gota Losada) en la que, aprovechando la evolución que las normas tributarias habían experimentado en relación a la suspensión, atemperaba las exigencias de la Ley de la Jurisdicción. Exactamente se declaraba que:

“(…) Sería contradictorio que en el procedimiento ante la oficina gestora, ante los Tribunales Económico-Administrativos, ante los delegados de Hacienda e, incluso, ante el director general de Recaudación o el propio ministro de Economía y Hacienda se suspenda —hasta sin caución— la inmediata ejecución de los actos de gestión tributaria, y en vía jurisdiccional aquella suspensión hubiera de quedar limitada a los supuestos donde el contribuyente pruebe la producción de daños o perjuicios de reparación imposible o difícil (...)”.

Esperemos que, ante la nueva Ley de la Jurisdicción, que el propio Tribunal entiende es parámetro de referencia para reinterpretar el Reglamento de PERA, la postura se modifique sustancialmente, pues no es posible que en esta sentencia no se acepten los criterios fijados en sentencias “dictadas a propósito de garantías exigibles en procedimientos laborales” por “tratarse de soportes jurisdiccionales evidentemente diferentes” y que sea precisamente lo contrario lo que declare la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección 4ª. Sentencia 8 febrero 2000. P.: Sr. Requero Ibáñez), o bien que, más recientemente el mismo Tribunal Supremo (Sentencia de 12 de Junio de 2000. Secc. 2ª. Ponente. Excmo. Sr. Sala Sánchez) reitere criterios más favorables a acceder a la suspensión:

“Si la Administración en vía de gestión o en vía económico-administrativa ha adoptado la suspensión por haber quedado suficientemente garantizada la deuda tributaria en virtud de los arts. 129 y ss. LICA 1998, será de total lógica y coherencia que se

mantengan los mismos criterios para conservarla en la vía jurisdiccional si la garantía apareciera extendida a esta última, lo mismo que, en aquellos casos en que la Administración hubiera accedido a la suspensión sin garantías, podrá también la jurisdicción mantenerla en las mismas condiciones previa valoración circunstanciada de los intereses en conflicto –art. 130 LICA 1998–, o denegarla si existe la posibilidad de que la suspensión ocasione perturbación grave de los intereses generales o de tercero, posibilidad a ponderar por el Juez o Tribunal contencioso-administrativo en forma circunstanciada.”

Finalmente, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1999, de 29 noviembre, que resuelve el recurso de amparo nº 1115/1996 (P.: Excmo. Sr. Viver Pi-Sunyer) en la de forma indirecta y, desde luego no fácilmente extensible a cualquier supuesto, se declara la vulneración del artículo 24 CE (tutela judicial efectiva) por cuanto los tribunales de justicia no aceptaron, sin argumentación razonada, que un acto de la Administración podría producir daños incluso con anterioridad a la suspensión de su ejecución ya que esta fue acordada tardíamente cuando el acto ya había causado efectos y ocasionado perjuicios que debían ser reparados.

En concreto, dice la sentencia: “(...) en relación con la petición de indemnización de daños y perjuicios solicitada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN se limitó a decir lo siguiente en el FJ 8.º de la sentencia impugnada:

«Respecto de la petición de indemnización solicitada por la parte recurrente en su demanda, la misma carece de justificación desde el momento en que se acordó la suspensión del acto impugnado --por auto de esta Sección de 11 Dic. 1992--, evitándose así la producción de un daño cuyos efectos de no ejecución vienen ahora a ser reafirmados y mantenidos con el pronunciamiento de la presente sentencia».

La simple lectura del fundamento transcrito pone de manifiesto, sin necesidad de mayor argumentación, que la respuesta dada a la pretensión indemnizatoria carece por completo de toda razonabilidad, ya que la premisa de la que parte (la suspensión de la sanción el día 11 Dic. 1992, es decir, cinco meses después de su imposición y tres después de la denegación de su suspensión urgentísima) no permite deducir en modo alguno la conclusión a la que se llega (que la sanción no ha podido producir daño o perjuicio alguno). Si este daño se ha producido o no y, en caso afirmativo, si es pertinente o no la indemnización, es cosa que aquí no podemos abordar; lo que sí debemos declarar es que es irrazonable afirmar que la suspensión de la ejecución de un acto impide que éste haya podido causar perjuicios antes de ser suspendido y por el mero hecho de su suspensión posterior.”

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Cuarto: (...) Concretamente, en la presente cuestión litigiosa la sentencia de instancia ha superpuesto, a las garantías previstas por el Reglamento de Procedimiento de 1981 para las solicitudes de suspensión de la ejecutividad de los actos impugnados en

una reclamación económico-administrativa, las previstas por el legislador, en el Reglamento de Recaudación de 1990, para las solicitudes de pago aplazado de una deuda tributaria.

Manifiestamente debemos responder en forma negativa, y precisamente en acatamiento del principio de seguridad jurídica y del principio de legalidad que se invocan en la sentencia impugnada.

Al propio tiempo, debe tenerse presente que conforme establece el art. 3 CC (Código Civil), las normas deben ser interpretadas según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto.

El sentido del texto con quien guarda evidente paralelismo en la regulación de las garantías admisibles es precisamente con el procedimiento jurisdiccional contencioso-administrativo, siendo evidente que en ambas existe la misma ratio y la misma solución: la exclusión de la garantía hipotecaria en beneficio de otras fórmulas más ágiles y sencillas.

En cambio, en el procedimiento de recaudación, para un supuesto evidentemente diferente, en el que la existencia de la deuda ya está reconocida o declarada firmemente, el legislador ha ampliado el catálogo de garantías que deben ofertarse, sin olvidarse de exigir otra serie de requisitos, que permiten al órgano de recaudación evaluar la falta de liquidez y la capacidad para generar recursos, de suerte que no basta el ofrecimiento de la garantía --y ello es una diferencia esencial con el procedimiento económico-administrativo-- para obtener el aplazamiento de pago, que podrá denegarse fundamente por otros motivos, según los diferentes supuestos que prevé el art. 55 del Reglamento de 1990.

La diferencia aludida se alza como criterio claramente diferenciador del distinto papel que desempeñan las garantías en uno y otro caso. La que se presta conforme a las previsiones del Reglamento de Procedimiento de 1981 produce un efecto automático sobre la Administración, por lo que es lógico que ésta restrinja las admisibles, en tanto que no ocurre lo propio con las que se detallan en el de Recaudación.

Quinto: *Por otra parte, a pesar de cuanto afirma la sentencia de instancia, la limitación no afecta al derecho a la tutela judicial efectiva (...)*

En la materia que analizamos suele invocarse el precedente constituido por las TC SS 3/1983 y sobre todo la 30/1994, de 27 Ene. 1994, dictadas a propósito de garantías exigibles en procedimientos laborales, en las que las instancias habían denegado la garantía hipotecaria ofrecida para garantizar el importe de la condena.

Sobre la circunstancia de tratarse de soportes jurisdiccionales evidentemente diferentes, debe tenerse en cuenta que dicha doctrina fue considerablemente matizada por otras sentencias del mismo Tribunal, entre las que pueden señalarse --como indica la sen-

tencia de esta Sala Tercera de 22 Jun. 1997, que estudió con detalle esta jurisprudencia - las TC SS 9/1983 y 100/1983.

Pero además es decisivo observar que aquella jurisprudencia se dictó condicionada a una serie de connotaciones probatorias, tales como el valor de los bienes hipotecados, la situación de quiebra en que se hallaba la empresa, la imposibilidad de ofrecer otras garantías y otras semejantes.

En el caso que nos ocupa, por el contrario, la sentencia de instancia omite cualquier referencia probatoria sobre dicha situación.

No permite, por tanto, hacer un enjuiciamiento situándonos en los parámetros de la doctrina que acabamos de citar.

Lejos de ello, la sentencia de instancia hace un mero discurso sobre la necesidad de ampliar los instrumentos del Reglamento económico-administrativo con los del Reglamento de Recaudación, sin otro horizonte que repudiar la limitación de garantías de aquél y declarar que en todo caso son procedentes las que ofrece éste, inclusive el prescindir de las mismas. (...)"