



Roj: **STS 2447/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2447**

Id Cendoj: **28079130052018100272**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **26/06/2018**

Nº de Recurso: **489/2017**

Nº de Resolución: **1077/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.077/2018

Fecha de sentencia: 26/06/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 489/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/06/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 489/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1077/2018

Excmos. Sres.

D. **Jose** Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. **Jose** Juan Suay Rincon

D. César Tolosa Tribiño

En Madrid, a 26 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 489/2017 interpuesto por D. Iván , representado por el procurador D. Francisco **José** Abajo Abril y asistido por el letrado D. **José Salvador del Prado Montoro**, contra la resolución del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, que inadmite por extemporánea reclamación de responsabilidad patrimonial por la aplicación de la normativa estatal del Impuesto de Sucesiones y Donaciones contraria a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2014, asunto C-127/12 . Ha sido parte recurrida el abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de D. Iván se interpone este recurso contencioso administrativo, contra la resolución del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, que inadmite por extemporánea reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la aplicación de la normativa estatal del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, contraria al Derecho de la Unión Europea, según sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2014, asunto C-127/12 .

SEGUNDO .- Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo y reclamado el expediente administrativo, por escrito de 4 de septiembre de 2017 se procedió a formalizar la demanda, en la que se solicita que se condene a la Administración del Estado a la devolución de ingresos indebidos en la cuantía de 18.804,22 € euros, más los intereses de demora preceptuados.

TERCERO .- Dado traslado para oposición, el abogado del Estado solicita que se inadmita o, en su defecto, se desestime el recurso, de acuerdo con las alegaciones de hecho y de derecho que entendió procedentes.

CUARTO .- Por auto de 25 de octubre de 2017 se denegó el recibimiento del pleito a prueba y se acordó dar traslado a las partes para conclusiones por el término de diez días, y formalizados los escritos correspondientes, quedaron conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 19 de junio de 2018, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurrente refiere la liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones efectuada por la Agencia Tributaria con fecha 20 de junio de 2011 por importe de 15.399,46 €, por obligación real de contribuir al no ser residente, en razón de la escritura de herencia, otorgada en la notaría de Arona (Los Cristianos), correspondiente a su esposa D.ª Sagrario , liquidación que dio lugar al abono total de la cantidad de 18.804,22 €, incluidos apremios, efectuado con fechas 24 de junio de 2013 y 18 de noviembre de 2015.

Con fecha 20 de abril de 2016 solicitó la devolución de ingresos indebidos, que la Administración tributaria, invocando la firmeza de la liquidación practicada, entendió, conforme a lo previsto en la LGT, que se trataba de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, remitiéndolo a la Subdirección General de Recursos Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia para su tramitación por el órgano correspondiente, dando lugar al acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, referido a varios reclamantes, en el que aplicando el art. 142.3 de la Ley 30/92 , y tomando como " *dies a quo* " el 10 de noviembre de 2014, fecha de publicación en el DOUE de la STJUE de 3 de septiembre de 2014, y como " *dies ad quem* " el 10 de noviembre de 2015, considera que las reclamaciones formuladas en distintas fechas de 2016, resultan inadmisibles por extemporáneas.

Ante esta resolución el recurrente señala que la lo que formuló fue una solicitud de devolución de ingresos indebidos, a cuyo efecto el plazo de prescripción es de cuatro años, posibilidad obviada por la Administración, que directamente estimó que se trataba de una reclamación de responsabilidad patrimonial, sin notificar resolución sobre la devolución de ingresos indebidos ni posibilitar la correspondiente impugnación, añadiendo que no concurre el supuesto previsto en el art. 221.3 de la LGT al que se refiere la Administración Tributaria, puesto que su derecho a la devolución de ingresos indebidos surge una vez transcurridos los plazos para impugnar la liquidación practicada, concretamente con a publicación de la STJUE de 3 de septiembre de 2014.



Frente a ello, la representación de la Administración comienza alegando la inadmisibilidad del recurso porque no se interpone contra ningún acto administrativo que la parte identifique, limitándose a pedir la devolución de una cantidad; añade que en los términos que se plantea el recurso, si se considera como reclamación de ingresos indebidos debe ser desestimado por la firmeza de la liquidación practicada y si se dirige contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, el recurso tampoco puede prosperar por extemporaneidad de la reclamación. Analizado el recurso desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración o del Estado legislador, alega litisconsorcio pasivo de la Comunidad Autónoma de Canarias; que la sentencia del TJUE no declara que la normativa española haya incumplido el Derecho comunitario; que la norma jurídica infringida no atribuye derechos a los particulares; que no existe violación suficientemente caracterizada; inexistencia de antijuridicidad por tratarse de una situación jurídica consolidada; e inexistencia de nexo causal; subsidiariamente alega que el daño no puede ascender a la cantidad ingresada sino la diferencia entre dicho importe y el que resultaría de haberse aplicado las reducciones autonómicas.

SEGUNDO.- El acto objeto del recurso ha sido identificado por la parte como el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, cuyo contenido se ha referido antes, precisándose en el mismo y por la parte las reclamaciones y actuaciones a que da respuesta, por lo tanto debe rechazarse la inadmisibilidad alegada por el abogado del Estado.

Por lo demás, la situación planteada en este recurso ha sido examinada ya por esta Sala en sentencia de 14 de febrero de 2018, rec. 424/2017 respecto de un acuerdo similar de 10 de marzo de 2017, por lo que en aplicación del principio de igualdad en la aplicación de la ley y unidad de doctrina hemos de reiterar el criterio y la argumentación que se contiene en la misma y que se expresa así:

Si entendiéramos que la controversia sobre la que ahora hemos de resolver versara sobre asunto relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho europeo, nada habría que objetar al acuerdo objeto del presente recurso contencioso-administrativo (acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2017) que considera procedente declarar la inadmisión por extemporáneas de las solicitudes cursadas por los recurrentes encaminadas a obtener una indemnización en el sentido expresado (por la cuantía fijada en el recurso).

En efecto, según dispone la normativa que resulta de aplicación, dado que las solicitudes se formalizaron entre el 12 de abril y 7 de septiembre de 2016, el artículo 142.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP -PAC) establece que «*el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo*». Y en similares términos se expresa ahora el artículo 67.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Pues bien, teniendo esto presente y también que el efecto lesivo se manifestó a partir del 10 de noviembre de 2014 -que es la fecha en que se publicó la Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2014 y la que por tanto hay que tener presente como "*dies a quo*" en el cómputo del plazo a los efectos de determinar si el derecho a obtener una reparación se ejerce dentro del plazo legalmente establecido, tal y como ahora deja perfectamente explicitado el artículo 67.1 "*in fine*" LPACAP, en la medida en que esta resolución es la que declara el incumplimiento del Derecho europeo por el trato discriminatorio del que son objeto los ciudadanos de la Unión Europea respecto de los españoles por parte de la normativa reguladora del impuesto de sucesiones (y como consecuencia de lo cual vino a modificarse dicha normativa: Ley 26/2014, cuya disposición adicional segunda modificó la Ley 29/1987)-, resulta claro que se ha rebasado el plazo establecido.

Desde la fecha de publicación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, momento en que por tanto pudo ejercitarse la acción correspondiente, hasta la fecha en que se procedió a la presentación de las solicitudes ante la administración por parte de los ahora recurrentes, trascurrió efectivamente más de un año.

Es por eso por lo que, en todo caso, no habríamos podido ahora acoger en este asunto la misma solución propinada recientemente en nuestras sentencias 1591 y 1600, de 23 y 24 de octubre de 2017, recursos 4889 y 5062/2016, recaídas sobre supuestos similares, aun cuando -para empezar- con distintas fechas de referencia.

Las solicitudes se presentaron entonces por los particulares concernidos dentro del plazo legalmente establecido y no había razón alguna por tanto para entenderlas extemporáneas. Examinado el fondo del asunto, el Consejo de Ministros vino a desestimarlas. Sin embargo, en sede jurisdiccional, los recurrentes obtuvieron una resolución favorable a sus pretensiones, por entender esta Sala que se reunían todas las condiciones requeridas para que prosperara la acción de responsabilidad patrimonial dirigida contra el Estado legislador por incumplimiento del Derecho europeo.



Como en el supuesto de autos existe un óbice para pronunciarse sobre el fondo del asunto, desde la perspectiva hasta ahora examinada, insistimos, el acuerdo recurrido resultaría inobjetable y no podemos ahora alcanzar la misma conclusión que en las resoluciones antedichas.

Resultaría apresurado sin embargo deducir de cuanto hasta ahora se lleva expuesto que en el supuesto de autos procede la desestimación del recurso contencioso- administrativo. Porque lejos está de ser así.

Sucede que difieren los términos de las solicitudes que han dado lugar a la controversia que ahora se nos plantea respecto de las que se sustanciaron en aquellos otros casos resueltos por nuestras resoluciones antes citadas.

Frente a lo acaecido en aquéllos, no se reclama en este caso una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Y, por tanto, no es a dicho régimen jurídico al que hay que estar para determinar si procede o no acoger las solicitudes que los particulares realizan en el supuesto que nos ocupa.

Queda perfectamente puesto de manifiesto que los ahora recurrentes lo que vinieron a solicitar de la administración es la rectificación de la autoliquidación y consiguiente devolución de ingresos indebidos, por entender que estaban todavía dentro del plazo de cuatro años establecidos al efecto.

Practicada autoliquidación el 30 de enero de 2012 atendiendo a lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley General Tributaria (LGT), en efecto, consideran los recurrentes que se ha producido uno de los supuestos que da lugar a la consideración del ingreso efectuado en Hacienda en cumplimiento de sus obligaciones tributarias como un ingreso indebido con derecho a devolución, en los términos establecidos por el artículo 221 LGT en relación con el artículo 32 de la misma Ley.

Y como, por otra parte, no ha transcurrido el plazo de cuatro años (artículo 66) de acuerdo con el modo en que ha de procederse al cómputo de dicho plazo (artículo 67.1 LGT) tomando como "*dies a quo*" el momento en que se realiza el pago del impuesto -en el caso que nos ocupa, el 8 de noviembre de 2013-, procede la tramitación del procedimiento previsto por los artículos 17 a 19 del Real Decreto 520/2005 y a su término reconocer el derecho a obtener la devolución en los términos solicitados.

Pues bien, habiéndose acudido a esta vía de la devolución de los ingresos indebidos -de la que, por ejemplo, no habría cabido servirse seguramente en el caso resuelto en nuestra sentencia de 23 de octubre de 2017 (la autoliquidación se había efectuado el 27 de mayo de 2008)-, es sobre ella sobre la que la administración ha de pronunciarse a través de sus órganos competentes.

Y, sin embargo, sucede en el caso que nos ocupa que la administración (Hacienda) en el curso de la tramitación del procedimiento que había sido incoado en efecto con arreglo a los términos de la solicitud, en un momento dado de dicho procedimiento, acuerda la remisión de las solicitudes efectuadas por los recurrentes a otro departamento (Justicia) para la ulterior elevación de una propuesta al Consejo de Ministros, por entender, según se aduce, que la única vía para la prosperabilidad de la acción es partiendo de la consideración de que lo que se solicita es una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho europeo.

Consta el documento de remisión en el expediente en los términos señalados, con firma electrónica de 16 de septiembre de 2016.

De este modo, es de todo punto evidente que en vía administrativa se ha variado la causa de pedir o, dicho de otro modo, se han alterado los fundamentos sobre los que descansa la solicitud formulada por los ahora recurrentes en vía administrativa.

Es un derecho de los interesados (artículo 31 LRJAP -PAC, artículo 4 LPACAP) en el procedimiento obtener de la administración el consiguiente pronunciamiento sobre las solicitudes que les formulan (artículo 42 LRJAP -PAC, artículo 21 LPACAP), y despejados, además, los óbices que en su caso pudieran concurrir, dicho pronunciamiento ha de versar sobre el fondo del asunto). Y, correlativamente, es también un deber de la administración dictar la resolución que proceda atendiendo a las solicitudes que se formulan, observando, entre otros, el debido respeto al principio de congruencia (artículo 89.1 LRJAP -PAC, artículo 88.1 LPACAP).

Según pudiera parecer del relato efectuado por la administración, podría entenderse que incluso la calificación inicial de las solicitudes presentadas se altera en este caso con vistas a favorecer su viabilidad por entender que se ha producido la firmeza de unas liquidaciones al amparo del artículo 101 LGT, aun cuando, según se aduce de contrario, sin efectuar la menor operación de comprobación ni cuantificación de las cantidades exigibles, y limitándose por tanto a reproducir en sus mismos términos las autoliquidaciones que antes se habían presentado. La única vía para acceder a lo solicitado sería en su caso al amparo de una acción de responsabilidad.



Pero sucede en este punto lo que todavía puede agravar la cuestión, y es que la administración no contrasta su propio parecer con el los particulares afectados, que en momento alguno reciben notificación del acuerdo de remisión, según ha reconocido la propia administración (así, de forma palmaria, en trance de contestación a la demanda). Y, por otro lado, tampoco la tramitación de la solicitud siguiendo el procedimiento previsto en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador ha arrojado un resultado precisamente favorable a los interesados, como ya sabemos.

Así las cosas, con base en las expresadas circunstancias, es obligado concluir que se ha producido un defecto de forma en el curso del procedimiento observado en la tramitación de las solicitudes de los ahora recurrentes, que ha resultado además determinante de la indefensión de los ahora recurrentes (artículo 48.2 LRJAP -PAC y LPACAP).

No solo tienen derecho los interesados a obtener una respuesta de la administración en términos congruentes con la solicitud formulada, sino que dicha respuesta ha de provenir de los órganos competentes para conocer del asunto (Hacienda) y, llegado el caso, si en sede administrativa no llegaron a obtener una resolución satisfactoria, tienen derecho también a acudir en defensa de sus derechos e intereses ante los órganos jurisdiccionales competentes y ejercer en su caso los recursos correspondientes previstos en las leyes. De otro modo, se reducen sus posibilidades de defensa, si es que no se merma del todo el derecho de que disponen.

Al entender que en este caso se han vulnerado los principios de congruencia de las resoluciones administrativas y de no indefensión procede la estimación del presente recurso contencioso-administrativo, anular la resolución recurrida y ordenar la retroacción del procedimiento y su devolución a Hacienda para que prosiga su tramitación, conforme al procedimiento legalmente previsto para la rectificación de autoliquidaciones y devolución de ingresos indebidos.

El criterio y argumentación que se acaban de reproducir resultan plenamente aplicables al caso, con la sola modificación de las fechas de liquidación, solicitud inicial o acuerdo de remisión de la misma, lo que lleva a la estimación del recurso en los términos que se han indicado, sin que pueda atenderse, por lo que se acaba de exponer, la pretensión de reconocimiento en este recurso del derecho a la devolución de la cantidad solicitada.

TERCERO.- La estimación del recurso en los términos indicados determina que no resulte procedente, de acuerdo con lo establecido en el art. 139. 1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , la imposición de las costas, de manera que cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo n.º 489/2017 interpuesto por la representación procesal de D. Iván contra la resolución del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, que inadmite por extemporánea reclamación de responsabilidad patrimonial por la aplicación de la normativa estatal del Impuesto de Sucesiones y Donaciones contraria a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2014, asunto C-127/12 , anulando la expresada resolución por su disconformidad a Derecho, ordenándose la retroacción del procedimiento y su devolución a Hacienda para que prosiga su tramitación, conforme al procedimiento legalmente previsto para la devolución de ingresos indebidos. Sin imposición de las costas procesales .

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso Wenceslao Francisco Olea Godoy **Jose** Juan Suay Rincon

César Tolosa Tribiño

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.