



Dirección:
Gustavo Andrés Martín Martín

Coordinación:
Francisco Pleite Guadamillas



PUBLICACIONES AJFV
SERIE:
BOLETINES JURÍDICOS

www.ajfv.es

Síguenos en:



BOLETÍN DIGITAL CONTENCIOSO

NÚMERO 24 . MAYO 2018

01

El alcance de lo jurisdiccional. *A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2018.*

Luis Carlos Martín Osante
Magistrado

02

La devolución de las liquidaciones y autoliquidaciones de los impuestos tras sentencias de nulidad del Tribunal Constitucional

Francisco Pleite Guadamillas
Magistrado.

EL ALCANCE DE LO JURISDICCIONAL. A PROPÓSITO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 1 DE FEBRERO DE 2018.

Luis Carlos Martín Osante

Magistrado.

Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza.

RESUMEN: *El Tribunal Supremo, al hilo de unos requerimientos del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial en relación con el número y frecuencia de los señalamientos de determinados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, ha podido pronunciarse, en dos Sentencias de la misma fecha, sobre una cuestión esencial de nuestro Estado de Derecho, como es el alcance de la función jurisdiccional.*

VOCES: función jurisdiccional, señalamientos, tutela judicial efectiva, 24 CE.

COMENTARIO

El Tribunal Supremo, al hilo de unos requerimientos del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial en relación con el número y frecuencia de los señalamientos de determinados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, ha podido pronunciarse, en dos Sentencias de la misma fecha, sobre una cuestión esencial de nuestro Estado de Derecho, como es el alcance de la función jurisdiccional.

En efecto, con independencia de la cuestión controvertida en los procedimientos judiciales correspondientes (la legalidad o no de los requerimientos), las Sentencias, de las que fue Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Yagüe Gil, presentan una importancia más dogmática o, si se quiere, y parafraseando la legislación del Tribunal Constitucional en relación con el recurso de amparo, una evidente “trascendencia constitucional”. De ahí que, aunque en esta misma publicación ya se han comentado estas Sentencias en un trabajo del Magistrado Ramón Fernández Flórez, la trascendencia de estas decisiones del Alto Tribunal justifica que se vuelva otra vez sobre esta cuestión, especialmente, desde la perspectiva de los límites del legislador para definir la organización y funcionamiento de los mismos Tribunales de Justicia.

En este sentido, no puede ocultarse que, en los últimos años, diferentes reformas legales han podido incidir en el ámbito de la función

jurisdiccional, que se asienta nada menos que en preceptos constitucionales esenciales, como es el art. 117 de nuestro texto fundamental. En este punto, sirve de ejemplo elocuente la importante STC 58/2016, que estableció (a modo de legislación positiva preventiva) que las resoluciones del Letrado de la Administración de Justicia puedan ser objeto en todo caso de uno de los llamados recursos de revisión ante el Juez o Tribunal Correspondiente, lo que supuso la anulación parcial del art 102 bis de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

En concreto, y por lo que afecta al objeto de estas líneas, se debatió si el establecimiento de los criterios en materia de señalamientos podían ser objeto de un requerimiento por parte del Consejo General del Poder Judicial, lo que venía determinado por su inclusión, o no, en la función jurisdiccional. La cuestión es resuelta por el Alto Tribunal en el sentido de considerar que esta actividad, aun no siendo estrictamente jurisdiccional, sí que está estrechamente vinculada con dicha función jurisdiccional, al constituir una relevante actuación procesal.

Vale la pena recoger las palabras del Tribunal Supremo:

“La materia de señalamientos no forma parte en sentido estricto de la función jurisdiccional; hacer el señalamiento de vista en un proceso no significa comenzar a resolver lo que constituya el objeto del pleito (no es comenzar a estudiar por ejemplo si una sanción administrativa es o no conforme a la normativa que tipifica infracciones administrativas); pero es una actividad preparatoria de naturaleza procesal de una relevante importancia, porque el señalamiento puede venir condicionado por la conveniencia o necesidad jurídica de hacerlo teniendo en cuenta el señalamiento de otro u otros asuntos relacionados, o por la prioridad que convenga darle a la vista de los numerosos asuntos que existan sobre una determinada materia, o por cualquiera circunstancia que la experiencia diaria demuestra que pueden surgir al practicar señalamientos; en último extremo, el día señalado para la vista o para la votación y fallo constituye siempre el ‘dies a quo’ del plazo para dictar Sentencia (art. 78. 20 de la Ley Jurisdiccional 29/98, para el procedimiento abreviado), afectando al derecho fundamental consagrado

en el artículo 24 de la Constitución, siquiera sea porque condiciona poderosamente el ritmo de despacho de los asuntos y, por consecuencia, su estudio, reflexión y decisión.

En conclusión, señalar la vista en un proceso no es juzgar, pero es, sin duda, preparar el juicio; es una relevante actividad procesal que está, en último extremo y en todos los casos, en manos de los Jueces y Tribunales. La actividad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado no comprende sólo la estricta operación de resolver el objeto del pleito, sino también todas aquéllas que ponen al proceso en condiciones de servir a ese fin. Pero esta conclusión no puede extrañar en absoluto porque hay actuaciones procesales que no forman parte en estricto sentido de la actividad de juzgar, las cuales, sin embargo, por su estrecha relación con ella quedan sometidas a la competencia procesal del juez.”.

Las Sentencias mencionan en su apoyo otra relevante Sentencia del mismo Tribunal Supremo, de 8 de mayo de 2015, rec. 422/2014, y se cita un párrafo que finaliza así:

“(…) la potestad de juzgar no puede entenderse restringida al momento procesal de resolver el litigio en la decisión que le pone término, sino que se extiende con toda evidencia a la tramitación procesal que precede a esa decisión. Dicho de otro modo, la tramitación procesal no es en modo alguno ajena a la función jurisdiccional”.

También, es objeto de estudio la concreta regulación de los señalamientos (el art. 182 de la Ley Enjuiciamiento Civil, de redacción ciertamente tortuosa por los avatares de su tramitación), de la que se destaca su claridad en orden a atribuir a los titulares de los Juzgados y Tribunales ciertas potestades sobre tales señalamientos. De ahí que la actuación administrativa impugnada infrinja el art. 182 de la Ley procesal civil “y, por derivación, el artículo 117. 3 de la CE que reserva la actividad de ‘juzgar y hacer ejecutar lo juzgado’ (con el alcance dicho) a los Jueces y Magistrado que conforman el poder judicial del Estado”.

En consecuencia, las Sentencias son importantes, porque trascienden la dicción concreta de la legislación aplicable e inciden en lo que puede calificarse como “posición constitucional sobre el poder

judicial”, en su referencia a la función jurisdiccional. Posición constitucional que, no se olvide, y esto es de suma importancia, no sólo condiciona, obviamente, la actividad normativa y ejecutiva del Ministerio de Justicia y del propio Consejo General del Poder Judicial, sino al mismo poder legislativo, a la hora de establecer previsiones de esta naturaleza.



LA DEVOLUCIÓN DE LAS LIQUIDACIONES Y AUTOLIQUIDACIONES DE LOS IMPUESTOS TRAS SENTENCIAS DE NULIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Francisco Pleite Guadamillas

Magistrado

Doctor en Derecho.

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 27 Madrid

RESUMEN: *El autor reflexiona en el presente artículo sobre los efectos de la nulidad declarada por la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo, por virtud de la cual se declara la nulidad del conocido como Impuesto de Plusvalía o impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. La sentencia exige recordar las declaraciones previas dictadas por el Tribunal Constitucional sobre la materia y establecer diferencias entre los casos en los que el impuesto hubiera sido liquidado por la Administración y aquellos en los que el impuesto fue autoliquidado por el obligado tributario.*

VOCES: nulidad liquidaciones, nulidad autoliquidaciones, impuestos, 40.1 LOTC, Impuesto de Plusvalía, retroactividad, seguridad jurídica, firmeza.

ARTÍCULO

La Sentencia 59/2017, de 11 de mayo de 2017, del Pleno del Tribunal Constitucional declaró que "los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4, todos ellos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 212004, de 5 de marzo, son inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor." El Tribunal Constitucional guarda silencio sobre los efectos de la declaración de nulidad respecto a las liquidaciones practicadas. El artículo 40.1 de la LOTC dispone que:

"1. Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o

limitación de la responsabilidad”.

Se plantea si la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional genera derecho a la devolución de las liquidaciones practicadas del impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, también denominado Impuesto de Plusvalía. Para resolver esta cuestión, que deja sin resolverse en la Sentencia 59/2017, hay que tener en cuenta el principio fundamental de seguridad jurídica, así como la incertidumbre que se extendería si se procede a revisar aquellas resoluciones administrativas que devinieron firme en virtud de cosa juzgada o por firmeza administrativa. De este modo, ya lo puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en la sentencia, Sala Primera, Sentencia 105/2009 de 4 May. 2009, Rec. 4218/2005, en el citado recurso de amparo que dio lugar a la mencionada sentencia, el demandante de amparo solicitó la devolución de lo ingresado en virtud del gravamen complementario sobre la tasa oficial del juego tras haber sido declarada la inconstitucionalidad y nulidad del precepto que establece dicho gravamen por la sentencia 173/1996, de 31 de octubre, al considerar que las autoliquidaciones que realizó devinieron a partir de dicha declaración en actos de gestión tributaria incurso en motivo de nulidad de pleno derecho por carecer de norma de cobertura sin prescripción de la acción para pedir su revisión y, en consecuencia, obtener la devolución de lo ingresado indebidamente. Como consecuencia se solicitó la devolución de las cantidades ingresadas.

El Tribunal Constitucional considera que debe rechazarse la alegación del recurrente de la imprescriptibilidad de la acción para solicitar la devolución de los ingresos indebidos en virtud de una norma declarada inconstitucional. El Tribunal Constitucional al ser consciente de la pluralidad de situaciones jurídicas nacidas al amparo de una norma declarada inconstitucional, veda la retroactividad de la declaración de inconstitucionalidad de la norma por razones de seguridad jurídica, manteniendo el alcance pro futuro de dicha declaración, a pesar de la nulidad radical de los actos nacidos a su amparo, si bien impone como condición de aquellas situaciones jurídicas se hayan consolidado, bien por sentencia judicial firme o,

bien, por la firmeza del acto administrativo. Manifiesta el Tribunal Constitucional en el fundamento de derecho tercero que:

“No puede prosperar la alegación de la recurrente, pues, como sostienen en sus alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal, con pequeñas diferencias entre ellos que han quedado recogidas en los antecedentes, la doctrina de este Tribunal, establecida precisamente con ocasión de fijar el alcance temporal de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, es la de que la revisabilidad de los actos administrativos nulos debe ser modulada por las exigencias del principio de seguridad jurídica, siendo pertinente, por tanto, excluir de esa posibilidad las situaciones consolidadas, tanto aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) como, en su caso, las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes, criterio que desautoriza la afirmación del recurrente de que es imprescriptible el derecho a la devolución de los ingresos indebidos cuando se amparan en una norma posteriormente declarada inconstitucional y aquella otra de que en estos casos el plazo de prescripción de dicho derecho debe iniciarse en el momento de publicación de la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad. En efecto, el Tribunal Constitucional sentó tempranamente en la STC 45/1989, de 20 de febrero, que «la segunda de las mencionadas precisiones es la de que entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes» (FJ 11), razón que ha reiterado, con estas mismas palabras u otras similares, en ocasiones posteriores (por todas en la STC 146/1994 , de 12 de mayo, FJ 8 y muy recientemente en la STC 84/2008, de 21 de julio, FJ 4). Precizando esa doctrina, hay que destacar que en este caso la actuación de gestión tributaria, que perdió sobrevenidamente toda cobertura legal a raíz de que la STC 173/1996, de 31 de octubre, declarase la inconstitucionalidad y nulidad del precepto que establecía

el gravamen a que obedecía, constituye una situación consolidada no sólo por haber sido consentida por el recurrente sino también, y principalmente, por el importante lapso de tiempo que duró este aquietamiento, que determinó, conforme a los arts. 64 d) y 65 LGT 1963, que prescribiera el derecho a la devolución de los ingresos indebidos, todo lo cual justifica de un modo reforzado que el juzgador, en aras del principio de seguridad jurídica, limitase su revisabilidad.

Pues bien, en casos como el presente, es procedente afirmar que la interpretación de la normativa aplicable que hizo la Sentencia impugnada, considerando prescrito el derecho a la devolución de los ingresos indebidos porque, a pesar de que los actos de gestión tributaria de que traían causa devinieron nulos por la declaración de inconstitucionalidad de la norma que les daba cobertura, se trataba de una situación jurídica consolidada, lejos de adolecer de una manifiesta irrazonabilidad patente para cualquier observador lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), es una interpretación razonable, máxime cuando, formando parte esencial de la normativa aplicable el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y los efectos de las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes previstos en el art. 40 LOTC , dicha interpretación se ha ajustado a la doctrina consolidada de este Tribunal”.

Posteriormente, la sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de junio sobre tasas judiciales que declaró inconstitucionales y nulas varios artículos, preceptúa en su último fundamentos de derecho: "no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, tanto en los procedimientos administrativos y judiciales finalizados por resolución ya firme; como en aquellos procesos aun no finalizados en los que la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla por impedir el acceso a la jurisdicción o al recurso en su caso (artículo 24 CE), deviniendo con ello firmes la liquidación del tributo". El Tribunal reduce la aplicabilidad de la Sentencia a procedimientos nuevos y a aquellos procedimientos en los

no haya recaído sentencia o resolución administrativa firmes. Sin embargo, no sería aplicable en relación con asuntos que hubiesen ganado firmeza, en vía administrativa o judicial. Por lo tanto, respecto a la posibilidad de recuperación de las tasas, la Sentencia se opone a toda suerte de recuperación, de modo que la misma se declara improcedente cuando se trate de procesos fenecidos por resolución judicial firme, así como en aquellos otros casos en que aun no habiendo finalizado el proceso, la tasa hubiese sido abonada y no impugnada, «deviniendo con ello firme la liquidación del tributo».

Además, el ordenamiento jurídico tiende al mantenimiento de los actos administrativos que hayan alcanzado firmeza en aquellos supuestos en que se anulen preceptos de disposiciones de carácter general. En este sentido el artículo 73 de la Ley de jurisdicción contencioso administrativa y el artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, disponen la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de las normas declaradas nulas.

En conclusión, no procedería la devolución de las liquidaciones del impuesto de plusvalía que devinieron firmes y consentidos. En efecto, por razones de seguridad jurídica, a pesar de la nulidad radical de los actos nacidos al amparo de la norma que establece el impuesto de plusvalía, esta carece de retroactividad y no procede la devolución de las liquidaciones, si bien es requisito imprescindible que aquellas situaciones jurídicas se hayan consolidado, bien por sentencia judicial firme o, bien, por la firmeza del acto administrativo.

Ahora bien, lo que se plantea es si la irretroactividad afectaría a las autoliquidaciones del impuesto. Para ello hay que señalar la diferencia entre liquidación y autoliquidación tributaria. La primera constituye un acto administrativo «mediante el cual el órgano competente de la Administración realiza las operaciones de cuantificación necesarias y determina el importe de la deuda tributaria» (art. 101.1 de la LGT). En tanto que las autoliquidaciones «son declaraciones en las que los obligados tributarios, además de

comunicar a la Administración los datos necesarios para la liquidación del tributo... realizan por sí mismos las operaciones de calificación y cuantificación necesarias para determinar e ingresar el importe de la deuda tributaria» (art. 120.1 LGT). Las autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes y demás obligados tributarios pueden ser objeto de verificación y comprobación por la Administración tributaria que practicará, en su caso, la liquidación que corresponda. Por lo tanto, la liquidación es un acto administrativo/la autoliquidación es una declaración del contribuyente cualificada. De esta diferente naturaleza jurídica se deriva que la liquidación, como acto administrativo que es, puede ganar firmeza si no se impugna en el plazo de un mes. Mientras que la autoliquidación no gana firmeza y puede instarse su rectificación en un plazo mucho más amplio que coincide con el plazo de cuatro años de prescripción del que la Administración dispone para liquidar y el contribuyente para obtener la devolución de ingresos indebidos, salvo que antes hubiese mediado una liquidación definitiva.

En consecuencia, las autoliquidaciones del impuesto de plusvalía que, como hemos visto, no ganan firmeza por no tratarse de actos administrativos por lo que, según la jurisprudencia citada del Tribunal Constitucional, si podrían ser objeto de revisión y, en su caso, devolución de los ingresos practicados. En este caso concreto, es necesario recordar lo establecido en el art. 126.2 del Reglamento General de Gestión e Inspección que establece que la autoliquidación tributaria permanece abierta y disponible para la solicitud de rectificación del propio contribuyente hasta que la Administración haya practicado una liquidación definitiva o, en su defecto, hasta que haya transcurrido el plazo de cuatro años de prescripción. Este es un derecho que corresponde a los contribuyentes y que, por tanto, no pueden verse privados del mismo, ni antes ni después de la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo.

