



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 / 2 0 0 5

(Pleno)

La Laguna, a 21 de febrero de 2005.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consorcio de Tributos de la Isla de Tenerife en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por I.P.S.V., por daños ocasionados como consecuencia del embargo de una cuenta corriente de su titularidad (EXP. 233/2004 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El Presidente del Consorcio de Tributos de la Isla de Tenerife (el Consorcio) solicita Dictamen sobre la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de dicho ente.

2. El Consorcio, cuyos Estatutos fueron aprobados por el Gobierno de Canarias (Decreto 121/1986, de 14 de julio), es un ente público instrumental de gestión tributaria constituido por el Cabildo Insular de Tenerife y varios Ayuntamientos -entre ellos, el de La Matanza de Acentejo- que tiene personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, independientemente de las Corporaciones que lo integran y la consideración de ente local (art. 3 de los Estatutos). En cuanto ente administrativo creado por esos entes locales, es una de las Administraciones públicas Canarias a las que se refiere el art. 11.1.D de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), en relación con el art. 7.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC).

3. En cuanto a la preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo, resultan del citado art. 11.1.D, apartado e) LCCC, en relación con el art.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

12, de carácter básico, del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP) aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

4. Sobre el plazo de emisión del Dictamen, se ha procedido conforme a lo dispuesto en los arts. 20.1 y 22.2 LCCC, después de haberse ampliado y suspendido por motivos justificados y oportunamente comunicados al solicitante, habiéndose sometido finalmente a la aprobación del Pleno del Consejo en cumplimiento de la previsión contemplada por el art. 17.1 LCCC.

II¹

III

De los antecedentes hasta ahora examinados observamos que la interesada con fecha 9 de febrero de 2004 puso en conocimiento del Consorcio que la deuda tributaria reclamada en vía de apremio estaba totalmente abonada y que no adeudaba ningún importe, acreditando este dato con los recibos de pago del correspondiente impuesto de los años 2000 a 2003 que aportó, por lo que solicitó se dejara sin efecto el apremio en curso.

El Consorcio, como se ha expuesto, adoptó -a la vista de dicha petición- dos medidas, casi inmediatamente: abrir expediente de anulación de los recibos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica librados; y trasladar al Ayuntamiento la documentación aportada por la reclamante para que resolviera lo pertinente, lo que se comunicó a la interesada.

La norma de aplicación en ese momento al supuesto en cuestión es precisa, al disponer que "se suspenderá inmediatamente el procedimiento de apremio, sin necesidad de prestar garantía, cuando el interesado demuestre que se ha producido en su perjuicio error material, aritmético o de hecho en la determinación de la deuda, o bien que dicha deuda ha sido ingresada, condonada, compensada, aplazada o suspendida" (art. 135.2 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, LGT-1963), cuyo tenor se mantiene igual en el art. 165.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT-2003), salvo que a los mismos supuestos se agrega la prescripción de la exigencia del pago, siendo el mandato legal

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

contundente en cuanto a que la suspensión del procedimiento de apremio ha de verificarse de forma automática por el órgano de recaudación.

La providencia de embargo decretada por el Consocio el 19 de abril de 2004 supuso que el órgano de recaudación continuó el procedimiento de apremio, no obstante el inicio del expediente de anulación de los recibos del impuesto y a pesar de que la interesada acreditó tener abonados la totalidad de los importes correspondientes a los recibos anuales del Impuesto en cuestión reclamados, incluyendo los años 2000, 2001, 2002 y 2003.

Entendemos que con dicha medida el Consorcio no se atuvo al mandato de suspensión inmediata del procedimiento de apremio, que el señalado art. 135.2 LGT-1963 previene cuando la parte interesada demuestra que la deuda ha sido ingresada.

La ulterior Resolución de la Tesorería del Consorcio de paralización cautelar del procedimiento abierto en vía ejecutiva, adoptada el 13 de mayo de 2005, consideramos que fue dictada tardía y extemporáneamente, después de haber transcurrido más de tres meses desde que la interesada hubiese justificado que el importe de los cuatro recibos reclamados del tributo había sido íntegramente satisfecho con anterioridad. La inmediatez de la suspensión del procedimiento de apremio, sin necesidad de prestar garantía, que el art. 135.2 LGT-1963 impone no se cumplimentó oportunamente.

La providencia de embargo y la materialización del mismo se aprecia que han sido indebidos, atendiendo a la consideración que acabamos de exponer, en cuanto a que el órgano de recaudación no verificó la inmediata suspensión del procedimiento de apremio, dando lugar a que pudieran generarse en su consecuencia efectos perjudiciales para la interesada.

En el presente caso la reclamante entiende que el quebranto patrimonial acontece en su perjuicio, por lo que ha formulado su solicitud de resarcimiento, desglosando separadamente y evaluando cada uno de los componentes de los daños que ha indicado se le han irrogado, al considerar que se ha producido una lesión en sus bienes y derechos, motivo por el que pretende ser indemnizada, con base en el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, de los daños y perjuicios que entiende se la han causado.

IV

1. Respecto al primer concepto reclamado, hay que atender, en principio, que ciertamente -como la Propuesta de Resolución propugna- para la devolución de ingresos tributarios indebidos existe un procedimiento específico [art. 155.2 LGT-1963, en relación con el art. 14.1.a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales; ahora art. 221.1 LGT-2003 en relación con el art. 14.1.a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; y el R.D. 1.163/1990, de 21 de septiembre].

El art. 155.1 LGT-1963, norma vigente como se ha expresado incluso cuando se formula por la interesada su reclamación de responsabilidad patrimonial el 17 de mayo de 2004, previene que “los contribuyentes y sus herederos o causahabientes tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro, con ocasión del pago de deudas tributarias, aplicándose el interés de demora regulado en el art. 58.2.c)”.

A su vez, la norma reglamentaria, a la que remite el art. 155.2 LGT-1963, reguladora del procedimiento para las devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, que es el R.D. 1.163/1990, en su art. 7 contempla, en particular, cuatro casos concretos en que procede el reconocimiento del derecho a la devolución de un ingreso indebidamente efectuado en el Tesoro, a través del procedimiento configurado de modo específico a dicho fin:

- “Cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas u obligaciones tributarias,
- Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe de las deudas u obligaciones tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario,
- Cuando se hayan ingresado, después de prescribir la acción para exigir su pago, deudas tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario; así como cuando se hayan satisfecho deudas cuya autoliquidación haya sido realizada hallándose prescrito el derecho de la Administración para practicar la oportuna liquidación,
- Cuando la Administración rectifique, de oficio o a instancia del interesado, cualquier error material, de hecho o aritmético padecido en una liquidación u

otro acto de gestión tributaria y el acto objeto de rectificación hubiese motivado un ingreso indebido”.

En el caso que nos ocupa, estamos en un supuesto distinto a los casos examinados que la norma reglamentaria contempla con carácter particular para el reconocimiento del derecho a la devolución de un ingreso indebidamente efectuado en el Tesoro, a través del procedimiento habilitado al efecto.

La interesada ya había satisfecho los importes que se le reclamaban en la vía de apremio con anterioridad al inicio de la fase ejecutiva. Y la deuda tributaria indebidamente exigida en apremio no fue pagada por la afectada, quién se limito a justificar que ya tenía abonados todos los recibos del impuesto, único deber que tenía para lograr que se suspendiera inmediatamente la tramitación de la vía de apremio, en aplicación del mandato legal que hemos señalado (art. 135.2 LGT-1963) y se procediera a la anulación de los recibos en cuestión.

Incumpliendo este deber legalmente establecido, el Consorcio continuó el procedimiento de apremio y dictó dos meses más tarde providencia de embargo sobre bienes de la afectada. La materialización del embargo sobre el saldo de una cuenta bancaria de la reclamante no constituyó un ingreso propiamente dicho que indebidamente efectuara la interesada en el Consorcio, por lo que en estricto sentido no puede hablarse ni de una duplicidad en el pago, ni exceso de pago, ni ingreso efectuado como consecuencia del cumplimiento de una liquidación o de otro acto de gestión tributaria, que hubiese sido objeto de rectificación por la Administración como consecuencia cualquier error material, de hecho o aritmético padecido.

Dicho lo anterior, debemos precisar que aunque la normativa legal y reglamentaria examinada tiene establecidos los mencionados supuestos para los que procede aplicar el procedimiento regulado para la devolución de un ingreso indebidamente efectuado, ello no impide la utilización del mismo procedimiento para hacer efectivas las devoluciones en casos equivalentes, dada la formulación meramente enunciativa que el reseñado art. 7 del R.D. 1.163/1990 contiene (“en particular, en los siguientes casos”) y la equivalente finalidad de resarcimiento del quebranto, para que se produzca la restitución a la perjudicada de lo indebidamente pagado, ingresado o retenido mediante la materialización de un embargo, con el incremento del correspondiente interés de demora.

Todo ello está, además, en consonancia con las previsiones de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, cuyo art. 3.b) concreta en el derecho a obtener, en los términos previstos en dicha Ley, las devoluciones de ingresos indebidos y las devoluciones de oficio que procedan, con abono del interés de demora previsto en el art. 58.2.c) LGT-1963, sin necesidad de efectuar requerimiento al efecto.

No desconocemos que la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración opera como garantía de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor, y que constituye así una suerte de cláusula de cierre del sistema entero. Precisamente por ello, su operatividad debe, en principio, modularse y restringirse, cuando el Ordenamiento jurídico contempla una vía específica para atender las reclamaciones que hayan de canalizarse precisamente por un procedimiento que legalmente esté establecido con la finalidad de dar a la perjudicada satisfacción resarcitoria equivalente del quebranto sufrido. Admitir o generalizar en tales circunstancias el recurso a la responsabilidad extracontractual de la Administración podrá comprometer la virtualidad de la institución y podría frustrar su finalidad como garantía patrimonial última, para atender los daños cuyo resarcimiento no puede obtenerse sino bajo la cobertura de esta institución. Sentado lo anterior, no consideramos sin embargo que sea obstáculo insalvable la existencia de tal vía específica en el presente caso para que puedan armonizarse las posiciones de la parte reclamante y de la Administración, obligada ésta última a actuar de acuerdo con los principios generales fijados en el art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Acordada la acumulación de los expedientes de devolución de ingresos indebidos y de responsabilidad patrimonial, a solicitud de la parte interesada, nada impide que el resarcimiento obligado de este concepto económico reclamado pueda tener cabida y se pueda verificar decidiendo sobre dicho particular en la Resolución que ponga término al procedimiento de responsabilidad patrimonial, acogiendo la pretensión de indemnización correspondiente.

No obstante, resuelta esta cuestión mediante la Resolución de 8 de octubre de 2004 de la Gerencia del Consorcio, reseñada en el Fundamento II.7, que no ha sido recurrida por la interesada, la subsistencia de dicho acto debe primar en aplicación

de los principios de seguridad jurídica, eficacia y economía procesal, aunque formulamos la consideración de que ciertamente ninguna cuestión ofrece la obligación de restitución de la cantidad embargada, cuya cuantía nadie discute, pero en cuanto al cálculo de los intereses de demora apreciamos que debe computarse todo el tiempo de su devengo, cuyo periodo comprende desde que se practicó el embargo, y no desde que se acordó su levantamiento como erróneamente indica la Resolución de devolución del ingreso.

2. En cuanto al resto de los conceptos indemnizables solicitados, hemos de partir del dato apreciado de verificación improcedente del embargo, según hemos constatado. La consecuencia de dicho hecho es que se han podido generar a la interesada otros determinados quebrantos evaluables económicamente y resarcibles.

No debemos olvidar que de haberse suspendido por el Consorcio inmediatamente el procedimiento de apremio, cuando la interesada justificó que la deuda reclamada había sido abonada con anterioridad, ninguna lesión patrimonial se le hubiera ocasionado.

Pero la ulterior actividad emprendida por el Consorcio, prosiguiendo improcedentemente la vía ejecutiva, sin acordar su paralización sin prestación de caución, en cumplimiento del reseñado precepto legal de aplicación al caso, y ordenando el embargo de bienes de la reclamante, constituye un supuesto de funcionamiento anormal de un servicio público, determinante de una eventual causación de lesión patrimonial a la parte afectada, si -como consecuencia de la materialización del embargo de sus bienes- hubiese llegado a ocasionarse un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, concretado en un quebranto económico real, daño que no tiene el deber jurídico de soportar dicha parte de acuerdo con la Ley, independientemente de las molestias y trastornos que de dicha medida se puedan generar.

La protección civil al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, frente a todo género de intromisiones ilegítimas que el art. 53.2, en relación con el art. 18 de la Constitución, garantiza dispone de un cauce para obtener su reparación y resarcimiento en los Tribunales ordinarios, en los supuestos legalmente contemplados, a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, conforme determina la L.O. 1/1982, de 5 de mayo.

Al no haberse reclamado la indemnización de daños producidos directamente por la práctica del embargo ordenado de la cantidad liquidada en la cuenta corriente de la interesada, no han podido quedar ni evidenciados ni cuantificados, en el curso del procedimiento de responsabilidad patrimonial instruido.

3. Con referencia al segundo concepto económico reclamado entendemos que la actividad desplegada y las incomodidades sufridas por la reclamante para aportar la documentación requerida, no son daños que puedan reputarse en sí mismos antijurídicos (art. 141.1 LRJAP-PAC), por lo que, en principio, no serían indemnizables.

En efecto, de acuerdo con los propios términos del relato fáctico efectuado por la interesada y de los indudables quebrantos ocasionados deducibles a partir de dicho relato, no cabe apreciar la existencia de un perjuicio singular o sacrificio especial.

Diferente sería nuestra consideración, desde luego, si el resto de los conceptos integrantes del daño ocasionado y reclamado hubiera sido de singular o desproporcionado alcance y así se hubiese probado en la tramitación del procedimiento. Pero la ausencia en el trabajo para atender unas diligencias administrativas y la repercusión e incomodidades que ello indudablemente representa en la vida cotidiana de cualquier ciudadano no son sino cargas generales - enojosas, desde luego- que no pueden encontrar satisfacción a través de la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

C O N C L U S I O N E S

1. Por haberse dictado Resolución en el expediente de devolución de ingresos indebidos, no recurrida por la interesada, consideramos que no procede la estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en cuanto al primer pedimento de resarcimiento del quebranto económico sufrido por la parte afectada, consistente en la devolución del importe indebidamente embargado, ascendente a la cantidad de 54,68 euros, incrementada con los intereses de demora, sin perjuicio de entender que éstos deben calcularse de acuerdo con lo expresado en el Fundamento IV.1.

2. Entendemos, finalmente, como no indemnizables los restantes conceptos económicos reclamados (Fundamento IV.3).