

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso contencioso-administrativo núm. 380/2013

Ponente: Excmo. Sr. Ernesto Mangas González

SENTENCIA

Madrid, a once de diciembre de dos mil catorce.

La **Sala de lo Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional [**Sección Séptima**] ha pronunciado la siguiente Sentencia en el **recurso contencioso-administrativo núm. 380/2013**, interpuesto por D. Constantino , representado por la Procuradora de los Tribunales D^a Fuencisla Martínez Mínguez, con asistencia letrada, contra Resolución adoptada con fecha de 11 de julio de 2013 por el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por delegación del Presidente de dicha entidad [Resolución de 12 de septiembre de 2006, BOE de 28 de septiembre], en materia de **responsabilidad patrimonial** ; habiendo sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO [Agencia Estatal de Administración Tributaria], representada y asistida por la A

bogacía del Estado. Cuantía: 38.813,47 Euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Mediante resolución de 11 de julio de 2013, el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por delegación del Presidente de dicha entidad [Resolución de 12 de septiembre de 2006, BOE de 28 de septiembre], adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, procedió a desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. Constantino [N. N. I.: NUM000].

SEGUNDO: Con fecha de 18 de septiembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales D^a. Fuencisla Martínez Mínguez, actuando en nombre y representación de D. Constantino , interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional **recurso contencioso-administrativo** frente a la mencionada resolución de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de 11 de julio de 2013.

TERCERO: El recurso contencioso-administrativo así planteado fue admitido a trámite por la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional [Sección 7^a] mediante decreto de 19 de septiembre de 2013 [Recurso Cont.-Admvo. 380/2013]. Una vez recibido el expediente administrativo correspondiente a la resolución administrativa impugnada, se dio traslado del mismo a la parte actora para que formalizara la **demand**a , lo que efectuó mediante escrito presentado con fecha de 26 de febrero de 2014 en el que, tras la exposición de los hechos y de los correspondientes fundamentos de derecho, terminó suplicando:

«...estimar esta demanda condenando a la Administración demandada al reconocimiento de un perjuicio patrimonial como consecuencia de o aducido en esta demanda respecto de las actuaciones inspectoras

de la Agencia Tributaria de Madrid, Dependencia de Aduanas e II EE (Acta 7012 4373), y resolución de igual órgano de 14 de mayo de 1999, de la que [se] ha hecho mérito en el cuerpo de este escrito, y subsiguientes actuaciones administrativas (Tribunal Económico Administrativo de Madrid) de los ejercicios 1995 y 1997 sobre el uso del **gasóleo bonificado**; con obligación de resarcir la cantidad de 38.813,47 Euros, más intereses desde la fecha de la sentencia del Tribunal Supremo, y al pago de las costas procesales. Subsidiariamente, al abono de 2.267,55 Euros por la diferencia de intereses de demora al interés legal.»

CUARTO: A continuación se dio traslado a la Abogacía del Estado para la **contestación** a la demanda, lo que realizó mediante escrito presentado con fecha de 11 de abril de 2014, en el cual expuso los hechos y sus correspondientes fundamentos de derecho, suplicando que se dicte sentencia desestimando el recurso contencioso-administrativo, y con imposición de las costas a la parte demandante.

QUINTO: Mediante auto de 24 de abril de 2014 se procedió a la fijación de la cuantía del proceso [38.813,47 Euros] y al recibimiento del proceso a **prueba**, admitiendo la prueba documental propuesta en la demanda, otrosí segundo. Practicada la prueba admitida, y una vez formalizado por las partes el trámite de conclusiones, mediante providencia de 25 de septiembre de 2014 se señaló para **votación y fallo** el día 27 de noviembre de 2014, fecha en la que tuvo lugar, quedando el recurso visto para sentencia, de la que ha sido Ponente el Magistrado D. ERNESTO MANGAS GONZALEZ, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

: Objeto del recurso contencioso-administrativo.

1.- Es **objeto de impugnación** [art. 25 , Ley 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998, 1741)] la Resolución adoptada con fecha de 11 de julio de 2013 por el Dr. Gral. de la AEAT, por delegación del Presidente de la mencionada entidad de Derecho Público [Resolución de 12 de septiembre de 2006, BOE de 28 de septiembre], por la que se procedió a la desestimación de la **reclamación** formulada por D. Constantino ., mediante escrito dirigido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y presentado en el Registro de la Dependencia Provincial de Aduanas de Madrid con fecha de 27 de abril de 2012, en concepto de **responsabilidad patrimonial** .

2.- En la **reclamación de responsabilidad patrimonial** [art. 139, Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246)], se solicitaba una indemnización equivalente al importe de la deuda tributaria establecida mediante resolución de fecha 14 de mayo de 1999 por la Dependencia Regional de Aduanas e Impuestos Especiales de Madrid, en concepto de Impuesto Especial sobre Hidrocarburos [Ejercicios 1995/97], derivada de acta de disconformidad A02 NUM001 , formalizada el 17 de mayo anterior. La deuda liquidada comprendía cuota, intereses de demora y sanción, y respondía a la regularización practicada en tal concepto tributario, por la diferencia entre el tipo reducido aplicado por el contribuyente y el tipo general aplicado por la Inspección de los Tributos, en lo que respecta al combustible utilizado por el obligado tributario en maquinaria de obra pública para la realización de labores de consolidación y preparación de terrenos, y ello al considerar la Inspección que dicha maquinaria no tenía la consideración

de motor fijo [art. 118.1 b) del Reglamento aprobado por Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio (RCL 1995, 2212 y 2594)] y que, en consecuencia, no podía beneficiarse del tipo reducido. La liquidación, en lo que respecta a cuota e intereses de demora, fue confirmada en vía económico-administrativa mediante resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid de 25 de junio de 2002 [Expediente núm. NUM002], anulando, no obstante, la sanción impuesta, al considerar razonable la interpretación por la que se guiara en su actuación el obligado tributario, el cual procedió a su impugnación en vía contencioso-administrativa ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid [Rec. núm. 1911/2002], que mediante sentencia de 09 de mayo de 2006 procedió a su desestimación, por considerar que la actuación administrativa impugnada se ajustaba a derecho. En la precitada sentencia se indicaba que contra la misma no cabía recurso ordinario alguno. Con fecha de 11 de julio de 2006, el obligado tributario interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina, siendo parcialmente estimado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo mediante sentencia de 9 de mayo de 2011 (RJ 2011, 4091) [Rec. núm. 46/2007], en cuanto al único período admisible por razón de la cuantía [liquidación por el ejercicio 1996: 3.495.010 pesetas], anulando, en consecuencia, tanto la resolución del TEAR de Madrid de 25 de mayo de 2006 y la liquidación tributaria a la que el mismo se contraía, en lo que al mencionado período se refiere. Para ello, el Alto Tribunal estableció que:

«...al igual que se dijo en las Sentencias de 13 de junio de 2007 y 30 de mayo de 2008 , en la medida en que la maquinaria de construcción y obras públicas identificada en los Antecedentes no es apta para circular por vías y terrenos públicos y pese a que la fuerza motriz del motor pueda ser utilizada también para el desplazamiento a lo largo de la obra en la que se está utilizando, debe ser considerada "motor fijo" a los efectos de poder utilizar el gasóleo bonificado, razón por la que debemos estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina, en relación con el único periodo que resulta admisible.»

En la reclamación de responsabilidad patrimonial, el interesado venía a alegar que, de haber entrado el Alto Tribunal en el enjuiciamiento de la liquidación correspondiente a los ejercicios 1995 y 1997, el resultado hubiera sido el mismo, dada la absoluta identidad de supuesto; y que debido al anormal funcionamiento de la Administración se habían practicado unas liquidaciones en contra del criterio del obligado tributario, coincidente, en definitiva, con el parecer expresado por el Tribunal Supremo, y cuya actuación habría dado lugar, según el reclamante, al pago de unas liquidaciones indebidas, cuyo reintegro solicitaba, junto con los intereses de demora devengados por las mismas y los gastos del aval prestado en garantía.

3.- La Agencia Estatal de Administración Tributaria, después de desglosar y remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la parte de la reclamación correspondiente a la actuación del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid -al que el reclamante atribuía el devengo de los intereses de demora desde la fecha en que, como máximo, tendría que haber resuelto la reclamación-, vino a desestimar la reclamación planteada.

Pues partiendo de lo establecido en los arts. 106 CE (RCL 1978, 2836) , y 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, y ateniéndose a la doctrina jurisprudencial que reseña, vino a considerar: A) Que no basta la mera anulación del acto administrativo tributario para que nazca el deber de reparar los daños presuntamente generados por la actuación administrativa, B) Que el criterio aplicado por la Inspección en la regularización de que derivan las liquidaciones origen de la reclamación fue confirmado por el TEAR y por el TSJ de Madrid. C) Que los

perjuicios que el reclamante imputa a la Agencia Tributaria no han sido puestos de manifiesto por ninguna anulación del acto de liquidación, y que habiendo ganado firmeza la sentencia judicial en lo que a los ejercicios tributarios objeto de reclamación, el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede servir de cauce para remover la firmeza de los actos administrativos o de las decisiones judiciales, mediante "la extensión de los efectos de una sentencia en materia tributaria a otro supuesto de pretendida identidad de objeto y fundamento". D) Que la desestimación de la reclamación en cuanto al principal de la deuda tributaria a que la misma se contrae, comportaba la desestimación de la relativa a los costes del aval no reintegrado.

Por otra parte, mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 16 de abril de 2013 se procedió a la desestimación de la reclamación en lo referente a la actuación del TEAR de Madrid en vía económico-administrativa, como órgano adscrito a dicho Departamento ministerial. Se trataba de la reclamación de los intereses de demora del período de 28 de mayo de 2000 a 06 de noviembre de 2002, y de los gastos de aval correspondientes a dicho período, por el retraso en la resolución del TEAR.

SEGUNDO

:Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

1.- La **pretensión** procesal de la parte demandante [art. 31 , Ley 29/1998 (RCL 1998, 1741)] está dirigida al resarcimiento de los perjuicios atribuidos a la actuación de la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de Madrid, consistente en la regularización de la situación tributaria del particular demandante por el uso de gasóleo bonificado durante los ejercicios 1995 y 1997. Perjuicios que cifra en la cantidad de 38.813,47 Euros [importe de las liquidaciones, intereses de demora y gastos de aval], más los intereses devengados por la misma desde la fecha de la sentencia del Tribunal Supremo de 09 de mayo de 2011; subsidiariamente, solicita el abono de 2. 267,55 Euros por la diferencia de intereses de demora al interés legal.

Y como **motivos de impugnación** de la resolución administrativa desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, la parte demandante defiende la existencia **responsabilidad patrimonial** de la Administración, ante "el criterio no solo erróneo sino rebelde de la Administración Tributaria", que en el recurso de casación para la unificación de doctrina no pudo subsanarse "por la imperativa razón de su inferior cuantía", y al haberse producido "un daño económico perfectamente cuantificado que en modo alguno tiene que soportar..." Agrega que "se ha producido cuando menos una inadmisble dilación en la resolución de este asunto por parte de los poderes públicos, ya Administración ya Jurisdicción". E insiste en la aplicación al caso del art. 4.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 4269/1993, ante "el erróneo criterio indebidamente sostenido" por la Administración, a la vista de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo. Cuestiona los fundamentos de la resolución administrativa impugnada, subrayando que, en el caso de que se trata, "es la no revocación por imposibilidad procesal lo que ha impedido la revocación paralela a la que se produjo en el ejercicio 1996...."; y resaltando que el criterio de la Inspección chocaba con el de la Dirección General de los Tributos. Por último, en cuanto a la pretensión subsidiaria, manifiesta que en el cálculo de los intereses "se ha aplicado el interés de demora distinto y superior del interés legal". Y propugna la aplicación del interés legal, en base a las sentencias de esta Sala que menciona, al período comprendido entre la fecha de interposición y la de resolución del recurso

contencioso-administrativo ante el TSJ de Madrid, y al comprendido entre la fecha de interposición del recurso de casación y la fecha de resolución del mismo.

En el trámite de **conclusiones**, la parte actora se remitió a la fundamentación de su demanda, subrayando que el Tribunal Supremo no declaró conformes a derecho las liquidaciones de los ejercicios 1995 y 1997, "sino que no pudo acceder a su admisión a trámite, dada su cuantía". Explica que con la reclamación se pretende hacer ver el contumaz error en que incidió la Administración Tributaria al desprejarse de sus propios criterios, y que la firmeza de la sentencia del TSJ, en lo que se refiere a la liquidación de los referidos ejercicios, "era solo una firmeza en el más puro sentido formal y procesal". Y en cuanto a la pretensión subsidiaria, señaló "que es perfectamente viable dado el consolidado criterio que al respecto ha establecido tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo sobre el tipo de interés a aplicar en estos supuestos".

2. La **parte demandada** se opone al recurso jurisdiccional planteado.

Así, después de delimitar el objeto del recurso jurisdiccional y de hacer una breve referencia a la regulación en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, defiende la inexistencia de lesión antijurídica indemnizable, ante la existencia de una sentencia judicial firme que avala la conformidad a derecho de las liquidaciones de los ejercicios 1995 y 1997. Añade que no cabe extender los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2011 a los ejercicios que no pudieron acceder a casación. Cita al respecto los arts. 98 de la Ley Jurisdiccional y 118 CE (RCL 1978, 2836) , así como la sentencia de esta Sala de 17 de diciembre de 2009 , que parcialmente transcribe. Finalmente, rechaza la pretensión subsidiaria por considerar que se dirige a la modificación de un acto administrativo que no es susceptible de enjuiciamiento en esta sede, como es la liquidación de intereses obrante en las páginas 80/83 del expediente y que fue practicada mediante resolución de 7 de septiembre de 2011, en ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2011 .

En el trámite de conclusiones, se remitió a los hechos tomados en consideración en la resolución administrativa impugnada y a los fundamentos jurídicos de la contestación a la demanda.

TERCERO

: El marco jurídico de aplicación.

La Constitución Española (RCL 1978, 2836) , artículo 106.2 , reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la Ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Al propio tiempo, el texto constitucional, artículo 149.1.18ª, atribuye al Estado competencia exclusiva para establecer el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Dicha previsión constitucional vino a desarrollarse a través de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246) , artículos 139 y siguientes , al sentar el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del

funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y que se trate de lesiones provenientes de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, según puntualiza la expresada Ley en su artículo 139.

Así pues, como sucedía bajo la legislación precedente, para que nazca la **responsabilidad patrimonial de la Administración** es necesaria una actividad administrativa (por acción u omisión -material o jurídica-), un resultado dañoso no justificado, y relación de causa-efecto entre aquélla y ésta, incumbiendo su prueba al que reclama, a la vez que es imputable a la Administración la carga referente a la existencia de fuerza mayor, cuando se alegue como causa de exoneración.

CUARTO

: Sobre los **motivos de la demanda**.

La resolución administrativa impugnada rechaza el planteamiento del ahora demandante, a propósito de la reclamación indemnizatoria en materia de responsabilidad patrimonial. Y ha de anticiparse que la reclamación indemnizatoria, al igual que el recurso jurisdiccional que ahora se resuelve, carece de fundamento, por las razones expuestas por esta Sala de forma reiterada. Así, pueden citarse las sentencias dictadas el 04 de febrero de 2013 [Rec. 323/2012], el 25 de marzo de 2013 Rec. 298/2012] y el 03 de febrero de 2014 [Rec. 318/2012], cuya aplicación al caso controvertido conduce a la desestimación del recurso jurisdiccional, por razones de seguridad jurídica y unidad de doctrina, y de igualdad en la aplicación de la ley [arts. 9 y 14 CE (RCL 1978, 2836)]. Pues en definitiva no concurre una actuación de la Administración causante del daño cuya indemnización se pretende, ya que la liquidación tributaria cuyo resarcimiento se pretende en concepto de responsabilidad patrimonial, en lo que respecta a la deuda generada en los ejercicios 1995 y 1997, vino a ser confirmada por sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 09 de mayo de 2006 [Rec. 1911/2002], y la sentencia del Tribunal Supremo de 09 de mayo de 2011 no procedió a modificar dicho pronunciamiento, ni a modificar la situación jurídica tributaria subyacente en la reclamación de responsabilidad patrimonial [art. 98 de la Ley Jurisdiccional]. Lo que excluye la concurrencia de una actuación de la Administración causante de un daño que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar, por la razón de que el acto administrativo de liquidación tributaria que se encuentra en la base de la reclamación, en lo que respecta a los ejercicios 1995 y 1997, ha sido declarado conforme a derecho y, por tanto, como queda dicho, dicha actuación administrativa no es antijurídica, ni causante de un daño que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar [arts. 139 , 141 , 142.4 y concordantes de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246)]. Por otra parte, carece de fundamento también alegar en apoyo de la reclamación de que se trata la dilación producida en la sustanciación de la vía económico-administrativa o judicial. Pues la reclamación relativa a la demora en la decisión de la reclamación económico-administrativa ha sido resuelta y desestimada mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 16 de abril de 2013, que no es objeto de este recurso jurisdiccional. Y la reclamación atinente a la eventual dilación en la tramitación y resolución de procesos judiciales ha de sujetarse al procedimiento establecido para las reclamaciones por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia [art. 293.2 y concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985, 1578 y 2635)].

Lo que antecede, conduce a la desestimación de la pretensión principal. Y del mismo modo, procede desestimar la pretensión subsidiaria, al haberse destinado la pretensión principal, y porque a través de la aquella se trata de modificar, en definitiva, un acto distinto del que es objeto de impugnación en este proceso, la liquidación de intereses de demora satisfechos por el demandante al alzarse la suspensión de la ejecución de la liquidación tributaria [ejercicios 1995 y 1997], siendo así que dicha liquidación se practicó con fecha de 07 de septiembre de 2011 en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2011 , y que, además, era susceptible de impugnación a través del planteamiento de incidente de ejecución ante el Tribunal sentenciador, como se indicaba en la propia resolución, siendo ese el cauce específico de reparación de que disponía el obligado tributario, a través de la eventual modificación de la liquidación de intereses de demora, lo que excluye la utilización del cauce de reparación del daño consistente en la reclamación de responsabilidad patrimonial.

QUINTO

:Resolución del recurso jurisdiccional. Costas procesales. Medios de impugnación de la sentencia.

1. Por todo lo expuesto, procede la desestimación del recurso jurisdiccional planteado, al ser ajustada a derecho la resolución administrativa impugnada [art. 70.1 de la Ley 29/1998 (RCL 1998, 1741)].

2. Sin imposición de las **costas procesales** causadas en esta instancia, ante las dudas de derecho que en su planteamiento presentaba la cuestión litigiosa sometida a la consideración de la Sala. Ello, en aplicación del art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional , modificado por el art. 3.11 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre (RCL 2011, 1846) , en vigor desde 31 de octubre de 2011.

3. Frente a esta sentencia **no cabe la preparación de recurso de casación** [art. 86.2 b), Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , modificado por el art. 3.6 de la mencionada Ley 37/2011].

Vistos los preceptos legales citados y demás normas de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1 **Desestimamos el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por la representación de D. Constantino , contra la Resolución adoptada con fecha de 11 de julio de 2013 por el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por delegación del Presidente de dicha entidad, en el expediente núm. NUM003 , y cuya Resolución confirmamos, por ser ajustada a derecho.

2 Sin imposición de las **costas procesales** causadas en esta instancia.

3 Notifíquese esta sentencia a las partes, con la indicación de que la misma es firme y contra ella **no cabe recurso ordinario alguno** , de conformidad con lo previsto en el artículo 86.2.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

Así por esta nuestra Sentencia, de la cual será remitido testimonio, con el expediente, a la Oficina de origen para su ejecución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN

Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de la fecha la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Certifico.

FIDE