



Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 13 Feb. 2007, rec.

1846/2002

Ponente: Garzón Herrero, Manuel Vicente.

Nº de Recurso: 1846/2002

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Sanción a entidad bancaria, por incumplimiento de requerimiento de información tributaria, no conforme a Derecho. El cliente había notificado a la entidad por conducto notarial la interposición de recurso contencioso-administrativo en que solicitaba la suspensión del acto. El banco actuó de buena fe al entender que el requerimiento quedaba suspendido preventivamente, y como no se le notificó el levantamiento de la suspensión su reiterado incumplimiento del requerimiento es legítimo.

Normativa aplicada

TEXTO

En la Villa de Madrid, a trece de Febrero de dos mil siete

SENTENCIA

VISTO por la Sección Segunda de la Sala Tercera de este Tribunal, integrada por los Excmos. Señores Magistrados anotados al margen, el Recurso de Casación interpuesto por la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., representada por la Procuradora Dª. María del Carmen Palomares Quesada, bajo la dirección de Letrado, y, estando promovido contra la sentencia dictada el 31 de Diciembre de 2001, por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo seguido ante la misma bajo el número 364/01, relativo a requerimiento de información, en cuya casación aparece, como parte recurrida, la Administración General del Estado, representada y dirigida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 31 de Diciembre de 2001 y en el recurso antes referenciado, dictó Sentencia con la siguiente parte dispositiva: "FALLAMOS: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Dª. María del Carmen Palomares Quesada, en nombre y representación de la entidad mercantil Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., con domicilio social en Bilbao, contra la resolución de fecha 22 de Diciembre del año 2000 (R.G. 374/98 y R. S. 69/98 -R), dictada por el Tribunal Económico-Administrativo Central y a la que se contraen los presentes autos número



7/364/01, debemos declarar y declaramos que dicha resolución económica-administrativa es conforme con el Ordenamiento Jurídico. Y ello, sin hacer especial pronunciamiento sobre costas procesales."

SEGUNDO.- Contra la anterior sentencia, la Procuradora D^a. María del Carmen Palomares Quesada, en nombre y representación de la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., formuló Recurso de Casación. Emplazadas las partes y remitidos los autos, la referida parte recurrente formuló escrito de interposición, que articuló en base de la letra d) del apartado 1 del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esto es, infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, que seguidamente y de forma separada se detallan: A) La sentencia de instancia confirma el acto administrativo de imposición de sanción por infracción tributaria simple con motivo de un supuesto de incumplimiento de un requerimiento de información, infringiendo las siguientes normas jurídicas, todas ellas en el sentido y con el alcance que más adelante se especifica: artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, artículo 111 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de Diciembre de 1956, artículo 30 de la Ley 1/1998 de 26 de Febrero de Derecho y Garantías de los Contribuyentes y artículos 77 y 74 (párrafo 11) del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996 de 1 de Marzo, así como los artículos 78.1, 77.4 y 83.2 de la Ley General Tributaria (83.4 segundo párrafo de la redacción anterior a la Ley 25/1995). B) Por otra parte, la infracción se produce con motivo de la no aplicación al caso controvertido, de la jurisprudencia aplicable para resolver la cuestión objeto de debate, plasmada, entre otras resoluciones, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de Abril de 1990 y las sentencias de ese Tribunal Supremo de fechas 21 de Septiembre de 1987, 2 de Noviembre de 1987, 8 de Mayo de 1987, 22 de Septiembre de 1989, 13 de Octubre de 1989, 12 de Marzo de 1992, 24 de Enero de 1994 y 29 de Octubre de 1999. C) Por último la sentencia recurrida, al declarar correcta la cuantificación de la sanción impuesta vulnera el principio de proporcionalidad que debe presidir todo régimen sancionador. Termina suplicando se case y anule la sentencia recurrida, y en consecuencia, se anule la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central y en último término, anule, asimismo, los actos administrativos de la que la misma trae causa.

TERCERO.- Señalada, para votación y fallo, la audiencia del 30 de Enero pasado, tuvo lugar en esa fecha la referida actuación procesal.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzón Herrero, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna, mediante este Recurso de Casación, interpuesto por la Procuradora D^a. María del Carmen Palomares Quesada, actuando en nombre y representación del Banco de Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., la sentencia de 31 de Diciembre de 2001 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo número 364/01, de los que se encontraban pendientes ante dicho órgano jurisdiccional.



El citado recurso había sido iniciado por quien hoy es recurrente en casación contra la resolución de fecha 22 de Diciembre del año 2000 (R.G. 374/98 y R. S. 69/98 -R), dictada por el Tribunal Económico Administrativo Central y por la que fue desestimado el recurso de alzada interpuesto por la entidad Banco Bilbao Vizcaya, S.A. contra el acuerdo de fecha 25 de Junio de 1997, del Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña, recaído en la reclamación número 6383/93, formulada por la última entidad citada en expediente administrativo sobre imposición de sanción en materia relativa a requerimiento de información.

La sentencia de instancia desestimó el recurso y no conforme con ella la demandante interpone el Recurso de Casación que decidimos.

SEGUNDO.- Los hechos admitidos por el T.E.A.C. son los siguientes:

Primero.- Con fecha 14 de Marzo de 1989 los servicios de la Inspección de los Tributos de la Administración de Sant Feliú de Llobregat de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Barcelona iniciaron actuaciones inspectoras cerca de la empresa "Cartonajes Rubio, S.A." referidas a los ejercicios 1983 a 1988. Requerido el sujeto pasivo para que aportase los movimientos de la cuenta corriente nº 0171409 del Banco Bilbao Vizcaya, sucursal nº 1019 "Les Corts" durante los años 1988 y 1989, y ante la negativa del mismo, la Inspección procedió a solicitar dicha información a la propia Entidad bancaria al amparo de lo dispuesto en los artículos 111.3 de la Ley General Tributaria y 38 del Reglamento General de la Inspección de los Tributos, mediante el correspondiente requerimiento que fue notificado el 3 de Abril de 1990 .

Segundo.- Contra dicho requerimiento la entidad "Cartonajes Rubio, S.A." interpuso reclamación ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña, que fue desestimada en sesión celebrada el 25 de Marzo de 1991, confirmando el acto administrativo impugnado. Disconforme con la misma formuló recurso de alzada ante el Tribunal Central, el cual, con fecha 3 de Diciembre de 1991, acordó revocar la resolución del Tribunal Regional y declarar inadmisibile el recurso interpuesto basándose en que la empresa carecía de legitimación para impugnar un acto administrativo dirigido a la Entidad bancaria.

Tercero.- El 5 de Febrero de 1991 la Delegación de Hacienda de Barcelona emite un nuevo requerimiento a la Entidad bancaria en el que solicita la misma información que el notificado el 3 de Abril de 1990. La empresa "Cartonajes Rubio, S.A." vuelve a interponer reclamación ante el Tribunal Regional de Cataluña, el cual, siguiendo la doctrina del TEAC, acuerda el 18 de Marzo de 1992, declararla inadmisibile. Esta resolución fue asimismo recurrida en alzada ante este Tribunal Central, el cual, en sesión celebrada el 23 de Junio de 1993, anula este segundo requerimiento, sobre el fundamento de que su contenido era idéntico al de 3 de Abril de 1990, y cuando se emitió estaba suspendido preventivamente el primero y pendiente de resolución el recurso de alzada interpuesto ante el Tribunal Central, por todo lo cual, no era procedente efectuar un nuevo requerimiento.

Cuarto.- Resuelto el recurso de alzada interpuesto contra el primer requerimiento, mediante resolución de este Tribunal de 3 de Diciembre de 1991, los servicios de Inspección remiten al Banco Bilbao Vizcaya un nuevo requerimiento de idéntico contenido a los anteriores que se notifica el 6 de Febrero de 1992, concediendo un plazo de diez días para aportar la información solicitada. Transcurrido el plazo concedido sin obtener ninguna respuesta por parte de la reclamante, se reitera el requerimiento con fecha 27 de Febrero de 1992, comunicando



además a la entidad que se había procedido a la apertura de expediente sancionador, siendo la propuesta de sanción de 48.808.406 ptas.; que, sin perjuicio de lo anterior, y en el caso de que la entidad no aportara la información requerida antes del 10 de Marzo de 1992 se procedería a proponer una nueva sanción.

Quinto.- Consta en el expediente diligencia en la que se refleja el incumplimiento por parte de Banco Bilbao Vizcaya de requerimiento de información efectuado, así como el informe a que se refiere el artículo 48.2 f) del Reglamento General de la Inspección de los Tributos, en el que se señala que la información solicitada resulta necesaria tanto para efectuar una adecuada comprobación de la situación tributaria de "Cartonajes Rubio, S.A." como para comprobar la fecha de cargo en esa cuenta de un pago al Tesoro Público realizado, según consta en declaración complementaria, el mismo día en que se iniciaron las actuaciones inspectoras. En cuanto a la graduación de la sanción el actuario indica que, además de la trascendencia que para una eficaz gestión tributaria tienen los datos solicitados debe tenerse en cuenta el incumplimiento reiterado del requerimiento, y la concurrencia de negativa, resistencia, excusa u obstrucción a la actuación inspectora. Por todo ello se propone la imposición de una sanción de 100.000.000 ptas.

Sexto.- Puesto de manifiesto el expediente a la interesada, ésta presenta escrito de alegaciones, tras el cual, el Delegado de la Agencia en Barcelona acuerda la imposición de una sanción de 100.000.000 ptas. por la infracción simple cometida, lo que se notifica a la entidad reclamante el 17 de Febrero de 1993. Contra el anterior acuerdo se interpone recurso de reposición, que es desestimado por acuerdo de fecha 2 de Julio de 1993, notificado el día 7 siguiente.

A estos hechos, que se aceptan, han de hacerseles las siguientes matizaciones:

1º) El requerimiento de 3 de Abril de 1990 fue recurrido ante el Tribunal Regional por el titular de la cuenta, declarándose la suspensión del acto. Posteriormente se recurrió en alzada, manteniéndose por tanto, la suspensión hasta el 3 de Diciembre de 1991, fecha de la resolución del Tribunal Central.

2º) Que si bien es cierto que el 6 de Febrero de 1992 se requiere nuevamente a la entidad actora para que aporte la información, dos días antes, su cliente Cartonajes Rubio, S.A. le había comunicado por conducto notarial, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el que se solicitaba la suspensión del acto, por lo que entendió que el requerimiento estaba suspendido preventivamente hasta que el Tribunal resolviera sobre la concesión o denegación de la suspensión. (Nos referimos a la primera de las resoluciones dictadas por el TEAC).

3º) Asimismo hace constar la incongruencia de la sanción impuesta, puesto que en un primer momento se le anunció una sanción de 48.808.406 ptas., que se transformaron sin mayor justificación, en 100.000.000 ptas.

4º) Finalmente, indica que con fecha 19 de Marzo de 1993 aportó la información solicitada, por lo que no cabe considerar que hubiera resistencia a la actuación inspectora.

TERCERO.- La cuestión a decidir radica en si se puede exigir la ejecución de un acto administrativo que, impugnado en vía administrativa, fue concedida la suspensión, si cuando esta vía administrativa finaliza se interpone recurso contencioso y se solicita la suspensión.



El T.E.A.C. y la sentencia impugnada entienden que en aplicación del artículo 74.11 del vigente Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas procede la ejecución del acto impugnado al no existir precepto alguno que habilite a su inejecución.

En el supuesto específico que decidimos se añade que como la resolución desestimatoria de la Suspensión se produjo el 10 de Abril de 1992 y la ejecución del requerimiento no tuvo lugar hasta un año después es evidente la improcedencia de la conducta de la entidad sancionada.

El planteamiento de la cuestión precedente exige un pronunciamiento favorable con las pretensiones del recurrente, pronunciamiento que es acorde con la doctrina y jurisprudencia de la que son manifestación las resoluciones del Tribunal Constitucional, entre otras muchas, sentencias 238/92 y 148/93 . Estas sentencias sostienen, en definitiva, que constituye, una exigencia del artículo 24 de la Constitución el no proceder a la ejecución de los actos administrativos que han agotado la vía administrativa, cuando son impugnados jurisdiccionalmente si se solicita ante estos órganos jurisdiccionales la suspensión. Sólo cuando esa suspensión es denegada, y está debidamente notificada, es posible la ejecución pendiente.

CUARTO.- Podría arguirse contra la conclusión favorable adelantada que, en este proceso se resolvió por la Audiencia Nacional el 10 de Abril de 1992 denegar la suspensión solicitada y, sin embargo, el requerimiento no fue cumplido hasta un año después.

La crítica y rechazo de este argumento exige un estudio y análisis de lo acaecido que no se ha hecho en el proceso previo, ni por las partes, ni por la sentencia impugnada, que se ha limitado a sostener una doctrina hace tiempo rechazada por el Tribunal Constitucional.

Por lo pronto, y centrándonos en el argumento del incumplimiento del requerimiento pese a haber sido resuelta de modo negativo la petición de suspensión interesa realizar las siguientes precisiones:

a) Que el aquí recurrente, BBVA, no nos consta que fuese parte en el proceso contencioso en que la petición de suspensión del requerimiento se formuló.

b) Que, sin embargo, y por medio de comunicación notarial (hecho reconocido por el T.E.A.C.) tuvo conocimiento de la interposición del recurso contencioso por Cartonajes Rubio, S.A. y que en el recurso contencioso había sido solicitada la Suspensión.

c) No consta que en el expediente sancionador, cuyo acto final constituye el objeto de este recurso, nadie informara al B.B.V.A. de la resolución judicial denegatoria de la suspensión.

Desde las precisiones precedentes es patente la improcedencia de la sanción impuesta. En primer lugar, porque la inicial postura de la demandante contraria al cumplimiento del requerimiento se encuentra respaldada por el Ordenamiento Jurídico en virtud de los pronunciamientos jurisdiccionales a que se ha hecho mención. En segundo termino, como nadie hizo saber al B.B.V.A. (de modo que haya constancia) que esa conducta había dejado de estar respaldada por el ordenamiento, al haber sido dictada una resolución judicial



denegatoria de la suspensión, éste continuó actuando en la creencia de que su incumplimiento del requerimiento inicial seguía avalado jurídicamente.

Colofón de todo lo anterior es que era obligación de los órganos sancionadores haber puesto en conocimiento del requerido que había cesado el estado de cosas que justificaba su conducta. Al no haberse hecho así es evidente que la conducta de la entidad demandante no puede ser sancionada, pues está amparada en la creencia legítima de estar actuando conforme al ordenamiento jurídico al no habersele notificado la resolución denegatoria de la suspensión acordada por la Audiencia Nacional.

QUINTO.- Una observación sobre este extremo resulta necesaria. El incumplimiento de este deber de comunicación del estado de la petición de suspensión, no se debió, esencialmente, a un error del organismo sancionador, sino al planteamiento básico de la actuación de la Administración y que ha sido frontalmente rechazado en los razonamientos precedentes consistente en afirmar que: la terminación de la vía administrativa hace ejecutable el acto objeto de recurso, con independencia de que dicha resolución administrativa final haya sido o no impugnada ante los órganos jurisdiccionales, y la petición de suspensión haya sido formulada al órgano jurisdiccional.

Consecuencia de ello es que lo sucedido judicialmente es para la Administración irrelevante, y por eso la infracción se consuma cuando agotada la vía administrativa no se cumple el requerimiento.

Tal punto de vista es claramente erróneo y da lugar a la estimación del recurso. Los hábitos administrativos descritos deberían ser modificados en el sentido expresado en esta resolución.

SEXTO.- Lo razonado comporta la estimación del recurso de casación y anulación de los actos impugnados. No resulta ocioso decir, además, que el principio de proporcionalidad no se cumple por el mero hecho de que la sanción que se impugna se encuentre dentro de los límites que el precepto aplicado autorice, que es el razonamiento que se vierte para justificar el importe de la sanción. Parece evidente que si se impone una multa de 100.000.000 de pesetas es preciso que se razonen las circunstancias que justifican la imposición de la sanción en esa cuantía, dentro del amplio margen que el texto legal confiere a la autoridad sancionadora.

SÉPTIMO.- En materia de costas no procede hacer pronunciamiento expreso de las causadas en ambas instancias a la vista de la estimación del recurso que se acuerda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional .

En su virtud, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

1º) Estimar el Recurso de Casación interpuesto por la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.

2º) Que debemos anular y anulamos la sentencia recurrida de 31 de Diciembre de 2001 dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional .

3º) Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo número 364/01.



4º) Que anulamos los actos recurridos.

5º) No hacemos expresa imposición de las costas causadas en ambas instancias.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial , lo pronunciamos, mandamos y firmamos R. Fernández Montalvo M.V. Garzón Herrero J.G. Martínez Micó E. Frías Ponce M. Martín Timón J. Rouanet Moscardó

PUBLICACIÓN.-

Leída y publicada fué la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. MANUEL VICENTE GARZÓN HERRERO, estando constituida la Sala en audiencia pública, de lo que, como Secretaria de la misma CERTIFICO.