

Tribunal Constitucional (Pleno). Auto núm. 163/1999 de 15 junio

Jurisdicción: Constitucional

Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 3001/1997

Ponente: desconocido

Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, por presunta vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1 y 31.1 CE: desestimación de recurso de súplica planteado por el Abogado del Estado contra Auto de admisión de la cuestión.

I. ANTECEDENTES

1. El día 7 de julio de 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 25 de junio de 1997, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, dado que pudiera ser contrario a los arts. 9.3, 14, 24.1 y 31.1 de la CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de tal cuestión, son, sucintamente relatados, los siguientes:

a) Fallecido don Fausto L. G., y liquidada la sociedad de gananciales, se llevó a efecto la liquidación y partición de los bienes hereditarios entre la esposa y la hija del anterior -doña Pilar C. F. y doña María Pilar G. C.-, procediendo ambas, a través de una gestoría, a la formalización y presentación de las autoliquidaciones correspondientes al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ante la Delegación Provincial de Toledo de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Posteriormente, dicha Delegación procedió a la comprobación de valores de los bienes objeto de las autoliquidaciones, actuación que, conforme a lo previsto en el art. 36.2 de la Ley 29/1987, se notificó al «presentador» de las mismas -la gestoría-, teniendo efectivamente lugar la recepción. Precepto que dispone lo siguiente: «El presentador del documento tendrá, por el solo hecho de la presentación, el carácter de mandatario de los obligados al pago del Impuesto, y todas las notificaciones que se le hagan en relación con el documento que haya presentado, ya por lo que afecta a la comprobación de valores, ya a las liquidaciones que se practiquen, así como las diligencias que suscriba, tendrán el mismo valor y producirán iguales efectos que si se hubieran entendido con los mismos interesados».

Frente a la notificación de la comprobación de valores, madre e hija, sujetos pasivos del Impuesto de Sucesiones, suscitaron la oportuna reclamación económico-administrativa, que fue inadmitida por extemporánea mediante Resolución de 24-1-1995 del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla-La Mancha. Contra la mencionada Resolución, interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Sala del citado orden del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (núm. 887/1995).

b) Tramitado el mencionado recurso, el día 2 de mayo de 1997 dicha Sala, al amparo del art. 35 LOTC, dictó providencia en la que, con suspensión del término para dictar sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, por presunta vulneración de lo previsto en los arts. 9.3, 14, 24.1 y 31.1 CE.

c) Notificada dicha resolución, el Ministerio Fiscal, mediante escrito de 19 de mayo de 1997, destaca que el art. 36.2 de la Ley 29/1987 «trata de modo igual al que ha otorgado de modo expreso su representación, que a aquel que lo único que encarga a otro es la presentación de un documento», «igualdad de trato de situaciones diferentes» que, no estando justificada, podría vulnerar el art. 14 CE. También podría el art. 36.2 citado conculcar el art. 24.1 CE en aquellos casos en los que, como consecuencia de su aplicación, se impide el acceso a la jurisdicción al administrado que, por no haber recibido personalmente la notificación del acto, presenta el recurso extemporáneamente. Las citadas razones, a su juicio, justifican el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por su parte, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en escrito de 30 de mayo de 1997, equipara la figura del art. 36.2 de la Ley 29/1987 con la del mandato tácito que establece el art. 1710 del Código Civil, de modo que, a su juicio, cualquier situación anómala que llegara a producirse sería debida al «traspaso en los límites del mandato», que podría dar lugar a responsabilidad por daños y perjuicios, pero que no vulneraría el art. 24.1 CE. Tampoco vulneraría el precepto del art. 14 CE dado que, amén de que la medida que establece es «razonable», se encuentra prevista también en el art. 56.2 del Real Decreto Legislativo 1/1993, que regula el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Rechaza, por último, la violación del art. 9.3 CE ya que, conforme al art. 65, núms. 2 y 3, del Real Decreto 1629/1991, el efecto de las notificaciones que se hagan al presentador debe limitarse a las personas a las que manifieste representar. Por las razones expuestas, considera que el planteamiento de la cuestión no resulta pertinente.

De la misma opinión es el Abogado del Estado, quien, en escrito de 3 de junio de 1997, estima que el instituto del art. 36.2 de la Ley 29/1987 no produce en todo caso la indefensión, vulneradora del art. 24.2 CE, del sujeto pasivo del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Debe entenderse -señala- que quien ostenta la representación de una persona tiene la obligación de poner en su conocimiento lo que a su derecho convenga, siendo la Administración gestora la que, «en cada caso y a la vista del expediente», determine si es procedente o no apoyarse en la presunción legal del citado art. 36.2, y competencia exclusiva de los Tribunales y mera cuestión de legalidad ordinaria establecer si tal decisión se ajusta al criterio de proporcionali-

dad, pudiendo, además, el interesado «acreditar o desvirtuar la presunción legal de la figura del representante».

Mediante escrito de 28 de mayo de 1997, en fin, el actor en el proceso contencioso-administrativo considera, con remisión a los argumentos esgrimidos en su escrito de formalización de la demanda, que el art. 36.2 de la Ley 29/1987 vulnera los arts. 9.3, 14, 24.1 y 31.1 CE, razón por la cual estima conveniente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Mediante Auto de 25 de junio de 1997, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha acordó, con suspensión del plazo para dictar sentencia, elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación al art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por cuanto pudiera resultar contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), al principio de igualdad (art. 14 CE), al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE). En la fundamentación jurídica del Auto se razona, en esencia, en los siguientes términos:

a) El art. 36.2 de la Ley 29/1987 establece una excepción al régimen general en virtud del cual se notificarán a los interesados las liquidaciones tributarias (art. 124 de la Ley General Tributaria) y, en general, todos los actos administrativos y las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses (art. 58 de la Ley 30/1992). También constituye una excepción al régimen voluntario de la representación (arts. 43 de la Ley General Tributaria y 32 de la Ley 30/1992), al presumir «iuris et de iure» e imperativamente que quien presenta el documento que contenga actos o contratos sujetos al Impuesto de Sucesiones y Donaciones actúa como mandatario de los obligados al pago.

b) Frente a lo que mantiene el Abogado del Estado, se razona en el Auto de planteamiento, ni la relación de confianza que indudablemente genera la presentación de un documento autoriza a suponer que existe una voluntad de otorgar un mandato representativo por parte de los obligados al pago del Impuesto en todas las actuaciones sucesivas relacionadas con la gestión de éste, ni la finalidad de la presunción legal que establece el art. 36.2 de la Ley 29/1987 está en evitar el otorgamiento de poderes innecesarios por reiterativos, dadas las facilidades que dan las leyes para que se acredite la representación por cualquier medio admisible en Derecho, ni, en fin, puede considerarse innecesario que quede constatada la existencia del poder que permite actuar a nombre de otro y trasladar a éste todas las consecuencias de la actuación del mandatario.

c) La verdadera finalidad de la norma cuestionada no es otra que facilitar a la Administración la gestión del Impuesto en cuestión. Tal finalidad, empero, no puede justificar esta excepción al régimen general de las notificaciones y de la representación voluntaria, ya que se propician situaciones de indefensión, como las que se habrían dado en el caso enjuiciado en el proceso «a quo», al dar validez a la notificación de actos administrativos que, siendo trascendentes para los interesados, no garantizan su conocimiento efectivo para que éstos puedan acceder a la tutela judicial. Efectivamente, es posible que tanto el sujeto pasivo del Impuesto de Sucesiones y Dona-

ciones como el presentador del documento que da lugar a la liquidación del tributo desconozcan los efectos de la notificación a este último de un acto como la comprobación de valores, pudiendo éste adquirir firmeza -impidiendo, por consiguiente, el acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE)- si llega a conocimiento del interesado una vez finalizado el plazo legalmente previsto para recurrir; como también es posible que el presentador intervenga en las actuaciones de gestión al margen de la voluntad del sujeto pasivo del Impuesto, provocándole indefensión (art. 24.1 CE).

d) Por otro lado, la figura que contempla el precepto legal cuestionado -prevista también para el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (art. 56 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre)-, a juicio de la Sala, no tiene justificación objetiva y razonable, por lo que resultaría contraria a los principios de igualdad (arts. 14 y 31.1 CE) y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), dado que el fin lícito de facilitar la gestión del Impuesto no es razón suficiente para prescindir de las garantías que suponen para los interesados el régimen general de notificaciones y de intervención por medio de representante, ni, como advierte el Ministerio Fiscal, autoriza a sacrificar la libertad de decidir a quién y hasta qué límite se ha de conferir la confianza necesaria para que sus actos aparezcan como propios. No estando justificada la presunción legal de mandato, no altera la conclusión alcanzada la circunstancia de que, como mandatario, el presentador del documento tenga, bajo responsabilidad en vía civil, el deber de comunicar al obligado tributario todo lo que afecte a sus derechos e intereses.

e) En fin, el argumento del Abogado del Estado -según el cual será la Administración gestora la que, en cada caso y a la vista del expediente, decidirá si es procedente o no apoyarse en la presunción legal del art. 36.2 de la Ley 29/1987, y competencia exclusiva de los Tribunales establecer si dicha decisión se ajusta al principio de proporcionalidad- choca frontalmente con la letra del precepto, que no admite prueba en contrario respecto de la presunción legal que establece.

4. Por providencia de 14 de julio de 1998 la Sección Cuarta acordó la admisión a trámite de la cuestión núm. 3001/1997, así como, de conformidad con el art. 37.2 LOTC, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes.

5. El día 25 de julio de 1998 tiene entrada un escrito del Abogado del Estado en cuya virtud interpone recurso de súplica contra la citada providencia de 14 de julio, por estimar, de conformidad con los arts. 163 CE y 35.1 LOTC, que el fallo que ha de dictarse en el oportuno procedimiento judicial no depende directamente de la validez de la norma cuestionada, el art. 36.2 de la Ley 29/1987.

En efecto, y luego de recordar los concretos términos en que se plantea la duda de constitucionalidad, esto es, que el presentador del documento, a efectos de la liquidación de los Impuestos de Sucesiones y Donaciones, no sea un verdadero y propio representante del sujeto pasivo, ya por no venir autorizado por el interesado para la pertinente presentación, ya por resultar estrictamente constreñida la encomienda conferida a la referida presentación, de suerte que el mandato «ope legis» previsto

en aquella norma pudiera redundar en la transgresión de los preceptos constitucionales que se dicen infringidos, en particular, en lo atinente al derecho de tutela judicial efectiva, constata que en el caso presente, el que está en la base de la litis, el presentador del documento, gestor administrativo de profesión (cuyo carácter de representante de particulares y entidades, a los efectos del mandato regulado en el Código Civil, arts. 1709 y siguientes, viene expresamente proclamado en el art. 2 del Estatuto orgánico de la profesión de gestor administrativo de 1 de marzo de 1963, según redacción del Real Decreto 606/1977, de 24 de marzo), era representante voluntario de las interesadas, quien llevó a cabo la presentación del documento en nombre e interés de aquéllas, «dominae negotii», a cuya esfera jurídica se imputan los efectos del referido acto de presentación, tal y como viene a reconocerse en el escrito de la demanda contencioso-administrativa (hechos quinto y sexto) e, incluso, en el propio Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (fundamento de derecho primero).

De esta suerte, se apostilla, las consecuencias derivadas del incumplimiento por el gestor, representante voluntario de las interesadas, de su deber de poner de modo diligente en conocimiento de aquéllas las notificaciones practicadas por la Administración (comprobación de valores, liquidaciones) deben permanecer ancladas en el seno del contrato de mandato (arts. 1710, párrafo segundo, 1718, párrafo primero, 1719 y 1726 del Código Civil; incluso, viene a decirse, el gestor oficioso de negocios ajenos debe indemnizar al principal los perjuicios que ocasione por culpa o negligencia: art. 1889 del Código Civil), sin que, por tanto, desde esta perspectiva, el cuestionado art. 36.2 devenga relevante a efectos de la resolución del pleito, relevancia que sólo cabría predicar del supuesto, que no es el caso, del mero presentador, no representante voluntario, del documento.

6. Por providencia de la Sección Cuarta de 9 de septiembre de 1998 se acuerda tener por interpuesto por el Abogado del Estado recurso de súplica contra la providencia de admisión del anterior 14 de julio, así como dar traslado del mismo al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de tres días, pudiera alegar lo que estimase conveniente.

7. Mediante escrito registrado el día 16 de septiembre de 1998 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del Acuerdo de la Mesa por el que se comunica que, aun cuando el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, mediante remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

Asimismo, y en virtud de escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de septiembre de 1998, el Presidente del Senado remite Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se solicita la personación de ésta en el procedimiento y se ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Mediante escrito registrado el día 25 de septiembre de 1998 el Fiscal General del Estado se adhiere al recurso de súplica formulado por el Abogado del Estado y, en su consecuencia, interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Tras ponderar el acierto de la argumentación contenida en el escrito de aquél, juzga irrelevante la cuestión suscitada por entender que en el caso «a quo» el presentador del documento, que ejercía los actos propios de su profesión de gestor

administrativo, era un verdadero y propio representante voluntario de quienes aparecían como sujetos pasivos del Impuesto de Sucesiones, con quienes colaboró estrechamente, hasta el punto de firmar las autoliquidaciones presentadas, de donde ha de inferirse que, en los términos planteados por la cuestión, la validez del art. 36.2 de la Ley 29/1987 no resulta determinante del fallo que ha de pronunciarse.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El recurso de súplica del Abogado del Estado, y al que se adhiere el Fiscal General del Estado, tiene por objeto la providencia en cuya virtud se admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente al art. 36.2 de la Ley 29/1987, de los Impuestos de Sucesiones y Donaciones, precepto que dispone lo siguiente:

«El presentador del documento tendrá, por el solo hecho de la presentación, el carácter de mandatario de los obligados al pago del Impuesto, y todas las notificaciones que se le hagan en relación con el documento que haya presentado, ya por lo que afecta a la comprobación de valores, ya a las liquidaciones que se practiquen, así como las diligencias que suscriba, tendrán el mismo valor y producirán iguales efectos que si se hubieran entendido con los mismos interesados».

En concreto, la duda de constitucionalidad suscitada por el proponente de la cuestión parte de la siguiente premisa, a saber, que la consideración, a todos los efectos, como mandatario del sujeto pasivo (u obligado, en su caso, al correspondiente pago) de quien presente el o los documentos relativos a la autoliquidación de los impuestos que aquí nos ocupan, el de Sucesiones en concreto, puede ser contraria a los preceptos constitucionales que se dicen, por las específicas razones allí expuestas, infringidos en el Auto de planteamiento. Contrariedad, y esto es lo decisivo en la argumentación que se nos ha ofrecido, que dimanaría de la eventualidad de que el presentador de la pertinente documentación deviniera, ya carente de toda autorización para efectuar la correspondiente presentación, ya constreñido en su encomienda a realizar estrictamente la citada presentación. Y contrariedad que, en lo sustancial, de aceptarse el punto de partida expresado, se predicaría respecto del art. 24.1 CE, en la medida en que la falta de una diligente puesta en conocimiento a los interesados por el presentador del documento de las notificaciones que, a efectos de comprobación de valores y, en su caso, liquidación, le hubieran sido practicadas por la Administración, enervaría la posibilidad de utilizar por aquéllos frente a los actos notificados al presentador/mandatario «ope legis» los oportunos recursos, administrativos, económico-administrativos y jurisdiccionales.

2. La impugnación de la admisión a trámite de la cuestión así formulada trae causa, según opina el Abogado del Estado, de la indebida fundamentación del llamado juicio de relevancia a que, según el art. 35.1 CE, se supedita la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, a la indebida argumentación acerca del modo en que la resolución del pleito depende de la validez de la norma discutida. En este sentido, es oportuno recordar que, a los efectos del correcto planteamiento de la cuestión y, por tanto, de su admisión a trámite, la mera aplicabilidad en el proceso «a quo» de la regla legal cuestionada no es equivalente a la exigida relevancia constitucional del juicio que ha de expresar el órgano judicial, relevancia, por otro lado, que tampoco puede identificarse con una supuesta prejudicialidad constitucional (SSTC 42/1986, 116/1987 y 183/1992).

Un juicio que, amén de demandar del proponente de la cuestión una argumentación razonable (ATC 946/1985), suficiente (ATC 493/1986, fundamento jurídico 1º) y coherente con el tipo de proceso en que se suscite la cuestión (STC 166/1986, fundamento jurídico 6º) acerca de la aludida relevancia, estriba en la relación de dependencia que debe existir entre el pronunciamiento sobre la validez de la ley y el que ha de dictar el órgano judicial, de suerte que esta relación (correlación, conexión o nexo causal, por traer a colación otras expresiones de la jurisprudencia constitucional: SSTC 94/1986, fundamento jurídico 3º, 3/1988, fundamento jurídico 1º y 41/1990, fundamento jurídico 2º y ATC 664/1985, fundamento jurídico 1º), de carácter lógico y directo, ha de venir referida, más que a la satisfacción o rechazo de la pretensión hecha valer en el correspondiente pleito (STC 3/1988), a la propia resolución judicial que ha de dictarse en aquél y cuyo pronunciamiento ha quedado en suspenso por razón de la promoción de la oportuna cuestión. Esto es, en los términos del ATC 493/1986, se trata de que el juzgador ponga de manifiesto «de qué manera, a la vista del objeto del proceso en curso, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente pero de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido, descartando ya cualquier otro parámetro distinto a la disposición de ley cuestionada para llegar a dicha resolución» (fundamento jurídico 2º). O, más precisamente aún, el juicio de relevancia que ha de emitir el órgano jurisdiccional ha de concretar justamente la «interrelación entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial» (STC 80/1994, fundamento jurídico 2º).

3. Pues bien, viniendo de nuevo al caso que nos ocupa, admitida la directa aplicación en el procedimiento «a quo» del art. 36.2 de la Ley 29/1987 (aplicación que el proponente de la cuestión da por sentada, luego de despejar alguna duda al respecto), en cuanto regla «de la decisión» o «norma determinante del fallo» (SSTC 14/1981, fundamento jurídico 1º, 230/1991, fundamento jurídico 2º y 150/1992, fundamento jurídico 1º), ha de concluirse, en atención al propio ámbito acotado por el órgano judicial como objeto de la duda de constitucionalidad suscitada, que es, en lo que aquí importa, lo decisivo a efectos de la viabilidad de la cuestión, esto es, a efectos de la relevancia del juicio en que se basa la promoción, que la validez o invalidez del precepto referido es trascendente a fin de precisar el alcance del fallo que haya de dictarse.

En efecto, identificada la duda de constitucionalidad en la relación de mandato que construye el art. 36.2 de la Ley 29/1987, resulta indiferente, desde la perspectiva del juicio de relevancia, que en el caso que subyace al planteamiento de aquélla el presentador del documento de autoliquidación del Impuesto de Sucesiones tuviera la cualidad de gestor administrativo, profesional que, según su Estatuto orgánico (art. 2 del Reglamento de 1 de marzo de 1963, en la redacción dada por el Real Decreto 606/1977), traba con las entidades o particulares cuyos negocios gestiona una verdadera y propia relación de mandato, en el sentido de los arts. 1709 y siguientes del Código Civil, al configurarse como representante voluntario del principal o «dominus negotii», sobre cuya esfera jurídica repercuten las actuaciones realizadas por aquél. En este sentido, y con independencia de que las eventuales consecuencias dimanantes de un indebido cumplimiento de las obligaciones que incumben profesionalmente al gestor administrativo hayan de dilucidarse en el seno de la relación de mandato (en particular, arts. 1718, párrafo primero, 1719 y 1726 del Código Civil), es la incidencia que en el derecho de tutela judicial efectiva «ex» art. 24.1 CE, en su

dimensión o vertiente primaria de acceso a la jurisdicción, pueda desplegar la relación de mandato a que se contrae el precepto cuestionado por el órgano «a quo» el nervio de la duda de constitucionalidad suscitada, que, en consecuencia, viene provista de la precisa justificación y relevancia como para merecer su admisión a trámite y, por ende, la desestimación de la súplica entablada por el Abogado del Estado. En virtud de lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica planteado por el Abogado del Estado y, en consecuencia, confirmar la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3001/1997.

Madrid, a quince de junio de mil novecientos noventa y nueve.