**STC 25/2001, de 29 de enero de 2001**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 1351/99, promovido por doña Catalina Canals Albertí, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García y asistida por el Letrado don Raimundo Clar Barceló, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 23 de febrero de 1999, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1210/96. Este procedimiento se siguió respecto a la Resolución del Tribunal Económico- Administrativo Regional de las Islas Baleares de fecha de 28 de junio de 1996, desestimatoria de la reclamación interpuesta contra dos liquidaciones giradas por la Administración tributaria en concepto de recargo único del 50 por 100 por ingreso espontáneo fuera de plazo con base en el artículo 61.2 de la Ley General Tributaria, tras la redacción que le dio la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del IRPF. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de marzo de 1999, el Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García, en nombre y representación de doña Catalina Canals Albertí, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 23 de febrero de 1999, dictada en el procedimiento indicado en el encabezamiento.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Con fecha de 17 de agosto de 1994 la ahora quejosa presentó dos declaraciones complementarias al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), correspondiente a los ejercicios 1990 y 1991, tras lo cual, la Administración tributaria giró dos liquidaciones, núms. 0760094520016690 y 0760094520016700, por importes de 814.809 y 561.933 pesetas, respectivamente, aplicándole a las cuotas ingresadas un recargo del 50 por 100, basándose para ello en el artículo 61.2 de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT) tras la redacción que le dio la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del IRPF.

b) Frente a dichas liquidaciones la recurrente en amparo interpuso reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de las Islas Baleares, que por Resolución de fecha de 28 de junio de 1996 la desestimó, confirmando las liquidaciones giradas.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo (núm. 1210/96), el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, mediante Sentencia de fecha de 23 de febrero de 1999 acordó desestimarlo, al entender que aquel recargo no tiene la naturaleza de una sanción. Igualmente, se consideró como no necesario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solicitada por la actora contra la citada norma, dada la inexistente naturaleza sancionadora de la figura cuestionada.

3. En su demanda de amparo aduce la recurrente la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la defensa, a la presunción de inocencia, a un proceso con plenitud de garantías y a utilizar los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE). A juicio de la quejosa, las liquidaciones del recargo único del 50 por 100, giradas por la Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de Baleares han vulnerado su derecho a la defensa, recogido en el art. 24 CE, porque, pese a que la verdadera naturaleza de dicho recargo es sancionadora, la Administración tributaria no tramitó, como resultaba preceptivo, un expediente en el que le concediera audiencia y le diera la posibilidad, si lo estimaba conveniente, de formular alegaciones y proponer aquellos medios de prueba que considerara como más idóneos para la defensa de sus intereses.

La demandante de amparo fundamenta la naturaleza sancionadora del recargo único del 50 por 100, establecido en el art. 61.2 LGT, en su redacción dada por la Ley 18/1991, en la doctrina sentada por la STC 164/1995, de 13 de noviembre, en la que este Tribunal se pronunció sobre un recargo del 10 por 100 establecido para los mismos supuestos -ingresos extemporáneos sin previo requerimiento- por el art. 61.2 LGT, en su redacción derivada de la Disposición adicional trigésimo primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. A su juicio, algunas de las consideraciones y argumentaciones jurídicas contenidas en la citada Sentencia permiten llegar a la conclusión de que el recargo del 50 por 100 tiene carácter sancionador.

Concretamente recuerda la demanda de amparo que este Tribunal señaló en el FJ 4 de la citada Sentencia que si "pese al nomen iuris utilizado por el legislador, la cuantía del recargo alcanzase o se aproximara al importe de las sanciones, podría concluirse que se trataba de una sanción". Y, en sentido opuesto, que "la imposición del pago de una suma de dinero cuya cuantía se aleja muy destacadamente, y por debajo, de las multas, no tiene una finalidad represiva". Y que, en la misma línea, afirmaba la citada Sentencia en el FJ 5 que el hecho de que los recargos tengan una función coercitiva, disuasoria o de estímulo no los convierte en sanciones, por cuanto su función no es represiva, siempre y cuando "cuantitativamente no alcancen el valor de las sanciones (ni siquiera de las atenuadas)". Sentado esto, este Tribunal llegó a la conclusión de que el citado recargo del 10 por 100 no constituía una sanción, dado que su cuantía siempre era inferior al importe de la sanción que se podría imponer al sujeto pasivo.

De lo anterior infiere la recurrente en amparo que para discernir la verdadera naturaleza de los recargos hay que aplicar un criterio cuantitativo. De este modo, a su juicio, estaremos ante recargos con finalidad indemnizatoria cuando su cuantía no exceda de la del interés de demora; cumplirá una función disuasoria o estimuladora del cumplimiento de la obligación de ingresar en plazo cuando, excediendo de la cuantía mínima del interés de demora, no llegue a alcanzar la cuantía mínima de la sanción correspondiente al ingreso fuera de plazo; y, finalmente, tendrá carácter sancionador en los supuestos en los que su cuantía iguale o supere a la de las sanciones. Esto sentado, la recurrente llega a la conclusión de que el recargo del 50 por 100 aplicado por la Dependencia de Gestión de la Delegación de Baleares de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, tiene carácter sancionador, dado que su cuantía coincide exactamente con la sanción mínima prevista en el art. 87.1 LGT para los supuestos de ingresos realizados fuera de plazo.

Una vez determinado el carácter sancionador del recargo del 50 por 100 establecido en el art. 61.2 LGT, en su redacción dada por Ley 18/1991, la quejosa señala que la Administración tributaria se lo aplicó de plano, sin sujeción a la normativa que regula el procedimiento sancionador, y sin que en ningún momento se hubiera incoado y tramitado un expediente sancionador con todas las garantías establecidas en el art. 24 CE, de aplicación, en lo esencial, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, al procedimiento administrativo sancionador, por lo que dicho precepto constitucional resultó vulnerado.

En virtud de lo expuesto, la recurrente termina su alegato solicitando el otorgamiento del amparo y, en consecuencia, que se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares y de la resolución dictada por el Tribunal Económico- Administrativo Regional de Baleares, así como de las liquidaciones giradas por la Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de Baleares, reconociéndole el derecho a un proceso administrativo con la totalidad de las garantías constitucionales, en especial, conforme con el principio de contradicción, y el respeto de los derechos de audiencia y defensa.

4. Por providencia de 15 de julio de 1999, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares para que remitiese testimonio del recurso núm. 1210/96, interesando igualmente del órgano judicial que previamente emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, a fin de que, si así lo deseasen, pudiesen comparecer, en el plazo de diez días, en el presente proceso constitucional, lo que se llevó a efecto por el Abogado del Estado mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal con fecha de 21 de julio de 1999.

5. Por diligencia de ordenación de 27 de septiembre de 2000, la Sala Primera acordó, a tenor de lo previsto en el art. 52.1 LOTC, dar vista de las actuaciones remitidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días para que, si lo considerasen oportuno, presentaran dentro de dicho plazo las alegaciones que estimaren convenientes.

6. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de octubre de 1999, en el que se interesa se dicte Sentencia otorgando el amparo: en las actuaciones se aprecia una lesión de las garantías del art. 24 CE. En dicho escrito, tras centrar el objeto del recurso y señalar el precepto constitucional que se dice vulnerado (el art. 24 CE), comienza destacando que nos encontramos ante un recurso de amparo de los previstos en el art. 43 LOTC, dado que lo realmente recurrido no es, como se afirma en la demanda de amparo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, sino la liquidación de la Agencia Tributaria de 2 de diciembre de 1994, en la que se aplica de plano el recargo.

Seguidamente advierte que la Administración tributaria se atuvo a la normativa legal entonces vigente -esto es, a la literalidad del art. 61.2 LGT, en su redacción dada por la Ley 18/1991-, de manera que, de existir inconstitucionalidad, habría que residenciarla en la Ley, y no en la concreta actuación administrativa, que se limitó a aplicarla. Recuerda asimismo el Ministerio Fiscal que, habiéndose planteado contra el citado art. 61.2 LGT diversas cuestiones de inconstitucionalidad (las registradas bajo el núm. 662/97 y acumuladas), el amparo a otorgar en el presente procedimiento dependerá del resultado de dichas cuestiones, por lo que, tal y como aconseja el ATC 145/1990, FJ 2, interesa la suspensión del mismo hasta que se resuelvan las cuestiones de inconstitucionalidad, donde se establecerá un criterio acerca de la adecuación constitucional de la Ley que da cobertura al acto administrativo impugnado. Sin perjuicio de ello, a la vista de que el Fiscal General del Estado mantiene en las citadas cuestiones de inconstitucionalidad la incompatibilidad del concreto inciso del art. 61.2 LGT con las garantías del art. 24 CE, el Fiscal interesa también el otorgamiento del amparo.

Por lo que al fondo del asunto se refiere, considera el Fiscal que el núcleo del problema que se plantea ahora reside en dilucidar si la doctrina sentada por la STC 164/1995, respecto del recargo establecido en el art.. 61.2 LGT, en su redacción dada por la Ley 46/1985, es trasladable al recargo establecido por el mismo precepto en su redacción dada por la Ley 18/1991. A este respecto, después de reproducir ambos preceptos, recuerda que, mientras que el recargo declarado constitucional por la STC 164/1995 era del 10 por 100, el aplicado al demandante de amparo es del 50 por 100, razón por la cual resulta preciso estudiar con detalle los términos en que fue declarada la constitucionalidad del precepto entonces dubitado.

A continuación, tras reproducir varios extractos de los FFJJ 2, 4 y 5 de la STC 164/1995, el Fiscal resume la doctrina transcrita en tres puntos. En primer lugar, la finalidad del recargo es el estímulo del abono de los ingresos efectuados fuera de plazo y antes de que exista requerimiento, pero este favorecimiento del pago no puede ser tan intenso que disuada de hacerlo dentro de plazo. En segundo lugar, el recargo carece de carácter sancionador siempre que su cuantía no alcance ni se aproxime a la de las sanciones. En tercer lugar, en fin, la función disuasoria del recargo pasa a ser represiva si alcanza el valor de las sanciones, aunque sean las atenuadas.

A juicio del Ministerio Fiscal, la aplicación de la doctrina citada al caso de autos obliga al estudio de cuál hubiese sido el importe de la sanción correspondiente en el supuesto de que el ingreso no hubiera sido voluntario, sino requerido por la Administración tributaria. A este respecto, después de analizar el contenido de los arts. 79 a), 82 e) y 87.1 LGT vigentes en el momento de los hechos, el Fiscal concluye que el importe de la sanción correspondiente en el caso planteado hubiera sido probablemente la misma que el recargo impuesto, salvo el interés de demora. Así se deduce -señala- del hecho de haber procedido al ingreso de forma voluntaria y previa al requerimiento, lo que constituye una causa de atenuación, que, aplicada sobre la cuantía de la multa (del 50 al 300 por 100), acarrearía su imposición en el grado mínimo (el 50 por 100).

Bajo estas premisas el Ministerio Público considera que el sistema establecido en el art. 61.2 LGT cuestionado es positivo para la finalidad de la norma de favorecer el pago voluntario, dado que el único beneficio que recibe el contribuyente moroso que ingresa voluntariamente su deuda es el ahorro del interés de demora, mientras que si elude el pago pierde la atenuante, pero tiene la posibilidad de que la Administración tributaria no perciba su omisión. Por otra parte, el recargo del 50 por 100 se aproxima claramente al importe de las sanciones atenuadas, de manera que, conforme a la doctrina sentada en la STC 164/1995, viene a perder su carácter disuasorio para acercarse al represivo.

En definitiva, a juicio del Ministerio Fiscal, nos encontramos ante una sanción encubierta para cuya imposición no se han tenido en cuenta los aspectos subjetivos del retraso (la culpabilidad), ni se ha instruido el pertinente expediente sancionador, con la preceptiva audiencia previa del interesado. Las garantías del procedimiento administrativo sancionador pueden quedar, pues, burladas, con lo que habría que concluir que el inciso del art. 61.2 LGT aplicado sería contrario al art. 24 CE. En suma, el amparo debe prosperar, y su alcance ha de ser la declaración de nulidad de la liquidación del recargo impugnada, por haberse practicado sin el debido expediente sancionador y sin las garantías de audiencia, contradicción y prueba previstas en el art. 24 CE.

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 27 de octubre de 1999, en el que suplica se dicte Sentencia totalmente denegatoria del amparo pretendido. En su escrito, tras destacar que la presente demanda de amparo es muy semejante al contenido de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 662/97 y 1758/97, remitiéndose a las alegaciones allí efectuadas, y señalar que debe entenderse encuadrada en el art. 43 LOTC -dado que la infracción del art. 24.2 CE se imputa a la Administración tributaria por haber impuesto el recargo del 50 por 100 sin tramitar un procedimiento sancionador con todas las garantías, pese a su auténtico carácter sancionador-, sostiene que los recargos por ingresos correspondientes a declaraciones- liquidaciones o autoliquidaciones, hechas fuera de plazo sin previo requerimiento, carecen en sí mismos de naturaleza sancionadora, dada la pluralidad de fines (indemnizatorio, disuasivo, coercitivo y estimulador) a los que sirven, según habría reconocido la STC 164/1995. Ciertamente - señala-, los FFJJ 4 y 5 de la citada Sentencia admiten que los recargos puedan transformarse en sanciones, cuando su cuantía alcanzase o se aproximase al importe de las sanciones, incluso de las atenuadas. Niega, sin embargo, que dicha afirmación permita llegar a la conclusión de que el recargo del 50 por 100 sea una sanción, dando por reproducidas, a estos efectos, las alegaciones vertidas en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 662/97 y 1758/97.

Para verificar si el recargo se transforma o no en sanción material -a su juicio- debe tenerse en cuenta que, con arreglo a la letra del art. 61.2 LGT, su aplicación excluye, no sólo las sanciones, sino también el interés de demora, exclusión ésta que únicamente puede deberse a que cumple la función indemnizatoria propia del interés legal de demora y la función disuasiva que ha de adscribirse al incremento de hasta el 25 por 100 sobre el interés legal conforme a la STC 76/1990, FJ 9.

Pues bien, atendidos los plurales fines que sirve el recargo del 50 por 100, el Abogado del Estado niega su carácter sancionador y, por ende, la denunciada vulneración del art. 24.2 CE. En este sentido recuerda que en el primero de los recargos del 50 por 100 aplicados (el correspondiente al IRPF de 1990) el retraso del contribuyente fue de 1154 días. El tipo pertinente para el cálculo del interés era el del momento de iniciación del devengo (art. 58.2.b LGT, antes de la reforma de la LGT por Ley 25/1991). En 1991, fecha en que debió hacerse el ingreso omitido, el tipo de interés legal era el 10 por 100 y el tipo del interés tributario de demora el 12 por 100 (Disposición adicional segunda de la Ley 31/1990); en todo caso, en 1992 y 1993 el tipo de interés legal fue del 10 por 100 y el tributario de demora se mantuvo en el 12 por 100, bajando ambos un punto en 1994. Así pues -señala-, un 10 por 100 anual es estrictamente indemnizatorio y tiene función disuasiva un 2 por 100 anual, puntos en que el interés tributario de demora viene incrementado por encima del legal. Por lo tanto, del 50 por 100 del recargo aplicado hemos de deducir unos 38 puntos que cumplen función estrictamente indemnizatoria y disuasoria. El 12 por 100 restante, con función coercitiva, está muy lejos de la sanción mínima por infracción grave consistente en dejar de ingresar en plazo todo o parte de la deuda tributaria [art. 79 a) LGT], que es del 50 por 100.

En el segundo de los recargos del 50 por 100 aplicados (el relativo al IRPF de 1991), el retraso del contribuyente fue de 786 días. Cuando debió hacerse el ingreso omitido, en 1992, el tipo de interés legal era del 10 por 100 y el tipo del interés tributario de demora el 12 por 100 (Disposición adicional séptima de la Ley 31/1991), tipos que se mantuvieron en 1993 y bajaron un punto en 1994. Así pues, un 10 por 100 anual es estrictamente indemnizatorio y tiene función disuasiva un 2 por 100 anual, puntos en que el interés tributario de demora viene incrementado por encima del legal. Por lo tanto, del 50 por 100 del recargo aplicado hemos de deducir unos 26 puntos que cumplen función estrictamente indemnizatoria y disuasoria. El 24 por 100 restante, con función coercitiva, también está lejos de la sanción mínima del 50 por 100 por infracción grave consistente en dejar de ingresar en plazo todo o parte de la deuda tributaria.

8. La quejosa presentó sus alegaciones el 28 de octubre de 1999, insistiendo en las alegaciones vertidas en el escrito de interposición de la demanda de amparo, y suplicando la concesión del amparo.

9. Por diligencia de ordenación de la Sala Primera de este Tribunal de fecha de 7 de diciembre de 1999 se acordó conceder a la parte recurrente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, un plazo común de diez días para que alegasen lo que estimaran oportuno respecto a la posible acumulación -interesada por el Abogado del Estado en el recurso núm. 3423/98- del presente recurso de amparo con el seguido ante la Sala Segunda de este Tribunal bajo el núm. 3423/98, pronunciándose todos en sentido favorable a la acumulación. No obstante, por ATC 59/2000, de 28 de febrero, se denegó la acumulación al no apreciarse la conexión a que se refiere el art. 83 LOTC.

10. Por providencia de fecha 25 de enero de 2001, se señaló el día 29 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de 23 de febrero de 1999, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1210/96, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la Resolución de 28 de junio de 1996 del Tribunal Económico-Administrativo Regional de las Islas Baleares, desestimatoria, a su vez, de la reclamación instada contra dos liquidaciones giradas por la Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de Baleares en concepto de recargo único del 50 por 100 por ingreso espontáneo fuera de plazo, establecido en el art. 61.2 LGT, en su redacción dada por la Disposición adicional decimocuarta, apartado 2, de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF.

Considera la solicitante de amparo que las citadas liquidaciones han vulnerado su derecho a la defensa reconocido en el art. 24 CE porque, pese a que la verdadera naturaleza del recargo del 50 por 100 de la deuda tributaria establecido en el mencionado art. 61.2 LGT es sancionadora, la Administración tributaria no tramitó, como resultaba preceptivo en estos casos, un expediente sancionador en el que se le concediera audiencia y se le diera la posibilidad de formular alegaciones y proponer los medios de prueba que considerara idóneos para la defensa de sus intereses.

2. La cuestión planteada en el presente recurso de amparo ha sido resuelta por la reciente STC 276/2000, de 16 de noviembre, en la cual se declaró la inconstitucionalidad del art. 61.2 LGT, según la redacción que a este precepto le dio la Disposición adicional decimocuarta, apartado 2, de la Ley 18/1991, al establecer un recargo único del 50 por 100 para los ingresos correspondientes a declaraciones liquidaciones o autoliquidaciones realizadas fuera de plazo sin requerimiento previo por parte de la Administración.

Hemos afirmado en esta Sentencia -a cuya doctrina nos remitimos ahora-, que el recargo del 50 por 100 previsto en el citado precepto legal "en tanto que supone una medida restrictiva de derechos que se aplica en supuestos en los que ha existido una infracción de Ley y desempeña una función de castigo, no puede justificarse constitucionalmente más que como una sanción" (FJ 5). Por ello dejamos establecido que a estos recargos les resultan de aplicación las garantías materiales y procesales que se deducen de los arts. 25.1 y 24.2 CE. Declaramos, en suma, la inconstitucionalidad de este precepto al comprobar que, si bien era respetuoso con las garantías de certeza que se derivan del principio de legalidad penal, no podía considerarse, sin embargo, acorde con las garantías que se deducen del art. 24.2 CE; la norma que lo consagra no sólo no establece expresamente que deba aplicarse respetando estas garantías, sino que, dado su tenor literal, conduce justo a lo contrario, esto es, a su imposición de plano.

3. La aplicación de esta doctrina al presente caso nos lleva derechamente a otorgar el amparo solicitado, por cuanto al haberse aplicado a la quejosa el referido recargo sin respetar las garantías propias de los actos de naturaleza sancionadora, se ha infringido el art. 24.2 CE; y, en consecuencia, se ha vulnerado su derecho fundamental a no padecer indefensión en el procedimiento administrativo sancionador.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Catalina Canals Albertí y, en su virtud:

1º Reconocer el derecho de la recurrente en amparo a no padecer indefensión en el procedimiento administrativo sancionador.

2º Anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de fecha de 23 de febrero de 1999, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1210/96, así como la Resolución dictada por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de las Islas Baleares, de fecha 28 de junio de 1996, y las liquidaciones núms. 0760094520016690 y 0760094520016700 giradas por la Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de Baleares de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de la Administración General del Estado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil uno.