

# LA EFICACIA ANTE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA CESIÓN A UN TERCERO DEL CRÉDITO DERIVADO DE LAS LIQUIDACIONES DEL IVA

**Análisis de la STS de 2 de junio de 2014, rec. núm. 3251/2012**

**José Miguel Martín Rodríguez**

*Becario de Investigación.  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

## 1. SUPUESTO DE HECHO

Con fecha de 18 de abril de 2007 el Banco Popular Español (BPE en adelante) concedió un préstamo a la entidad Conducciones Hidráulicas y Carreteras, SA en cuya póliza se incluía como garantía complementaria la cesión en favor del banco de los derechos relativos a las devoluciones de IVA que pudieran corresponder a la empresa por sus operaciones. BPE procedió a notificar a la Administración Tributaria la cesión de estos derechos recibiendo respuesta negativa por parte del respectivo jefe del Servicio de Recaudación, al entender este que no había lugar a dicha cesión toda vez que la misma alteraba la condición de sujeto pasivo como acreedor de la devolución. Esta alteración violaría, en opinión del jefe del Servicio de Recaudación, el artículo 17.4 de la Ley General Tributaria (LGT) que, sin perjuicio de las consecuencias jurídico-privadas, impide que se alteren los elementos de la relación jurídico-tributaria mediante actos o convenios entre particulares.

Ante el rechazo a la efectiva cesión de los créditos, BPE interpuso el pertinente recurso de reposición, que fue desestimado con fecha de 27 de septiembre de 2007. La misma respuesta que recibiría en las sucesivas instancias: Tribunal Económico Regional (30 de mayo de 2008), Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) (26 de mayo de 2010) y Audiencia Nacional [Sentencia de 11 de julio de 2012, rec. núm. 341/2011 (NFJ047907)]. La presente sentencia resuelve el recurso de casación número 3251/2012 promovido contra esta última.

La cuestión a resolver no es otra que dilucidar si la LGT permite a un obligado tributario disponer de los créditos a su favor que deriven del cumplimiento de sus obligaciones tributarias con plenos efectos frente a la Administración, la cual resultaría jurídicamente obligada a entregar dichas sumas al tercero que le comunicara dicho pacto de forma fehaciente. En definitiva, ¿establece la LGT para estos casos una excepción al principio general de transmisibilidad de los créditos consagrado en los artículos 1.112 y 1.526 y siguientes del Código Civil?

## 2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL

Los cuatro motivos de casación planteados por BPE en su recurso ponen en entredicho la motivación, congruencia y criterios interpretativos de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de julio de 2012, recurso número 341/2011, que desestima su recurso con la resolución del TEAC de 26 de mayo de 2010.

Los tres primeros motivos invocados, relativos a la falta de motivación y congruencia, son despachados rápidamente por el Tribunal Supremo, el cual se limita a constatar que, independientemente de si la Audiencia acierta o se equivoca en sus argumentos, la sentencia no incurre en incongruencias, ya que da respuesta a las alegaciones de la recurrente; del mismo modo, la sentencia recurrida tampoco adolece de motivación por cuanto las razones que justifican su decisión están claramente expuestas (FD 2.º)<sup>1</sup>.

El cuarto motivo de casación en el que el recurrente BPE considera que se vulneran los artículos 17.4 y 18 de la LGT es el que tiene un mayor trasfondo jurídico y sobre el que realmente pivota el conflicto en este supuesto. La cuestión respecto al primer artículo es dilucidar cuáles son los elementos integrantes de la «obligación jurídico tributaria» cuya alteración por actos o convenios entre particulares, conforme al entonces artículo 17.4 de la LGT (art. 17.5 LGT actualmente), no producirá efectos ante la Administración sin perjuicio de sus consecuencias jurídico-privadas. En relación al segundo artículo, el debate gira en torno a la necesidad de determinar el contenido y naturaleza del propio concepto de «crédito tributario» que el artículo 18 de la LGT califica como «indisponible».

En opinión de BPE, solo puede entenderse como crédito tributario el que ostenta la Administración frente a los particulares, entendiendo que el fin de la indisponibilidad prevista en el artículo 18 de la LGT es garantizar el cobro de los tributos. Conforme a esta interpretación, la cesión del derecho a la devolución derivada de un tributo no entraría dentro del ámbito de protección del artículo 18 de la LGT y, por tanto, podría oponerse ante la Hacienda Pública. Del mismo modo, el banco entiende que la cesión del crédito que ostenta el particular ante la Administración tributaria no puede ser considerada un elemento de la obligación tributaria blindada en el artículo 17.4<sup>2</sup> de la LGT.

<sup>1</sup> Aclara el Tribunal Supremo, en este sentido, que la exigencia de congruencia opera con menos intensidad en relación a las alegaciones que respecto a las pretensiones. Mientras que para las primeras es suficiente con una respuesta global o genérica, las segundas exigen, en cambio, una contestación pormenorizada y explícita. Ambos requisitos se cumplen en el caso.

<sup>2</sup> En concreto, la defensa del banco argumenta que el artículo 17 alude a diferentes elementos a lo largo de su redacción. Mientras que los dos primeros apartados hacen referencia a la «relación jurídico-tributaria», que sí sería bilateral y comprendería también los derechos de crédito a favor del obligado frente a la Administración; los actuales apartados 17.3 y 17.5 (17.3 y 17.4 en el momento de la sentencia), en cambio, se refieren explícitamente a la «obligación tributaria», concepto que comprende únicamente la relación unilateral encaminada a la extinción de la deuda tributaria en que la Administración actúa como acreedora. Por tanto, los elementos que no pueden ser alterados son únicamente los presentes en la obligación del sujeto pasivo, no aquellos que sitúan a la Administración como deudora, como resultado de la más amplia relación jurídico-tributaria.

En cambio, el Tribunal Supremo, asumiendo los argumentos desarrollados por la sentencia de la Audiencia Nacional recurrida, entiende que el artículo 17.4 de la LGT comprende «además de la condición de sujeto pasivo, la determinación de otros sujetos, como el acreedor de los derechos y obligaciones que nace de la relación jurídico-tributaria, entre los cuales, sin duda, se encuentra la titularidad del derecho al cobro de una devolución» (FD 2.º). Por tanto, no es posible alterar la titularidad del derecho al cobro de una devolución tributaria por un pacto entre particulares. Además, el Tribunal advierte que el artículo 18 de la LGT no sería vulnerado por cuanto la mera solicitud de devolución en la autoliquidación de IVA no genera un crédito tributario, siendo necesario para su nacimiento que este sea reconocido por la Administración mediante una liquidación provisional.

Para explicar mejor su razonamiento, el Tribunal recurre al funcionamiento mismo del derecho a la devolución. Los titulares de este derecho en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), explica nuestro más alto Tribunal, solo pueden ser los sujetos pasivos determinados en el artículo 115. Uno de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA<sup>3</sup>. Al respecto, el artículo 31.1 de la LGT remite el mecanismo de devolución a «lo previsto en la normativa de cada tributo», por tanto, de admitir la cesión del derecho a la devolución a un tercero, la Administración estaría vulnerando el sistema previsto en el artículo 115 al entregar dicho importe a un tercero que no es el sujeto pasivo (FD 3.º).

Una de las particularidades de este pronunciamiento es que guarda cierto paralelismo con un caso similar cuyo recurso de casación (3539/2007) fue también desestimado mediante sentencia de 11 de julio de 2011 (NFJ043863). A lo largo de la sentencia y en todo el proceso judicial son frecuentes las referencias a dicho asunto, de hecho, el voto particular firmado por dos magistrados se limita a reproducir el presentado en su momento en dicha causa. De este modo, consideramos útil para la comprensión de la sentencia de 2014 plantear los términos principales de este precedente.

En dicho asunto, cuyo origen data nada menos que del año 1996, el Banco Pastor recibió igualmente en garantía de un préstamo un derecho de prenda sobre las devoluciones tributarias en materia de IVA de la mercantil CONGASA. La gran diferencia es que en este caso, apenas dos meses desde la notificación de la cesión del crédito por parte del Banco Pastor a la Administración, esta extendió a la sociedad varias actas de inspección que dieron como resultado un importe a ingresar de casi la mitad de la devolución reconocida. Ante esta situación, CONGASA solicitó la compensación, recibiendo el abono del saldo favorable que le correspondía y extinguiendo la deuda con origen en las actas de inspección. Banco Pastor, viendo defraudada su expectativa de cobro, solicitó a la Administración el abono de la cantidad en que se minoró la devolución de IVA que tenía pignorada y, ante el silencio desestimatorio, inició una senda de sucesivos recursos que concluyó con un recurso de casación contra una sentencia de la Audiencia Nacional ante el Tribunal Supremo resuelto en el año 2011.

<sup>3</sup> Artículo 115. Supuestos generales de devolución.

«Uno. Los sujetos pasivos que no hayan podido hacer efectivas las deducciones originadas en un periodo de liquidación por el procedimiento previsto en el artículo 99 de esta Ley, por exceder la cuantía de las mismas de la de las cuotas devengadas, tendrán derecho a solicitar la devolución del saldo a su favor existente a 31 de diciembre de cada año en la autoliquidación correspondiente al último periodo de liquidación de dicho año».

En la Sentencia de 11 de julio de 2011 el Tribunal se expresa en términos similares a los empleados tres años después, aludiendo a la indisponibilidad del crédito tributario para bloquear cualquier efecto ante la Administración de los pactos entre particulares. Asegura el Tribunal en dicha sentencia que:

«La Administración tributaria deberá seguir exigiendo el tributo a quien sea el sujeto del mismo de acuerdo con el contenido prefijado por esta, sin que se pueda, en ningún caso, alegar o excepcionar que un tercero ha asumido la obligación por acuerdo o pacto con él. Este tercero permanece totalmente ignorado en la aplicación y el desarrollo del tributo, confirmando en la jurisdicción civil las posibles controversias del pacto o convenio».

El voto particular emitido en esta primera sentencia por dos magistrados es el punto que nos permite conectar este breve excurso con el caso bajo análisis, por cuanto es reproducido tal cual en la sentencia de 2014. En este voto particular los magistrados discrepan del criterio mayoritario al considerar que el actual artículo 17.5 de la LGT no impide que los particulares puedan disponer de sus derechos de crédito frente a la Administración. Esta opinión se sustenta en la idea de que el derecho a obtener una devolución no debe ser considerado una obligación tributaria, sino una simple obligación de contenido económico. De este modo (argumento empleado por la defensa de BPE en el caso que nos ocupa) el derecho a la devolución, si bien forma parte de la relación jurídica tributaria, no forma parte de la obligación tributaria. Únicamente serán créditos tributarios, entienden los magistrados, aquellos que deriven de la relación de la que es acreedora la Hacienda Pública.

Al quedar excluidos del ámbito restrictivo de la indisponibilidad del crédito tributario, estos derechos de crédito deberían regirse, según el voto particular, por las reglas generales de prelación previstas en el actual artículo 77 de la LGT. Conforme a las mismas, el cobro de los mismos correspondería de forma preferente, en detrimento de la Hacienda Pública, a aquellos acreedores que hubieran constituido prenda y la hubieran inscrito con anterioridad, como en los dos casos examinados.

En todo caso, como ya hemos comprobado, en ambas sentencias el Tribunal Supremo desestima los recursos de casación amparándose en el principio de indisponibilidad de la obligación tributaria, blindándola en todos sus extremos frente a cualquier tipo de pacto entre particulares.

### 3. COMENTARIO CRÍTICO

En la presente sentencia hemos podido comprobar como la Administración tributaria mantiene su negativa a cualquier efecto sobre el ámbito tributario de la prenda sobre los créditos por devolución de IVA. Pignorar el derecho a la devolución del IVA derivado de concretas o futuras autoliquidaciones de IVA es muy común en el sector crediticio, dado que aporta al acreedor una garantía sobre cantidades que el deudor no puede distraer por cuanto no están en su poder. De

hecho, esta práctica ha sido frecuente en el ámbito de las promociones inmobiliarias, toda vez que en las primeras fases de ejecución de la obra la empresa soporta un gran volumen de IVA en sus operaciones sin obtener ingresos, por lo que, en principio, generará devoluciones cuantiosas de IVA. Un sistema para anticipar esta liquidez es solicitar un préstamo a una entidad financiera fijando como garantía una prenda sobre la futura devolución de IVA.

La línea jurisprudencial analizada antepone la indisponibilidad del crédito tributario a cualquier pacto que pueda desembocar en una cesión de crédito entre particulares, blindando vía artículo 17.5 de la LGT al sujeto pasivo como titular del crédito a la devolución tributaria. En el fondo, la principal ventaja de esta interpretación para la Administración es que garantiza la posibilidad de compensar sus deudas con los créditos de devolución del obligado tributario, mejorando así sus posibilidades de cobro en situaciones de dificultades económicas, anticipando cualquier riesgo de posterior impago.

Aparentemente este razonamiento es contrario al recogido en la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2002 [rec. núm. 967/1997 (NCJ058811)], en la que se resuelve un supuesto similar a los examinados hasta ahora en contra de la Hacienda Pública (prenda en favor de un tercero de las devoluciones de IVA). Concretamente en este supuesto no se atiende al carácter indisponible de la obligación tributaria, sino a la naturaleza de cesión de crédito que tiene la prenda constituida sobre dicha devolución de IVA. Por tanto, conforme al artículo 1198 del Código Civil, desde el momento en que el acreedor hace saber la cesión al deudor, en este caso notificándolo a la Administración tributaria, esta únicamente podrá compensar las deudas anteriores a ella, pero no las posteriores.

Apoyándose en esta jurisprudencia, la doctrina civilista ha criticado el carácter especial conferido al crédito tributario frente a la Administración tributaria, en palabras de CARRASCO PERERA «el crédito de devolución del IVA no es un crédito tributario, ni "elemento" de la relación jurídica tributaria. Ni hay razón material por la que deba atribuirse a este crédito una fortaleza e indisponibilidad específica de los créditos tributarios».

La Administración cerró aparentemente cualquier resquicio interpretativo en esta materia con la aprobación del artículo 131 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, que entró en vigor pocos meses después de que tuviera lugar la pignoración de IVA que ha motivado la Sentencia del Tribunal Supremo que analizamos en este trabajo. En concreto, el apartado 5 de este artículo dispone que:

«La transmisión del derecho a una devolución tributaria por actos o negocios entre particulares no surtirá efectos ante la Administración, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria».

Esta disposición reglamentaria no hace sino recoger la escueta interpretación realizada por el TEAC en su Resolución 1822/2003, de 13 de julio de 2005 (NFJ021602), en un supuesto similar.

El carácter taxativo de la redacción del artículo 131.5 del Reglamento General parece que acaba con cualquier debate respecto al proceder de la Administración en un supuesto similar al enjuiciado en este caso que, no olvidemos, fue resuelto, dado que este precepto aún no estaba en vigor, conforme al artículo del que este trae causa: el 17.4 de la LGT, actual 17.5. No obstante, no debemos dejar de cuestionarnos si este precepto reglamentario desarrolla adecuadamente el artículo 17.4 de la LGT o puede estar extralimitándose en su contenido.

En este sentido proponemos realizar una interpretación sistemática similar a la realizada por los dos magistrados «disidentes». Debemos admitir, al hilo de este examen, que en su voto particular los magistrados no valoran ni realizan mención alguna al posible exceso reglamentario del artículo 131.5 del Reglamento General respecto al artículo 17 de la LGT. Ello se debe a dos motivos principales: el primero, que dicho precepto no resultaba de aplicación al caso enjuiciado en la STS de 2 de junio de 2014 que comentamos por motivos temporales, ya que entró en vigor meses después a la formalización del préstamo. El segundo, que en el voto particular a esta sentencia los magistrados se han limitado a reproducir los argumentos esgrimidos en la anterior STS de 11 de julio de 2011 que citamos anteriormente, sin atender a las características particulares del caso bajo análisis.

A pesar de este silencio, consideramos que el razonamiento plasmado en el voto particular de los magistrados mantiene plena vigencia y sirve de sustento para defender el carácter *contra legem* del artículo 131.5 del Reglamento General.

Para empezar, compartimos con los magistrados la convicción de que la obligación de devolución de la Administración tributaria no se encuentra entre el elenco de «obligaciones tributarias». Los argumentos son varios. Por un lado, la propia LGT sitúa las obligaciones de la Administración fuera de la Sección 2.<sup>a</sup> (del título II, capítulo I) «Las obligaciones tributarias». De hecho, las ubica en una sección diferente, la 3.<sup>a</sup>, bajo la rúbrica «Las obligaciones y deberes de la Administración tributaria». Además, como advierten los magistrados, la LGT emplea para referirse a las obligaciones de la Administración tributaria el término «obligaciones de contenido económico», no el de «obligaciones tributarias». Si tenemos presente el afán didáctico y clasificador de la LGT, resultaría dudoso un desliz conceptual tan importante.

Al excluir de la categoría de «obligación tributaria» a «la obligación de realizar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo», prevista en el artículo 30.1 de la LGT, estamos bloqueando en la práctica la aplicación del actual artículo 17.5 de la LGT a las devoluciones. Evidentemente, admitimos el origen tributario de la devolución, pero no aceptamos que este derecho de crédito en favor del obligado se convierta en un elemento de la obligación tributaria porque lo indique un precepto reglamentario.

En el fondo, cuando el artículo 131.5 del Reglamento General recoge que la transmisión del derecho a una devolución tributaria por actos o negocios entre particulares no tenga efectos para la Administración; lo hace de manera pretendidamente declarativa. Es decir, emplea como elemento de legitimidad para este veto la expresión «conforme al artículo 17.4 de la LGT» (actual art. 17.5).

Nada más lejos de la realidad. El artículo 17.5 de la LGT no contiene dicha prohibición, al referirse únicamente a los elementos de las obligaciones tributarias, entre las que no se incluye la obligación de realizar devoluciones por parte de la Administración. De este modo el artículo 131.5 del Reglamento General no solo queda descolgado del amparo legal, sino que desarrolla un principio de indisponibilidad del crédito a la devolución contrario a la propia redacción del artículo 17.5 de la LGT.

Como punto final, consideramos que el artículo 131.5 del Reglamento General, como norma reglamentaria, no puede alterar el principio de disponibilidad general de los créditos previsto en el Código Civil. El admisible carácter especial de los créditos tributarios y las excepciones que el mismo plantea a los principios del Derecho Civil deben configurarse, indubitadamente, por un texto de rango legal y no simplemente por normas de rango reglamentario.

De este modo, respetando en todo momento las sentencias de nuestros tribunales, creemos que no tiene amparo actual en nuestro Derecho (sin menoscabo de que se plasme de manera adecuada en un texto de rango legal) bloquear los efectos para la Administración de la transmisión del derecho a una devolución tributaria por actos o negocios entre particulares.

---

## Bibliografía

ALONSO MURILLO, F. [2010]: «Procedimiento para la ejecución de las devoluciones tributarias», en VV. AA., *Los procedimientos de aplicación de los tributos en el ámbito interno y en el de la fiscalidad internacional*, Lex Nova, Valladolid, págs. 95-101.

CARRASCO PERERA, A. [2012]: «Pignoraciones de la devolución del IVA y derecho de hacienda a compensar», *La Ley*, núm. 7.818.

ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A. [2009]: «Cesión y embargo de devoluciones tributarias», *Tribuna Fiscal*, núm. 225, págs. 9-14.