

**CASO NATIONAL & PROVINCIAL BUILDING SOCIETY, LEEDS PERMANENT SOCIETY Y
YORKSHIRE BUILDING SOCIETY CONTRA REINO UNIDO**

**Artículos 6.1 y 14 del Convenio (Condiciones de igualdad en el acceso a la justicia)
y 1 del Protocolo número 1 (Derecho de propiedad)**

Sentencia de 23 de octubre de 1997

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 23 de octubre de 1997, con motivo del caso «National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Society» y «Yorkshire Building Society» contra Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) declara que no se produjo violación del artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (por unanimidad), ni de esta disposición puesta en relación con el artículo 14 del Convenio (por ocho votos contra uno), ni del apartado 1 del artículo 6 del Convenio (por unanimidad), ni de esta disposición puesta en relación con el artículo 14 (por ocho votos contra uno). La sentencia fue leída en audiencia pública por el Presidente del Tribunal, señor Rolv Ryssdal.

1. HECHOS

En el Reino Unido, las personas que invierten en Mutualidades de Depósitos y de Préstamos (building societies) deben, en principio, pagar el impuesto sobre la renta de los intereses que perciben. Por razones de orden práctico y en virtud de convenios entre las building societies y el erario público, éste retenía en origen, de una sola vez, una suma compuesta («impuesto con tipo negociado», «composite rate tax», el «CRT»), que representa un porcentaje del importe global de los intereses. Los inversores percibían unos intereses libres de impuestos, y su building society les liberaba de su obligación tributaria sobre los intereses pagando el CRT a la Hacienda Pública.

Hasta el año fiscal 1985-1986 incluido, el CRT se calculaba tomando como referencia los intereses pagados por la building society durante su propio ejercicio contable de doce meses, que terminaba durante ese año fiscal. En dicha fecha fue introducido un nuevo sistema, según el cual el impuesto era calculado trimestralmente sobre los intereses realmente pagados durante el ejercicio fiscal.

Al no corresponderse el ejercicio contable de las building societies con el ejercicio fiscal, el fisco dejó un período en el que no eran aplicables ni el sistema legal derogado, ni el nuevo. El Ministerio de Hacienda aprobó un Reglamento en 1986 en el que se preveían unas disposiciones que permitían retener el impuesto durante este período de transición. En aplicación de dicho Reglamento, la National & Provincial pagó 15.873.945 libras esterlinas (GBP), la Leeds 56.973.690 GBP y la Yorkshire 8.902.620 GBP.

El 18 de junio de 1986, otra building society, la Woolwich Equitable Building Society, solicitó a los Tribunales que controlasen la legalidad de las Disposiciones Transitorias del Reglamento de 1986. El 31 de julio de 1987, la *High Court* las declaró nulas. La Administración de Hacienda interpuso recurso contra dicha resolución.

El 12 de abril de 1989, el Tribunal de Apelación admitió a trámite el recurso interpuesto por el Ministerio de Hacienda. La sociedad Woolwich acudió a la Cámara de los Lores.

El 25 de octubre de 1990, la Cámara de los Lores admitió el recurso de la sociedad Woolwich y confirmó la nulidad de las Disposiciones Transitorias. Por resolución dictada el 22 de mayo de 1991 en un nuevo procedimiento, el Tribunal de Apelación declaró que la sociedad Woolwich tenía derecho a que le reembolsaran las cantidades que le habían sido retenidas ilegalmente, incrementadas con los intereses calculados desde la fecha del pago. Posteriormente, la Cámara de los Lores confirmó esta decisión.

Las sociedades Leeds y National iniciaron el 15 y el 17 de marzo de 1991, respectivamente, acciones para recuperar las sumas pagadas en virtud de las Disposiciones Transitorias.

Una nueva versión reformada del artículo 53 de la Ley de Presupuestos de 1991 entró en vigor el 25 de julio de 1991. Su objetivo era otorgar validez retroactiva a las Disposiciones Transitorias, salvo en relación con las building societies que habían entablado una acción impugnando su validez antes del 18 de julio de 1986. Únicamente la sociedad Woolwich cumplía ese requisito. Así pues, los procedimientos iniciados por las demandantes no prosperaron.

Mientras tanto, el 10 de julio de 1991, la sociedad Leeds inició un procedimiento de revisión ante los Tribunales con el fin de obtener una sentencia declarativa de la ilegalidad, por cuestiones de orden técnico, de las circulares del Ministerio de Hacienda que fijaban el impuesto a tipo negociado para el ejercicio 1986-1987 y los años siguientes.

Las sociedades National & Provincial y Yorkshire hicieron lo mismo el 6 de noviembre de 1991 y el 3 de marzo de 1992, respectivamente. En mayo y junio de 1992, estas tres building societies emprendieron nuevas acciones de reparación de las sumas que se les debía, con el fin de que les fueran reembolsadas en caso de ganar el pleito en curso.

El 16 de junio de 1992, una modificación del artículo 64 de la Ley de Presupuestos (núm. 2) de 1992 entró en vigor. Con dicha reforma se daba *a posteriori* validez a las circulares del Ministerio de Hacienda objeto de los procedimientos de revisión ante los Tribunales iniciados por las demandantes, lo que cortó de raíz dichos procedimientos y las correspondientes acciones de reparación.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Las demandas fueron interpuestas ante la Comisión el 15 de enero de 1993 por la sociedad National & Provincial; el 21 de diciembre de 1992 por la sociedad Leeds, y el 11 de enero de 1993 por la sociedad Yorkshire. La Comisión las admitió a trámite con fecha 13 de enero de 1995 y las acumuló posteriormente.

Tras haber buscado en vano un arreglo amistoso, la Comisión redactó, el 25 de junio de 1996, un informe haciendo constar los hechos y en el que concluyó, por unanimidad, que no se había producido violación del artículo 1 del Protocolo número 1 (trece votos contra tres), ni de este artículo puesto en relación con el artículo 14 (catorce votos contra dos), pero que se había violado el apartado 1 del artículo 6 (nueve votos contra siete), y que no era necesario examinar las pretensiones de las sociedades demandantes que se fundaban en el artículo 14 puesto en relación con el apartado 1 del artículo 6 (catorce votos contra dos).

El asunto fue sometido al TEDH por la Comisión el 16 de septiembre de 1996. El Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte hizo lo propio el 25 de octubre de 1996.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 1 del Protocolo número 1

El TEDH considera que debe determinar en primer lugar si las sociedades demandantes fundamentan de forma suficiente lo que se ha convertido en su pretensión principal, es decir, si el Reglamento de 1986 ocasionaba una doble imposición sobre los intereses pagados a sus inversores durante el período de desfase y si el Parlamento había sido inducido a error en lo que respecta a este asunto. El Tribunal señala que los intereses hubiesen ciertamente entrado dentro de la base imponible del impuesto si los convenios entre las building societies y el fisco hubiesen permanecido en vigor. Las demandantes, en efecto, ya habían deducido el impuesto debido a Hacienda de los intereses pagados a sus inversores, y estas sumas se habían acumulado junto con sus reservas en espera de ser gravadas en su momento por el impuesto, de acuerdo con los acuerdos adoptados. Hay que concluir forzosamente que, sin el régimen transitorio previsto por el Reglamento de 1986, cada demandante habría obtenido un notable beneficio durante la transición entre un sistema y el otro.

Por otra parte, el TEDH opina que, dejando a un lado las consideraciones de orden técnico, las resoluciones judiciales en el asunto Woolwich no fundamentaban jurídicamente el argumento de la doble imposición de la que los intereses habrían sido objeto. Los intereses fueron gravados una sola vez, tal y como pone de manifiesto el hecho de que los ingresos recaudados a las demandantes no aumentaron al cambiar del antiguo al nuevo régimen fiscal. Las demandantes debían haberse dado cuenta de que el Reglamento de 1986 surtiría esos efectos. Las medidas habían sido debatidas durante numerosas sesiones en el Parlamento antes de su adopción, mientras que las building societies presionaban con fuerza para que no se tomara en consideración el impuesto correspondiente al período de desfase producido como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo sistema impositivo. Por lo tanto, no se podría decir que el Parlamento fue inducido a error en cuanto a la incidencia del Reglamento de 1986 se refiere. Éste entendía que los intereses hubieran sido gravados y que ni las cantidades obtenidas y entregadas al fisco en virtud del Reglamento fueron sometidas a una doble imposición, ni se produjo tampoco una expropiación ilegal de los haberes de las demandantes.

El TEDH no se pronuncia categóricamente sobre si alguno de los créditos reivindicados por las demandantes podía realmente incluirse en la categoría de «bienes» recogida en el artículo 1 del Protocolo número 1. Se pregunta si estaban constituidos de forma suficientemente clara o si podían considerarse basados en la esperanza legítima de que la ley no sería modificada, como de hecho lo fue en dos ocasiones. A pesar de esas dudas, el TEDH decide a partir de la hipótesis de que, a la luz de la segunda decisión de la Cámara de los Lores en el procedimiento Woolwich, las demandantes poseían unos «bienes» en forma de derechos de restitución adquiridos que intentaban ejercer directamente o indirectamente a través de diversos procedimientos judiciales emprendidos en 1991 y 1992.

Sobre esta base, el TEDH concluye que los artículos 53 y 64 de la Ley de Presupuestos de 1992 constituían una injerencia en el ejercicio de los derechos de las interesadas, ya que la consecuencia directa de ambos artículos fue el eliminar de raíz la posibilidad de reivindicar esos derechos ante los Tribunales de justicia.

En cuanto a la cuestión de si estaba justificada la decisión del Parlamento de dotar a los artículos 53 y 64 de efecto retroactivo, el TEDH toma en consideración el hecho de que la primera decisión de la Cámara de los Lores en el asunto Woolwich había supuesto un obstáculo

a la intención inicial del Parlamento: que se aplicase un impuesto a los intereses pagados durante el período transitorio. El artículo 53 intentaba corregir los vicios de carácter técnico del Reglamento de 1986 expuestos en esa decisión. Según el TEDH, no parece que la finalidad de la medida esté desprovista de una justificación razonable, ya que el interés general exige que determinados organismos privados no se vean beneficiados indebidamente por un cambio de régimen de ingreso del impuesto, privando al fisco de ingresos por simples fallos en la legislación fiscal habilitante. El TEDH considera significativo el hecho de que la decisión oficial de solicitar el respaldo del Parlamento a una modificación con efectos retroactivos del Reglamento de 1986 fuese tomada antes que las sociedades Leeds y National & Provincial hubiesen entregado los escritos por los que ejercitaban las acciones de reparación contra el fisco. En lo que al artículo 64 se refiere, el TEDH estima que esta medida debe considerarse también como un intento por parte del Parlamento de impedir que su intención inicial se viese desnaturalizada. La impugnación de la validez de las circulares del Ministerio de Hacienda mediante procedimientos de revisión ante los Tribunales, y las consiguientes acciones de reparación eran, de hecho, una iniciativa de los tres demandantes para recuperar indirectamente lo que el artículo 53 negaba a las sociedades Leeds y National & Provincial. Subrayan que, entonces, el Parlamento tenía motivos de interés general aun mayores para adoptar una legislación con efectos retroactivos, ya que la impugnación de las circulares comprometía unos ingresos sustanciales ya recaudados desde 1986. Teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación del que goza un Estado parte para la elaboración y adopción de una política en materia fiscal, el TEDH concluye que, en este caso, las medidas retroactivas adoptadas por el Parlamento, incluso si tuvieron como resultado poner término a las acciones judiciales de las demandantes, no perjudicaron el equilibrio entre los derechos de restitución de éstas y el interés general que recomienda asegurar el pago de los impuestos.

II. Artículo 1 del Protocolo número 1 en relación con el artículo 14 del Convenio

El TEDH estima que no se puede considerar que las demandantes se encontraban en una situación parecida a la de la sociedad Woolwich, incluso aunque se hubieren adherido a la actuación judicial emprendida por ella. Subraya a ese respecto que únicamente la sociedad Woolwich ha debido hacer frente a gastos judiciales al iniciar por dos veces (e incluso en la Cámara de los Lores) procedimientos contra Hacienda. Cuando las sociedades Leeds y National & Provincial presentaron sus escritos solicitando la restitución de las sumas que habían pagado al fisco, la sociedad Woolwich ya había obtenido una resolución favorable de la Cámara de los Lores y tenía probabilidades razonables de ver cómo aquélla confirmaba la decisión del Tribunal de Apelación en el procedimiento de restitución emprendido por ella. En estas condiciones, no se puede decir que las demandantes se encontrasen en una situación análoga a la de la sociedad Woolwich. Aun cuando ello pudiera llegar a demostrarse, el TEDH estima que el Parlamento tenía una justificación razonable y objetiva para admitir que la sociedad Woolwich escapase a los efectos retroactivos del artículo 53 de la Ley de Presupuestos de 1991, ya que esta building society había obtenido de la más alta jurisdicción del Estado una sentencia firme favorable. Es comprensible que el Parlamento no deseara interferir en esta decisión ni privar a la sociedad Woolwich de los frutos de su victoria.

En cuanto al efecto pretendidamente discriminatorio del artículo 64 de la Ley de Presupuestos de 1992, el TEDH señala que esta disposición es de aplicación general. Incluso si la sociedad Woolwich no tenía ningún interés en cuestionar la legalidad de las circulares del Ministerio de Hacienda, ya que había recuperado por completo lo que por derecho era suyo, no se podría por ello considerar que el artículo 64 perpetuaba una distinción injusta entre ella y las demandantes, ya que el TEDH ha rechazado el argumento basado en la discriminación y dirigido contra el artículo 53.

III. Artículo 6 del Convenio

El TEDH rechaza la tesis del Gobierno según la cual el artículo 6 del Convenio no se aplica a los diferentes procedimientos judiciales emprendidos por las demandantes. A pesar de la dimensión fiscal del litigio de que se trata, el TEDH concluye que los dos grupos de acciones de reparación de que se trata eran de Derecho privado, y que el procedimiento de revisión ante los Tribunales estaba estrechamente ligado y subordinado al resultado del segundo grupo de acciones de reparación. En cuanto a la pertinencia de la queja de las demandantes en virtud de la cual alegaban la privación de su derecho a acudir ante los Tribunales para reivindicar sus derechos y recuperar las sumas que habían pagado a Hacienda, el TEDH señala de entrada que los artículos 53 y 64 tienen por objeto hacer imposible que las acciones de reparación pudiesen prosperar. En realidad, nunca se ha impedido deliberadamente a las demandantes hacer valer sus pretensiones ante un tribunal. Para averiguar si la acción de las autoridades puede considerarse como un incumplimiento del artículo 6, hay que examinar todas las circunstancias de la causa sin olvidar estudiar de cerca las razones invocadas por las autoridades para justificar el empleo de medidas retroactivas.

Siendo esto así, el TEDH señala que cuando iniciaron sus acciones de reparación contra Hacienda, las sociedades Leeds y la National & Provincial tenían, con toda certeza, conocimiento de que el Parlamento tenía la intención de gravar los intereses pagados por las building societies a sus inversores en el curso del período de transición. Resulta razonable pensar que estas dos building societies advertían perfectamente que el Parlamento no permitiría que prosperasen esos planes a causa de los fallos de orden técnico de los que adolecía el Reglamento de 1986 y que había permitido a la sociedad Woolwich conseguir que sus pretensiones se impusiesen frente a las del fisco ante la Cámara de los Lores. Estaban en juego unos ingresos demasiado importantes y existían demasiados motivos importantes de interés general que imponían dar eficacia retroactiva al Reglamento recurrido para impedir a otras building societies sacar provecho de la situación vulnerable en la que se encontraba Hacienda tras la decisión definitiva en el primer asunto Woolwich. El TEDH considera significativo el hecho de que las sociedades Leeds y la National & Provincial hayan presentado sus actas de asignación inmediatamente antes del anuncio oficial de que el Parlamento sería invitado a dar su consentimiento a una legislación retroactiva para corregir los vicios técnicos del Reglamento. Se advierte en estos procedimientos un intento de malograr la adopción de esa legislación correctora.

Por lo que respecta al artículo 64, el Parlamento lo aprobó sabiendo perfectamente que las demandantes habían incoado procedimientos judiciales contra el Ministerio de Hacienda, por lo que el TEDH estima que, con esta medida, el Parlamento quiso desbaratar una nueva tentativa de alterar su intención inicial. Las sociedades Leeds y la National & Provincial, viendo como la adopción del artículo 53 había contrarrestado sus esfuerzos para proseguir sus acciones de reparación, decidieron entonces adherirse a la Yorkshire para cuestionar la legalidad de las circulares del Ministerio de Hacienda, iniciando un procedimiento jurisdiccional para la restitución de las sumas exactas que habían pagado a Hacienda en virtud del Reglamento de 1986. El TEDH estima, sin embargo, que al demandar a la Administración fiscal en una nueva serie de procedimientos judiciales, las demandantes no han dejado de advertir que no podrían realmente contar con que la Administración quedaría pasiva frente a esta medida, que resulta contraria a la intención inicial del Parlamento, máxime cuando impugnar la validez de las circulares del Ministerio de Hacienda comprometía la seguridad de la base legal de la recaudación de importantes cantidades en los bancos, las building societies y otros establecimientos de depósitos a partir de 1986. Habida cuenta de las circunstancias especiales de la causa, incluidas las consideraciones de interés general que apoyaban una intervención del legislador, y del hecho de que el enfrentamiento entre el Ministerio de Hacienda y las demandantes tuvo lugar en materia fiscal -ámbito en el que en el Reino Unido no impide al legislador promulgar normas con eficacia retroactiva-, el TEDH concluye que las demandantes

no pueden legítimamente alegar que han sido privadas del derecho de acceso a un Tribunal que se pronunciase sobre sus derechos. No se produjo, pues, violación del apartado 1 del artículo 6.

IV. Artículo 6 en relación con el artículo 14 del Convenio

El TEDH considera que los argumentos que ha invocado en apoyo del fundamento precedente, según el cual no se produjo violación del artículo 1 del Protocolo número 1 puesto en relación con el artículo 14 del Convenio, sirven igualmente para rechazar las alegaciones de las demandantes en cuanto a este artículo.

Un miembro del Tribunal formuló un voto particular, cuyo texto se encuentra adjunto a la sentencia.