

CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA LOCAL: SENTENCIA DEL JCA N^º 23 DE MADRID DE 20 DE MAYO DE 2024, REC. NÚM. 207/2023

Miguel Alonso Gil

Presidente del Tribunal Económico-Administrativo

Municipal del Ayto. de Móstoles

Profesor asociado de Derecho Financiero y

Tributario de la UC3M

(España)

Resumen

El presente comentario tiene por objeto analizar las consecuencias de la omisión de la reclamación económico-administrativa en el ámbito tributario local, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a una buena administración.

Palabras clave

Revisión de tributos locales, reclamación económico-administrativa, tutela judicial efectiva, derecho a una buena administración.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the consequences of failing to file an economic-administrative claim in the local tax realm, from the perspective of the right to effective judicial protection and the right to good administration.

Keywords

Legal review of local taxes, economic-administrative claim, right to effective judicial protection, right to good administration.

Cómo citar: Alonso Gil, M. (2025). Consecuencias de la omisión de la vía económico-administrativa local: Sentencia del JCA n^º 23 de Madrid de 20 de mayo de 2024, rec. núm. 207/2023. *Revista Técnica Tributaria*, (149), 153-160.

SUMARIO

1. Doctrina del tribunal
2. Supuesto de hecho
3. Fundamentos de derecho
4. Análisis

1. Doctrina del tribunal

La sentencia del JCA nº 23 de Madrid de 20 de mayo de 2024, rec.207/2023, (ECLI:ES:JCA:2024:94) estima el recurso contencioso-administrativo y anula la resolución del Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Alcobendas, reconoce el derecho a la devolución de 12.972 € por el IIVTNU, más los correspondientes intereses legales y costas, todo ello, con fundamento en la falta de constitución por el citado ayuntamiento del órgano especializado para resolver las reclamaciones económico-administrativas previsto en el artículo 137 LBRL.

2. Supuesto de hecho

El 26 de marzo de 2022, la obligada tributaria presentó ante el Ayto. de Alcobendas una solicitud de rectificación y devolución de ingresos indebidos de tres autoliquidaciones del IIVTNU, con apoyo en la STC 182/2021, de 26 de octubre, solicitud que fue inadmitida por la administración tributaria municipal. La inadmisión fue recurrida en reposición, que fue desestimado por resolución del Concejal de Hacienda, contra la que la recurrente presentó recurso contencioso administrativo, que está en el origen de la sentencia objeto del presente comentario.

En primer lugar, la reclamante alega que el Ayto. de Alcobendas, pese a estar obligado a constituir un Tribunal Económico-Administrativo Municipal, incumplió esta obligación legal y, en segundo lugar, aduce la inconstitucionalidad del sistema objetivo de cálculo del IIVTM conforme a la STC 182/2021, de 26 de octubre.

3. Fundamentos de derecho

El JCA nº 23 de Madrid construye su razonamiento sobre la base de que el Ayto. de Alcobendas está sometido al régimen de organización del Título X de la LBRL, conforme al acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid de 21 de febrero de 2008, que obliga a la creación de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre los actos de aplicación de los tributos e ingresos de derecho público de competencia municipal en aquellos municipios a los que resulte de aplicación.

El órgano jurisdiccional pone de manifiesto que transcurridos quince años desde que fue declarado «municipio de gran población», el Ayto. de Alcobendas no había constituido este órgano revisor de carácter obligatorio.

Tras hacer referencia a la D.T. 1ª de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, que prevé que los ayuntamientos a los que resulte de aplicación el Título X de la LBRL disponen de un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para su adaptación, se apoya en la sentencia del TSJ de Madrid de 26 de julio de 2020, que concluye que hasta que dicho órgano especializado no se cree y entre en funcionamiento no puede ser de aplicación un régimen de recursos administrativos

que pivota sobre un órgano revisor no creado y, también en la sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de Alicante de 11 de abril de 2008, que entiende que, en estos casos, la resolución que pone fin a la vía administrativa es dictada por un órgano manifiestamente incompetente, y el hecho de que el obligado tributario no pueda acudir a este órgano especial de revisión atenta contra su derecho a la tutela judicial efectiva, al impedirle que un órgano independiente de la Administración pueda conocer su recurso antes de acudir a la vía judicial.

4. Análisis

El art. 137.1 de la LBRL se expresa en términos imperativos, al prever la constitución de un órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en los municipios a los que resulta de aplicación el Título X de la LBRL, conforme a la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

Sobre las consecuencias para la validez de los actos objeto de revisión del incumplimiento de esta obligación legal, el Tribunal Supremo consideró que presentaba interés casacional objetivo aclarar si esta omisión determinaba la nulidad de los actos de aplicación de los tributos e ingresos de derecho público de competencia municipal (véase, el ATS de 12 de enero de 2022, ECLI:ES:TS:2022:38A).

El Ayto. de Santander, que fue la entidad local recurrente, desistió del recurso de casación a través de un escrito en el que expuso que mediante acuerdos de 24 de febrero y 28 de abril de 2022 había creado el órgano revisor previsto en el art. 137 de la LBRL, por lo que el recurso había perdido gran parte de su interés inicial, lo que ha impedido que el Tribunal Supremo fije doctrina sobre esta cuestión a la luz, entre otros, del principio de buena regulación recogido en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La sucinta fundamentación jurídica de la sentencia objeto de comentario viene constituida por la referencia a la D.T. 1ª de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre y a dos sentencias: la STSJ de Madrid de 26 de julio de 2020 (que se corresponde con la STSJ de Madrid de 26 de julio de 2010, ECLI:ES:TSJ:2010:12710) y la sentencia del JCA nº 2 de Alicante de 11 de abril de 2008 (ECLI:ES:JCA:2018:166).

La D.T. 1ª de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre dispone que: *«Los Plenos de los ayuntamientos a los que resulte de aplicación el régimen previsto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por esta ley, dispondrán de un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para aprobar las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización a lo previsto en el dicho título. En tanto se aprueban tales normas, continuarán en vigor las normas que regulen estas materias en el momento de entrada en vigor de esta ley».*

El ámbito subjetivo directo de esta disposición viene constituido por aquellos municipios a los que resultaba obligatorio el nuevo régimen de organización en aplicación del art. 121.1 a) y b) de la LBRL (municipios cuya población supere los 250.000 habitantes y capitales de provincia con población superior a los 175.000 habitantes), que con la aplicación concordada de la Disposición final tercera de la citada Ley 57/2003, que dispone su entrada en vigor el 1 de enero de 2004, debieron adaptarse a esta novedosa organización en los primeros seis meses del año 2004.

El Ayto. de Alcobendas no forma parte de este grupo de municipios sino de los previstos en el art. 121.1 d) de la LBRL, que habilita la aplicación de este régimen especial a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, y que requieren, como requisito preceptivo, que así lo decidan las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a iniciativa de los respectivos ayuntamientos. Trámite preceptivo que para el municipio de Alcobendas se adoptó por acuerdo de la Asamblea de Madrid el 21 de febrero de 2008, por lo que no es aceptable que transcurridos quince años no hubiera cumplido esta obligación legal.

Como hemos expuesto, el JCA nº 23 de Madrid se apoya en dos sentencias para fundamentar la anulación de la resolución administrativa, que como veremos seguidamente, no llegan a idéntica conclusión.

La primera es la STSJ de Madrid de 26 de julio de 2010, (ECLI:ES:TSJ:2010:12710), que fue desestimatoria para el obligado tributario, en tanto que confirmó el auto del JCA nº 11 de Madrid de 12 de febrero de 2009, que inadmitió el recurso contencioso interpuesto contra una liquidación del IBI del Ayto. de Alcalá de Henares.

El supuesto enjuiciado en esta sentencia trae causa de una resolución del Ayto. de Alcalá de Henares que aprobó una liquidación del IBI, que fue objeto directamente de recurso contencioso administrativo. El Ayto. de Alcalá de Henares, al igual que el Ayto. de Alcobendas, no había creado el órgano económico-administrativo local, pese a regirse también por el Título X de la LBRL.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid razona que ciertamente el Ayto. de Alcalá de Henares estaba sometido al régimen de organización del Título X de la LBRL, pero entiende que *«hasta que dicho órgano especializado no se cree y entre en funcionamiento mediante el correspondiente reglamento aprobado por el Pleno no puede ser de aplicación un régimen de recursos administrativos que pivota sobre dicho órgano aún no creado»*, y concluye afirmando que *«el recurso procedente era el de reposición con carácter preceptivo»*.

En la misma línea, la STSJ de Cantabria de 25 de septiembre de 2020, (ECLI:ES:TSJCANT:2020:811), o la STSJ de Aragón de 27 de abril de 2021, (ECLI:ES:TSJAR:2021:388) que razona que si el órgano revisor no estaba constituido *«la reclamación económico-administrativa era inviable, lo que a su vez hacía inaplicable el régimen específico en este extremo para los municipios de gran población, y llevaba a volver al régimen general»*.

Por tanto, en estos casos la consecuencia de la omisión del órgano revisor ha sido la aplicación del régimen de impugnación de régimen común (el recurso de reposición obligatorio del art. 14 del TRLHRL) no la anulación del acto impugnado.

Esta consecuencia también subyace *obiter dicta* en la STS de 30 de octubre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:3488, que se centra en determinar la legitimación para recurrir en la vía contenciosa de quienes, sin ser los sujetos pasivos, asumen en virtud de pacto la obligación de pago de un tributo local, y que se refiere al Ayto. de Leganés, al que también resultaba de aplicación el régimen de organización del Título X de la LBRL, y que tampoco había creado el órgano económico-administrativo local.

El Tribunal Supremo entiende que el recurso de reposición « (...) resulta preceptivo para la impugnación de gestión tributaria dictados por órganos del Ayuntamiento de Leganés, al no tener constituido dicho Ayuntamiento el órgano económico administrativo competente para conocer de reclamaciones económico administrativas, en los términos del art.137 de la ley 7/1/85, de bases de régimen local, en la redacción dada por la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local».

La segunda sentencia que sirve de apoyo a la sentencia que comentamos es la del JCA nº 2 de Alicante de 11 de abril de 2008, ECLI:ES:JCA:2018:166. En nuestra opinión, la citada sentencia no es acertada cuando concluye que «el hecho de que el demandante no pueda acudir al órgano especial previsto en el artículo 137, atenta contra su derecho a la tutela judicial efectiva al impedirle que un órgano independiente de la Administración pueda reconocer su recurso antes de acudir a la vía judicial».

Los órganos revisores creados por el art. 137 de la LBRL no tienen naturaleza jurisdiccional en los términos previstos en el art. 117 de la CE. Tanto el procedimiento económico administrativo como los órganos encargados de su tramitación y resolución tienen naturaleza administrativa (véase, entre otras, las SSTs de 10 de septiembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3091 y de 19 de mayo de 2020, ECLI:ES:TS:2020:976).

Ello no impide que el Tribunal Supremo haya afirmado que en el procedimiento económico-administrativo pueden identificarse características que le aproximan al procedimiento jurisdiccional (por ejemplo, en su amplia regulación), por lo que ha sido calificado «como un cauce de perfiles cuasi jurisdiccionales» (véase, entre otras, la STS de 19 de mayo de 2020, ECLI:ES:TS:2020:976). Ahora bien, como hemos expuesto, la naturaleza jurídica de estos órganos de revisión y su procedimiento es «administrativa».

Como es sabido, el art. 24.1 de la CE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva al disponer que «1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión», y es doctrina jurisprudencial reiterada que el primer contenido, en un orden lógico y cronológico, del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una

decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (véase, entre otras, las SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2 ; y 26/2008, de 11 de febrero , FJ 5).

En consecuencia, solo si se hubiera impedido u obstaculizado el acceso a la jurisdicción se habría generado una vulneración el derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora bien, en el presente caso, en ausencia de la vía económico-administrativa local, la resolución administrativa ha podido ser recurrida ante la jurisdicción contenciosa administrativa con total amplitud, por lo que no se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva.

En nuestra opinión, el hecho de que el reclamante no pueda acudir, con carácter previo a la vía judicial, al órgano revisor previsto en el artículo 137 LBRL lo que lesiona cumulativamente es el derecho a una buena regulación y, particularmente, el derecho a una buena administración, en su expresión de «*tutela administrativa efectiva*», que no encuentra su apoyo constitucional en el art. 24 de la CE sino en el art. 103 de la CE.

La tutela administrativa efectiva puede definirse como el conjunto de derechos y correlativos deberes inherentes al derecho a una buena administración, que los órganos revisores deben desplegar tanto al examinar los actos de aplicación de los tributos sometidos a su consideración, como en la propia tramitación del procedimiento económico-administrativo.

Así, la injustificada omisión de crear el órgano revisor local por el Ayto. de Alcobendas constituye una inactividad formal normativa derivada del incumplimiento de la aprobación del correspondiente reglamento orgánico que vulnera el principio de buena regulación previsto en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Esta omisión normativa, que trasciende del supuesto analizado, debe analizarse a la luz de la doctrina jurisprudencial sobre el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias, que razona que «*cuando la ley encarga a la Administración un determinado desarrollo reglamentario y le fija un plazo para ello, está imponiéndole unos deberes jurídicos de obligado cumplimiento de los que no puede sustraerse el Gobierno invocando su naturaleza político-constitucional, ni el carácter discrecional de la potestad reglamentaria*» (véase, las SSTs de 8 de marzo y 16 de 2023, ECLI:ES:TS:2023:846 y ECLI:ES:TS:2023:4308).

En nuestra opinión, esta omisión reglamentaria es susceptible de control por los Tribunales a tenor de los arts. 106.1 de la CE y 8 de la LOPJ, que podrían obligar al ayuntamiento a cumplir la obligación legal omitida.

Por otra parte, la ausencia en el Ayto. de Alcobendas de un órgano revisor especializado vulnera el derecho a una buena administración, que «*reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad*» (véase, entre otras, la STS de 11 de junio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:1884).

El derecho a una buena administración, cada vez más protagonista en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, está positivizado en el art. 41 de la Carta

de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y encuentra su anclaje constitucional implícito en el sometimiento de la Administración Pública a la ley y al Derecho (arts. 9.3 y 103 de la CE).

El contenido de este derecho también ha sido analizado por el Alto Tribunal desde la perspectiva de la revisión tributaria, que es la que aquí interesa, afirmando que: *«A la Administración, y claro está, a los órganos económico administrativos conformadores de aquella, le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivada de su actuación (...). Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...).»*. Véase, entre otras, la STS de 5 de diciembre de 2017, ECLI:ES:TS : 2017:4499.

De lo expuesto se deduce que para el Ayto. de Alcobendas resultaba inexcusable la constitución de este órgano revisor. Así lo ha hecho el Pleno municipal, primero, en su sesión celebrada el día 25 de enero de 2024, que aprobó definitivamente el Reglamento Orgánico del Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Alcobendas (BOCM Núm. 38 de 14 de febrero de 2024) y, posteriormente, a través del acuerdo de 25 de abril de 2024 por el que nombró a sus miembros.

En consecuencia, la sentencia objeto del presente comentario es equívoca e imprecisa, pero pone de manifiesto una anómala y censurable omisión municipal que si bien no lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva, dado que ni impidió ni obstaculizó la impugnación de la resolución administrativa en la vía judicial, sí dejó vacío de contenido material el derecho a la tutela administrativa efectiva como expresión del derecho a una buena administración.