

Los recursos administrativos en materia tributaria: evolución, situación en 2018 y perspectivas

Jesús Rodrigo Fernández

Abogado del Estado en excedencia

Title

Administrative appeals related to tax matters: development, status in 2018 and perspectives

Resumen

Disponer de un «sistema» de recursos administrativos, eficaz, para revisar los actos administrativos en materia tributaria, sin necesidad de acudir a la tutela judicial de los órganos jurisdiccionales, es un elemento necesario, para cumplir el principio de seguridad jurídica. El grado de satisfacción en el funcionamiento de los recursos administrativos es un indicador de la confianza que existe, en la relación bilateral entre las Administraciones tributarias y los ciudadanos.

En la práctica, en España, el control último de las Administraciones tributarias, los ciudadanos y los profesionales lo confían al control judicial, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa. No confían, por los retrasos en la vía administrativa, y la denegación generalizada de los recursos de reposición, en el control por la Administración.

Se estudia en este artículo la situación numérica de la vía económico-administrativa, en 2017, tanto la estatal como la de las Corporaciones locales. Se valora la reforma en 2015 de la Ley General Tributaria y de la Ley básica de Procedimiento administrativo. No han introducido cambios sustanciales en esta materia, pese a los valiosos estudios doctrinales y anteproyectos de ley que existían. Se compara con el éxito obtenido en la reforma de los recursos administrativos en materia de contratos del sector público.

Palabras clave

Justicia tributaria, recursos administrativos, reclamaciones económico-administrativas.

Abstract

Having an effective «system» of administrative remedies to review administrative acts in tax matters, without having to resort to the judicial tutelage of the courts, is a necessary element to comply with the principle of legal certainty. The degree of satisfaction in the operation of administrative appeals is an indicator of the trust that exists in the bilateral relationship between tax administrations and citizens.

In practice, in Spain, the ultimate control of tax administrations, citizens and professionals entrust it to judicial control, through contentious-administrative jurisdiction. Due to delays in administrative

procedures and the widespread denial of appeals for reversal, they do not rely on control by the Administration.

This article studies the numerical situation of the economic-administrative claims, in 2017, both state and local Corporations. The 2015 reform of the General Tax Law and the Basic Law of Administrative Procedure is valued. They have not introduced substantial changes in this matter, despite the valuable doctrinal studies and draft laws that existed. It compares with the success achieved in the reform of administrative resources in the area of public sector contracts.

Keywords

Tax justice, administrative remedies, economic-administrative claims, administrative complaints

Recibido el 3/05/2019/Aceptado 24/07/2019/Revisado 31/07/2019

Sumario

1. Planteamiento. El control de la actividad administrativa tributaria. La Justicia tributaria. Evolución
 2. Las Leyes 39/2015 y 34/2015. Impacto en los modos de revisión, a través de recursos, de los actos administrativos en materia tributaria. Una ocasión desaprovechada para regular, de forma más eficiente, los recursos administrativos en materia tributaria
 - 2.1. La reforma de los recursos administrativos en materia tributaria
 - 2.2. Antecedentes
 3. Los Tribunales administrativos independientes
 - 3.1. Perspectiva general
 - 3.2. Los Tribunales administrativos en materia de contratación pública
 - 3.3. Los Tribunales económicos administrativos
 4. Otras reclamaciones y quejas
 5. Perspectivas prácticas y conclusiones
- Anexos

Abreviaturas

Bibliografía

1. Planteamiento. El control de la actividad administrativa tributaria. La Justicia tributaria. Evolución

Disponer de un «sistema» de recursos en vía administrativa, eficaz y flexible, para la revisión de los actos administrativos en materia tributaria, sin necesidad de acudir a la tutela judicial de los órganos jurisdiccionales, es un elemento necesario, imprescindible, para cumplir el principio de seguridad jurídica, proclamado en el artículo 9.3 de la CE y el de tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24 CE.

En último término, el grado de satisfacción en el funcionamiento de los recursos administrativos es un indicador de la confianza que existe, en la relación bilateral entre las Administraciones tributarias y los ciudadanos. Por los retrasos que acumulan los recursos administrativos en materia tributaria, y la denegación de la mayoría de los recursos de reposición que se presentan, los ciudadanos consideran a los recursos administrativos, más un gravamen que una oportunidad. No son valorados positivamente.

En efecto, en la práctica, en España, el control último de las Administraciones tributarias, los ciudadanos y los profesionales tienen que confiarlo al control judicial, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, en base a lo ordenado en los artículos 106, 117 y 24 de la CE. Pero por la sobrecarga de litigiosidad que existe y por, entre otras causas, no cumplir su función los recursos administrativos, el control judicial, también es muy lento y no se cumple, de forma adecuada, el principio de seguridad jurídica en el ámbito tributario.¹

Esta situación se resume en ineficiencia del sistema tributario y que no se alcance el interés general, ni se defiendan los intereses de los ciudadanos, por los retrasos que se producen en la tramitación de los recursos administrativos, como se acredita con los anexos que acompañan a esta Comunicación.

Por el alto grado de litigiosidad que existe en España en materia tributaria, se producen dilaciones excesivas en la tramitación de los recursos contencioso-administrativos y de los recursos administrativos previos; retraso respecto al que parece existir una cierta actitud de resignación tanto por parte de los ciudadanos, sociedad civil, partidos políticos y las propias Administraciones. Tiende a considerarse que la única organización posible en España de los recursos administrativos en materia tributaria es la que tenemos; pero esto no es así. Cuando se han incorporado a modificaciones impuestas por la Unión Europea en los recursos en materia de contratación pública, pese a las resistencias iniciales, como se acredita a continuación, se revierte la situación, disminuye la litigiosidad y aumenta la satisfacción de todos. Pero por las reglas de la fiscalidad en la Unión Europea no tendremos ese impulso externo para reformar los recursos administrativos en materia tributaria y es la sociedad civil y las propias Administraciones las que tienen que impulsar la reforma.

Tener buena información es imprescindible para que se cree el estado de opinión necesario para solicitar las reformas.

En la presente Comunicación, se pretende, en primer lugar, describir, y poner a disposición de los lectores la situación en que se encuentran los recursos administrativos en materia tributaria con los datos de 2017. Pese a la situación que existe los recursos administrativos no han merecido reformas en la nueva legislación en materia de procedimiento administrativo común ni en la Ley General Tributaria. Hay que destacar que existen valiosas investigaciones doctrinales sobre la materia y buenos anteproyectos de ley que no han sido incluidos en las reformas de 2015. Se destaca la reforma que se ha producido en materia de contratación pública por el impulso inicial de la Unión Europea. Una vez conocidos sus primeros resultados, y la buena aceptación que ha tenido, las reformas de la legislación de contratación del sector público han establecido un sistema eficaz y rápido de recursos administrativos para las

¹ La STS de 3 de junio de 2019, Sección 2ª de la Sala de lo contencioso administrativo, (recurso 89/2019, al anular la disposición reglamentaria que establecía costas en la vía económico administrativo, FJ 4º, señala «Hoy es sentir común la profunda inseguridad jurídica e incertidumbre social provocada, entre otros factores, por la imprecisión de las normas jurídicas. Lo que se manifiesta de manera muy significativa en el ámbito fiscal.»

cuestiones más sensibles. El nuevo sistema cohabita con el sistema tradicional de recursos administrativos. Los resultados de esta reforma en la contratación pública son un buen ejemplo del valor intrínseco que tienen los recursos administrativos cuando están bien diseñados y tienen una buena aceptación social.

Se comienza exponiendo la política que ha seguido el Legislador, respecto a la regulación de los recursos administrativos en las Leyes 34/2015, 39/2015 y 40/2015. Se comprueba, seguidamente, que ha sido continuista en la regulación general de los recursos administrativos y de los recursos en materia tributaria, pese a la situación de retraso endémico que ha tenido la vía económico-administrativa.

Una de las tentaciones que ha existido, incluso en el ámbito doctrinal, ante la situación de retraso de los recursos administrativos, en especial la vía económico-administrativa es su supresión. Por ello se resume la situación que se ha producido al suprimir la vía económico-administrativa respecto a los tributos de las Corporaciones locales. Ha sido imprescindible restaurarla en los municipios de gran población y esto demuestra, también, la importancia de los recursos administrativos para obtener una justicia tributaria de calidad. También se llama la atención a los resultados que se están obteniendo en la vía económico-administrativa de las Corporaciones Locales mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria. A cuyo efecto se acompañan datos en los Anexos de Madrid, Sevilla y otros Tribunales Municipales de Andalucía, por juzgarse especialmente significativos.

Por último, se incluyen datos sobre los resultados que se están obteniendo a través de la presentación de quejas en materia tributaria, aunque esta cuestión podrá ser objeto de un tratamiento separado posterior ya que su inclusión excede de los límites de extensión que tienen este tipo de Comunicaciones y presenta caracteres muy específicos.

2. Las Leyes 39/2015 y 34/2015. Impacto en los modos de revisión, a través de recursos, de los actos administrativos en materia tributaria. Una ocasión desaprovechada para regular, de forma más eficiente, los recursos administrativos en materia tributaria

2.1. La reforma de los recursos administrativos en materia tributaria

En el año 2015 se publicaron la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 34/2015 de modificación parcial de la LGT, que entraron en vigor a lo largo de 2016 y 2018 la primera² y el 12 de octubre de 2015 la segunda.

Responden al Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. En junio de 2013 se partía del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas «eficientes», «transparentes» y «ágiles». En esta misma línea, el Programa nacional de reformas de España para 2014 recogía expresamente la aprobación de nuevas leyes administrativas. Era una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad. Se insertaban en las medidas aprobadas para superar la fuerte crisis económica estructural que se sufría desde 2008.

En el ámbito de la regulación de los recursos administrativos y de las relaciones y comunicación con los ciudadanos cuando surge un conflicto se limitan a reproducir los mandatos que se contenían en la legislación de 1992 y 2003, respectivamente. También regulan la utilización de medios electrónicos y

² El Real Decreto Ley 11/2018, de 17 de octubre, artículo 6, ha prorrogado por 2 años más, hasta el 2 de octubre de 2020, la aplicación a las Administraciones de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

la mejor difusión en los órganos de gestión y contribuyentes de la doctrina de los tribunales administrativos.

La Ley 34/2015 en el apartado III de su Preámbulo declara que la modificación del bloque normativo regulador de las reclamaciones económico- administrativas persigue dos objetivos básicos: a) La agilización de la actuación de los Tribunales y b) La reducción de la litigiosidad.

Para lograr tales objetivos, el Preámbulo señala que la reforma promueve: a) una mayor y mejor utilización de medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, b) agilizar los procedimientos y c) anticipar el sistema de conocimiento de la doctrina de los Tribunales y mejorar técnicamente la normativa vigente, completando lagunas y clarificando algunos extremos que la práctica ha puesto de manifiesto como dudosos y, en cuanto tales, generadores de conflictos jurídicos.

No se dispone, por el momento, de datos significativos, del impacto que, transcurridos 3 años y medio ha tenido dicha reforma en la Administración Tributaria³.

La Ley 39/2015, en su Exposición de Motivos, apartado I, también, destaca la importancia cualitativa de disponer de un sistema eficaz de recursos en vía administrativa, que permitan alcanzar, en un tiempo razonable, una resolución de la Administración ajustada a derecho, pero no incorpora medidas concretas que mejoren la tramitación de los recursos administrativos.

En efecto, destaca su Exposición de Motivos que la esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como proclama el artículo 103 de la Constitución.

Sin embargo, en materia de los recursos administrativos, también, es continuista de la Ley 30/1992. No se han producido avances cualitativos, a diferencia de los países de nuestro entorno. Estos, cada uno, sobre la base de sus instituciones autóctonas, en los últimos años ha introducido cambios cualitativos a efectos que las propias Administraciones revisen sus actos para adecuarlos a la doctrina de los Órganos jurisdiccionales, sin necesidad de acudir a estos sobrecargándolos y dificultando que cumplan con su misión.

Se pretende que esta Comunicación tenga una orientación práctica, referida exclusivamente al ámbito de nuestra Sección⁴, el tributario y el financiero. Sin embargo, partimos de la regulación del procedimiento administrativo general, ya que sus normas son los que marcan la pauta, sin perjuicio que históricamente los procedimientos tributarios han ido siempre por delante, en su regulación, al procedimiento administrativo general.

La Ley 39/2015, en su artículo 112 2, ordena literalmente que *«las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.*

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley».

³ La última Memoria de los Tribunales económico-administrativos que se ha publicado al momento de corregir este artículo, 26 de julio de 2019, es la Memoria de 2017.

⁴ Esta Comunicación se presentó a la Sección de Derecho tributario y financiero de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 6 de marzo de 2019.

Aparentemente parece que se abre el procedimiento administrativo común a nuevas formas de solución de los conflictos, sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional, pero este artículo no supone ninguna novedad. La Ley 30/1992, en su artículo 107.2 establecía prácticamente el mismo mandato. Sí que fue muy novedosa la incorporación de este mandato a la Ley 30/1992⁵, que provocó estudios doctrinales muy interesantes sobre si era aplicable al ámbito tributario y la necesidad de mejorar el procedimiento administrativo tributario, sobre la base de estudios estadísticos y de derecho comparado.

La falta de reforma de los recursos administrativos en 2015 ha deteriorado nuestra competitividad respecto a los otros Estados de la Unión Europea. En Francia, que es nuestro competidor más próximo, los Primeros Ministros, Ministros de Economía y muy especialmente el Consejo de Estado, tanto en su vertiente jurisdiccional como consultiva con sus reformas han obtenido resultados tangibles muy notables en el ámbito tributario. En España desde 1992 en la Administración del Estado no han existido innovaciones cualitativas prácticas, en aplicación del artículo 112.2 de la Ley 30/1992 y solo han existido prórrogas del mandato, recordando que sigue vivo, sin que las leyes tributarias o administrativas hayan aplicado este mandato.

La Disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que introdujo modificaciones para mejorar los aspectos más problemáticos de la aplicación de la Ley 30/1992, ordenó que en el plazo de dieciocho meses, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales el proyecto o proyectos de ley que resultasen necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición. Nada se ha hecho hasta la fecha⁶.

2.2. Antecedentes

Sin embargo, pese a esa falta de modificaciones normativas, la materia de los recursos administrativos en materia tributaria desde 1992 ha sido objeto de notables trabajos doctrinales y de investigación. También se ha preparado un anteproyecto de ley para la mejora de la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ninguno de ellos han sido incorporados en la reforma de 2015, y lo que es más significativo no se han recogido en ninguna enmienda en el trámite parlamentario de los proyectos de ley de 2015.

2.2.1. Doctrinales y trabajos de investigación

En efecto, la doctrina y la Universidad desde la publicación de la Ley 30/1992, si se hicieron eco, y continúan presentando desde 1992 valiosos estudios de investigación, que resaltan la importancia de la reforma de los recursos administrativos. Se estudia cuantitativamente la situación de los recursos administrativos en los diferentes sectores administrativos y, en especial, las soluciones de derecho comparado a los recursos administrativos en materia tributaria. Los resultados que se han obtenido en cada Estado y las reformas que conviene incorporar al Ordenamiento español.

Siguiendo un orden cronológico debe destacarse, en primer lugar, que el Instituto de Estudios Fiscales⁷ ya desde 1994 recibió el encargo, integrado entre las recomendaciones del Plan de Lucha contra el Fraude, de estudiar las posibles causas de la litigiosidad en materia tributaria, así como

⁵ El Consejo de Estado francés aprobó su conocido estudio «Regler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative» el 4 de febrero de 1993 como respuesta al encargo que había realizado la Primera Ministra Edith Cresson el 10 de julio de 1991.

⁶ En Cataluña en el artículo 79 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña y en Valencia en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 24/2018 de mediación en la Comunidad Valenciana se contienen bases análogas, para ser desarrolladas por ley, para introducir mecanismos análogos para la resolución de recursos en vía administrativa, pero que por el momento no se han concretado con carácter general, aunque ya hay algunas aplicaciones prácticas.

⁷ Pueden consultarse las actuaciones realizadas en «Convención y arbitraje en el Derecho tributario». Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales SA. Madrid, 1996, páginas 7 y 8. Se celebraron 3 Seminarios, uno de ellos internacional, entre abril y noviembre de 1995, en colaboración el primero de ellos con el Colegio de abogados de Barcelona y Ayuntamiento de Barcelona y el tercero con el Consejo General del Poder Judicial, que siempre ha estado muy activo en la mejora de los métodos de resolución de conflictos. La mayoría de las ponencias de estos seminarios se pueden consultar en esta publicación.

investigar la posibilidad de utilizar medios convencionales y de terminación de procedimientos en el ámbito fiscal⁸.

En la Universidad de Barcelona se completó el Proyecto SEC 1999-0469, patrocinado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, para investigar, informar y analizar los conflictos que la aplicación de los tributos genera en España y las formas de evitarlos y resolverlos⁹. La metodología utilizada parte del estudio de los datos estadísticos del conjunto de los TEARs y TEALs entre 1998 y 2002 y de las soluciones convencionales alternativas en derecho comparado y la forma de disminuir la litigiosidad en la aplicación de los tributos. Desde entonces se han continuado promoviendo por la Administración del Estado y otras Administraciones públicas Proyectos universitarios (más de 8) para el estudio de soluciones convencionales y formas de reducir la litigiosidad¹⁰.

Dichas investigaciones se han continuado de forma progresiva. Promovido por el Departamento de Presidencia de la Generalitat de Catalunya se ha completado el estudio «Alternative Dispute Resolution en Derecho tributario comparado y su aplicación a la Administración tributaria de Catalunya»¹¹. No se han llevado a la práctica con carácter general las propuestas de estos estudios, aunque las Administraciones utilizan técnicas convencionales, como son las actas con acuerdo del artículo 155 de la LGT y los acuerdos en materia de expropiaciones forzosas. Son investigaciones de excelente calidad y muy útiles.

De los trabajos de investigación universitaria mencionados se obtiene la conclusión básica que la regla general en Europa, EEUU, Canadá, Australia y en los países de nuestro entorno es la utilización de medios alternativos convencionales para evitar la litigiosidad y solucionar los conflictos tributarios que se plantean a las Administraciones Públicas. Tendencia que se ha intensificado en los dos últimos años, en especial en Francia, que ya no se recogen en los citados proyectos de investigación, por motivo de las fechas en que se han aprobado.

2.2.2. El anteproyecto de ley de mejora de la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa

Sin embargo, por Orden Ministerial de 11 de julio de 2012 se creó una Sección especial en la Comisión General de Codificación para la mejora de la eficiencia de la LJCA. Se precisaba que el objetivo de la reforma era la búsqueda de la eficiencia en el funcionamiento de dicha Jurisdicción y que las propuestas debían estar concluidas el 1 de febrero de 2013¹². Se destaca en el Informe explicativo la alta litigiosidad en España y las diferencias cualitativas que existen con otros países de nuestro entorno en cuanto al número de recursos estimados, que en España es más elevado. También se señala que el sistema administrativo para evitar los litigios contencioso-administrativos es insuficiente tanto por la ineficacia relativa de los recursos administrativos como por la falta de instrumentos procedimentales para evitar que una Administración dicte resoluciones idénticas a otras ya impugnadas y pendientes de resolución judicial firme.

En el Anteproyecto de Ley se proponía la creación de algunos órganos independientes, siempre de carácter sectorial, para la resolución de controversias jurídicas y se ponía como ejemplo a las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito tributario y, en especial, a los tribunales

⁸ Es de destacar que el estudio de la utilización de medios convencionales en los Estados que los han introducido en el ámbito tributario viene ligado a planes para la lucha contra el fraude fiscal, ya que se afirma que sí se mejoran las relaciones y la confianza entre las Administraciones tributarias y los ciudadanos mejora la recaudación y muy especialmente los procedimientos de recaudación en vía administrativa.

⁹ Su resultado puede examinarse en «La justicia tributaria en España. Informe sobre las relaciones entre la Administración y los contribuyentes y la resolución de conflictos entre ellos». J J Ferreiro Lapatz (Dir.). Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales SA. 2005.

¹⁰ Puede examinarse una relación de los mismos en «La resolución alternativa de conflictos (ADR) en derecho tributario comparado». Luis Manuel Alonso Gonzalez, Eva Andres Aucejo (Drs.) pags 13 y 14. Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales SA. 2017.

¹¹ Adjudicado a la «Fundación Bosh i Gimpera» Proyecto FBG 307839, en el que han participado más de 30 autores de distintos países y Universidades, en el que tenía la condición de investigadora principal Eva Andres Aucejo, que había estudiado intensamente las formas de terminación convencional en los procedimientos tributarios en derecho comparado, en especial en Italia, y su posible implantación en España. El estudio puede consultarse en «La resolución alternativa de conflictos (ADR) en derecho tributario comparado». Luis Manuel Alonso Gonzalez, Eva Andres Aucejo (Drs.) Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales SA. 2017.

¹² Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ministerio de justicia. Marzo de 2013.

especiales administrativos de recursos contractuales, del Estado, Comunidades Autónomas e incluso de algunas entidades locales¹³.

En concreto, se proponía añadir un párrafo 5º al artículo 107 de la Ley 30/1992 que contendría la regulación básica sobre el régimen de creación y funcionamiento de comisiones administrativas independientes, autorizaba que los recursos de alzada y reposición se resolviesen, en el ámbito sectorial correspondiente, por un órgano administrativo colegiado independiente del que hubiera dictado el acto administrativo impugnado. Se preveía la posible incorporación de expertos externos a la Administración en cuestión (tanto particulares como empleados de otra Administración pública), estableciendo, en todo caso, garantías de independencia¹⁴ para los miembros del órgano colegiado, aspecto que se consideraba clave para la reforma que se proponía.

Las Comisiones independientes únicamente examinarían las cuestiones de legalidad de los actos administrativos recurridos y si el recurso comportaba el ejercicio de una potestad discrecional, sólo cabía la estimación de la cuestión de legalidad, pero con retroacción de actuaciones para que fuera el mismo órgano que dictó el acto quien ejercitase la potestad discrecional.

También se proponía la inclusión de un apartado 6º en el citado artículo 107, para que las Comisiones independientes pudiesen resolver consultas sobre la correcta interpretación de una norma concreta cuando ésta fuese determinante para la resolución de asuntos reiterados ante el mismo órgano.

El análisis que recogía el anteproyecto se confirmó, en el ámbito tributario, en las consideraciones que se hicieron por la Comisión Europea en su Informe «Tax Reforms in EU Member States» de 2014.

En las Leyes 39/2015 y 34/2015, pese a que ambas reconocen la alta litigiosidad que existe en sus respectivos ámbitos y la necesidad de mejorar la eficacia de los recursos administrativos para evitarla, no incorporan ninguna de las propuestas del citado anteproyecto. Siendo especialmente destacable que en el trámite de parlamentario de ambas sólo existieron dos enmiendas¹⁵ del Grupo Parlamentario Socialista al texto del Proyecto del artículo 112.2 de la Ley 39/2015, en el que se proponía que el carácter del recurso de alzada fuera potestativo, para facilitar el acceso más rápido ante la jurisdicción contencioso-administrativa «... *dado que como su porcentaje de estimación es francamente bajo, sólo sirve para dilatar el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa*». El resto de los Grupos no plantearon ni en el Congreso ni en el Senado ninguna otra enmienda, respecto a esta materia, pese a la situación en que se encontraba la vía económico administrativa que se describe en los apartados siguientes.

Pero como se expone a continuación, pese a que las Leyes 39/2015 y 34/2015 no han incorporado modificaciones sustanciales, en el ámbito de los recursos, las reclamaciones y quejas si que se han producido modificaciones sustanciales y cualitativas en el ámbito de los recursos administrativos en materia de contratos públicos, que merecen ser destacadas. Se demuestra que las reformas de los recursos administrativos son viables si hay voluntad de hacerlas.

Los resultados de la reforma de los recursos en relación con los contratos del sector público incorporados a la legislación de contratos del sector público han sido muy positivos y bien valorados por los administrados y la Administración. La reforma de los recursos administrativos en los contratos del sector público, en especial por la forma de aprobarse e implantarse puede ser un buen antecedente a estudiar para la reforma que debe implantarse en el ámbito tributario, y por ello se exponen a continuación sus principales características y resultados.

¹³ Su Capítulo I lo dedicaba a los controles administrativos «de legalidad» y regulaba las condiciones básicas de las Comisiones administrativas independientes, las Comisiones independientes de empleo público y la Comisión Central de Tráfico, también se proponía otra para asuntos sobre extranjería, ya que los tres eran de competencia estatal con una elevada litigiosidad.

¹⁴ Para ello se inspiraba en las reglas que ya existían para los Tribunales económico administrativos y los entonces nuevos Tribunales de recursos contractuales, y proponía establecer la reserva de las plazas en las comisiones independientes para funcionarios públicos con una posición relativamente elevada en su Administración, el carácter permanente del puesto, sólo para los funcionarios públicos, y causas tasadas para el cese de los miembros de las comisiones independientes.

¹⁵ Enmiendas 236 y 237, Boletín del Congreso de los Diputados, Serie A, 28 de julio de 2015, pp. 162 y 163. A.

3. Los Tribunales administrativos independientes

3.1. Perspectiva general

En el ámbito del Derecho comparado, especialmente en el Reino Unido, han ido adquiriendo cada vez mayor importancia, para la eficacia de los sistemas de recursos administrativos, los denominados Tribunales administrativos independientes que resuelven en vía administrativa los recursos presentados. Se caracterizan por su independencia respecto a la Administración autora del acto recurrido y su especialización. Son una vía previa a la revisión jurisdiccional.¹⁶

Como ya se ha señalado, en la propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso administrativa se proponía la creación de Comisiones independientes que únicamente examinarían las cuestiones de legalidad de los actos administrativos recurridos y si el recurso comportaba el ejercicio de una potestad discrecional, sólo cabía la estimación de la cuestión de legalidad, pero con retroacción de actuaciones para que fuera el mismo órgano que dictó el acto recurrido quien ejercitase la potestad discrecional dictando un nuevo acto administrativo.

Estas propuestas no se incorporaron a la Ley 39/2015, pero existe en España el recurso administrativo especial en materia de contratación. Se incorporó a nuestro Ordenamiento Jurídico en cumplimiento de las Directivas aprobadas en materia de contratos del sector público por la Unión Europea. Es un buen ejemplo en España de la eficacia en vía administrativa de los tribunales administrativos independientes y de las dificultades que existen para su implantación.

Por poder servir de antecedente a estudiar en una reforma en el ámbito tributario se expone, a continuación, el proceso que se siguió para su incorporación a nuestro Ordenamiento, los resultados que se están obteniendo y sus perspectivas. Se ha demostrado que es posible reformar, con muy buenos resultados, los sistemas tradicionales de resolución de los recursos administrativos, y también que cualquier reforma encuentra una oposición difícil de salvar¹⁷, como ha sucedido en las reformas de 2015.

3.2. Los Tribunales administrativos en materia de contratación pública

3.2.1. La reforma de los recursos en materia de contratación pública. El impulso de la Unión Europea

Coincidiendo con el objetivo del Mercado Único europeo en 1992 y con el Acta Única, de febrero de 1986, la Comisión impulsó disponer de un sistema armonizado de recursos en materia de contratación pública, bien jurisdiccionales o administrativos a elección de cada Estado miembro. Su objetivo era posibilitar la adopción de medidas cautelares y la revisión de determinados actos administrativos del procedimiento administrativo de contratación, en un momento en que pudieran ser subsanadas las infracciones que se pudieran haber cometido. También, permitir pronunciarse sobre reclamaciones de daños y perjuicios presentadas por los interesados en los procedimientos de contratación. Se consideraba que si no había un sistema armonizado de recursos las reformas de las normas de contratación pública eran ineficaces.

Para ello se aprobó la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a los contratos públicos de suministros y de obras, completada por la Directiva 92/13/CEE para los sectores

¹⁶ Joaquín Tornos Mas, *Administrative Justice and Administrative Tribunals en el Reino Unido. Un modelo a tener en cuenta. Control administrativo y Justicia Administrativa*, págs 153 y ss. *Innap investiga* 2016

¹⁷ Oposición que es difícil de identificar, como lo demuestra el hecho de no proponerse enmiendas en la tramitación de las leyes de reforma de 2015.

especiales del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones¹⁸. Con la experiencia que se fue obteniendo en la aplicación dichas Directivas estos recursos fueron sustancialmente modificados y mejorados por la denominada Directiva de recursos, 2007/66/CE, de 11 de diciembre, modificaciones que siguen en vigor. Se comprueba, en primer lugar, la dificultad de modificar la regulación de los recursos administrativos y la importancia que le dio la Comisión, desde el primer momento, gracias a la cual se ha conseguido un buen sistema de resolución de los recursos administrativos en materia contractual en Europa.

La posición que se mantuvo por la Administración española, en un primer momento, se resume en la Exposición de Motivos de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas que expresamente indicaba que no se recogía el contenido de la Directiva 89/665 porque «*la materia de recursos que constituye su objeto es ajena a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, y respecto a la Directiva 89/665/CEE, además, en nuestro ordenamiento jurídico, distintas normas procesales y procedimentales vigentes, se ajustan, ya, a su contenido*». Esta posición de partida es habitual cuando se plantean reformas de los recursos administrativos, como se ha manifestado en las reformas de 2015.

La Comisión consideró que esa metodología no era suficiente para los objetivos perseguidos y con la legislación administrativa y contencioso administrativa general de España no se había transpuesto adecuadamente la Directiva 89/665, ni cumplido sus objetivos. Demandó a España ante el TJUE. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2003 (Comisión/Reino de España C-214/00), estimó parcialmente la demanda en dos cuestiones. Sin embargo, dio la razón a la Administración española en cuanto a que no todos los actos de trámite eran susceptibles de recurso como pretendía la Comisión. Declaró conforme al Derecho comunitario la regulación de la recurribilidad de los actos de trámite en las leyes de procedimiento y procesales en España.¹⁹

En el proceso de transposición de las Directivas de recursos hubo nuevas discrepancias entre la Comisión y España que no se referían a los recursos especiales y se resolvieron en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de abril de 2008 (Comisión/Reino de España C-444/06) que estimó la demanda de la Comisión.

Con la Ley 30/2007, de 31 de octubre, de contratos del sector público²⁰, artículos 37 y 38 se traspuso la Directiva 89/685/CEE, pero atribuyendo la competencia para resolver el recurso especial, en la Administración del Estado, al Órgano de contratación, como una forma de recurso de reposición; si esa solución se hubiera mantenido, no se habrían alcanzado los efectos beneficiosos de la reforma, era imprescindible un órgano independiente.

En octubre de 2009, la Comisión Europea instó oficialmente a España a dar cumplimiento a la citada Sentencia de 3 de abril de 2008 y se recordó que respecto a la Directiva de recursos de 2007 vencía el plazo de transposición el 20 de diciembre de 2009.

Para incorporar la Directiva de 2007 y cumplir la Sentencia de 3 de abril, se dicta la Ley 34/2010, de 5 de agosto que modifica las Leyes 30/2007, 31/2007 y la LJCA y supone una inflexión en la incorporación del recurso administrativo especial en materia de contratación pública. Regulación que se mejoró y sistematizó en el RDL 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, artículos 40 a 49. A partir de estas normas la Administración española hace suyas las reformas propuestas por la Comisión y se instaura un sistema eficiente de recursos administrativos.²¹

18 Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, completada por la Directiva 92/13/CEE para los sectores especiales del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones.

19 Se demuestra que no caben sistemas generales aplicables en cualquier Estado, sino que la implantación de las reformas debe basarse en los principios generales de cada Estado y por ello se implantan en forma de Directiva.

20 La Ley 31/2007, de 30 de octubre, estableció un sistema de reclamaciones en los procedimientos de adjudicación de los denominados sectores, especiales, del agua, energía, transportes y servicios especiales a los que se refería la Directiva 92/13/CEE, artículos 101 a 108.

21 Aunque, como todos los sistemas administrativos es susceptible de mejoras.

Incorporación que se culmina en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que a la vista del éxito obtenido en los primeros años de aplicación del recurso especial amplía el ámbito de aplicación de este recurso.²²

3.2.2. Caracteres del recurso especial, los tribunales administrativos de recursos contractuales

El recurso, que mantiene el carácter potestativo que tenía desde el inicio, continua con efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición.²³ Sus caracteres específicos son:

- a) En primer lugar, se regula, como se ha señalado, en la normativa de contratación administrativa, que se ha ido perfeccionando progresivamente; se crea un régimen especial.
- b) Se resuelve por órganos creados ad hoc²⁴, en la Administración del Estado y en cada uno de los poderes adjudicadores. En la Administración del Estado se encomienda al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, órgano especializado que actúa con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. Está adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública, y se compone por un Presidente y un mínimo de dos vocales²⁵.

Los vocales son funcionarios de carrera de cuerpos y escalas a los que se acceda con título de licenciado o de grado²⁶ y que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a diez años, (quince años el Presidente) preferentemente en el ámbito del derecho administrativo relacionado directamente con la contratación pública.²⁷

En el ámbito de las Comunidades Autónomas²⁸, la competencia para resolver los recursos se establece por sus normas respectivas, debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que sean de su competencia.²⁹ También pueden atribuir la competencia para la resolución de los recursos al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, a través de un Convenio.

En lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos se establece por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación, como sucede en la Comunidad de Madrid.

22 Se pretende que la ampliación no afecte a la necesaria agilidad que debe tener el sistema, pero deja de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada, de tal manera que se puede interponer en el caso de contratos de obras, concesiones de obras y de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones y contratos de servicios y de suministros cuyo valor supere los cien mil euros. Fuera de estos casos están disponibles los recursos administrativos ordinarios, con los que cohabita el nuevo sistema.

23 Se puede interponer contra los anuncios de licitación, pliegos, documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, actos de trámite que cumplan los requisitos de dicha Ley, acuerdos de adjudicación adoptados por poderes adjudicadores, así como modificaciones contractuales, encargos a medios propios siempre que no cumplan las condiciones previstas en esta Ley y acuerdos de rescate de concesiones.

Ag

24 Art 45 LCSP.

25 Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, puede incrementarse el número de vocales que hayan de integrar el Tribunal cuando el volumen de asuntos sometidos a su conocimiento lo aconseje.

26 En el caso de que los Vocales o el Presidente fueran designados entre funcionarios de carrera incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, estos deberán pertenecer a cuerpos o escalas clasificados en el Subgrupo A1 del artículo 76 de dicha Ley.

27 La designación del Presidente y los Vocales de este Tribunal se realiza por el Gobierno a propuesta conjunta del Ministro de Hacienda y Función Pública y del Ministro de Justicia. Los designados tendrán carácter independiente e inamovible durante el plazo de seis años que dura su mandato, y no podrán ser removidos de sus puestos sino por las causas previstas en el artículo 45.4 LCSP.

28 Art. 46 LCSP.

29 El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad.

En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales pueden crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos.³⁰

Los diferentes órganos de recurso que sean creados en los diferentes ámbitos territoriales acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas³¹ para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento.³²

De esta forma se ha establecido un recurso potestativo, exclusivo en el ámbito administrativo, previo al recurso contencioso administrativo, gratuito, parcialmente suspensivo y con un peculiar carácter revisor. En efecto, una vez recibidas las alegaciones de los interesados, o transcurrido el plazo señalado para su formulación, y el de la prueba, en su caso, el órgano competente deberá resolver el recurso dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificándose a continuación la resolución a todos los interesados.

La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado.

En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

En caso de estimación total o parcial del recurso, el órgano de contratación deberá dar conocimiento al órgano que hubiera dictado la resolución, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la misma. Es decir, las potestades discrecionales las ejercita el Órgano de contratación no el Tribunal contractual que se limita a las cuestiones de legalidad.

3.2.3. Especialidades en la jurisdicción contencioso-administrativa

Esta configuración especial de los Tribunales administrativos de contratación pública tiene su reflejo en su situación en la Jurisdicción contencioso-administrativa, tras la reforma incorporada por la Ley 34/2010, que es especialmente destacable y es consecuencia del carácter independiente de los tribunales administrativos. Las principales reformas, que agilizan la tramitación del recurso contencioso administrativo, son:

- i) Las Administraciones públicas³³, sin necesidad de declaración de lesividad, y los particulares pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra las decisiones adoptadas por los Órganos administrativos que resuelven estos recursos.
- ii) En los recursos contenciosos administrativos contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales³⁴, estos no tienen la consideración de parte demandada, siéndolo las personas o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso, o que se personen en tal concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 LJCA.

30 El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.

31 Disposición adicional vigésima tercera LCSP

32 Dichos órganos pueden, además, proponer los ajustes normativos y recomendaciones que resulten pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos.

33 Art. 19.4 LJCA.

34 Art. 21.3 LJCA.

- iii) La resolución por la que se acuerde remitir el expediente al Órgano Jurisdiccional se notificará³⁵ en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en él. Se les emplaza para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días.³⁶

3.2.4. Resultados obtenidos

Los resultados obtenidos con este recurso especial son notables, por la eficacia de los Tribunales administrativos creados, como se comprueba a continuación y por la descarga que han supuesto a la jurisdicción contencioso-administrativa, como debe ser el objetivo de las reformas de los recursos administrativos.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales³⁷ (TACRC) en su Memoria de 2017 señala que en 2017 ha ingresado 1.329 recursos, un 6,8% más que en 2016 de los que casi dos terceras partes corresponden a las CCAA con las que ha suscrito convenios, se han dictado 1242 resoluciones correspondientes a 1325 recursos.

Del total de recursos presentados en 2017, resueltos a 8 de febrero de 2018, fecha en la que se aprobó la Memoria, se han estimado, total o parcialmente el 27% de los recursos admitidos, (37% en 2016 y 39% en 2015). Se han impuesto multas por temeridad o mala fe en 25 casos.

El plazo de resolución ha sido de 55 días naturales (en 2016, 48 días). Contrasta vivamente con los plazos que son necesarios en la vía económico administrativa.

Desde la creación del Tribunal en octubre de 2010 se han recurrido en vía contencioso administrativa 516 resoluciones, menos del 9% del total (5.713), es decir más del 90% han sido asumidas por las partes sin acudir a la vía jurisdiccional y de los 335 recursos contencioso administrativos finalizados al momento de aprobarse la Memoria de 2017, 128 caducaron o se desistió del recurso, 146 confirmaron la resolución del TACRC y sólo 61 se han estimado (18,77%). Se ha producido una descarga efectiva de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En las Memorias que publican cada uno de los Tribunales de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales se contienen datos equivalentes, que permiten a los interesados obtener información para decidir su actuación, tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa.

Respecto al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid³⁸ (TACPCM), en la Memoria de 2017 se informa que en dicho ejercicio entraron 421 recursos (lo que supuso un aumento del 39% respecto a 2016), dictándose 393 resoluciones.

En el año 2017 se han dictado 20 sentencias, en la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre resoluciones del TACPCM de las que se han estimado 7 (35%).

El plazo medio de resolución ha sido de 19 días naturales (LCSP entre 15 y 20 días hábiles dependiendo del trámite del que se trate).

³⁵ Art. 49 LJCA.

³⁶ La notificación se practica con arreglo a lo dispuesto en la Ley que regule el procedimiento administrativo común, se emplaza como parte demandada a las personas, distintas del recurrente, que hubieren comparecido en el recurso administrativo, para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días.

³⁷ El Tribunal se constituyó en octubre de 2010.

³⁸ Creado por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y racionalización del sector público y se constituyó mediante el Acuerdo del Pleno de 10 de mayo de 2011. Por Ley 5/2016, de 22 de julio se basa de 2 a 4 vocales.

3.2.5. Valoración de la reforma

La valoración positiva de esta vía administrativa especial se ha reflejado en los Informes de la Comisión Europea. En el Informe³⁹ de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo respecto a los procedimientos de recurso en materia de contratación administrativa, se ha destacado⁴⁰ que, como tendencia general, los recursos en vía administrativa tienden a ser más eficaces. Lo confirmaron una gran mayoría de encuestados en la consulta pública (74,7 %) al considerar que los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales ordinarios llevan, por lo general, más tiempo y dan lugar a criterios de adjudicación menos estrictos que los procedimientos ante órganos administrativos de recurso especializados.

En el Informe⁴¹ sobre España 2017 de la Comisión Europea, respecto a los recursos administrativos especiales se señala⁴² que existe margen de mejora para fortalecer los controles ex ante y ex post sobre los poderes adjudicadores, si bien las vías legales de recurso utilizadas por organismos independientes de revisión especializados parecen estar funcionando correctamente.

Valoración positiva que también ha sido reflejada por el Tribunal Supremo, que en la Sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo, Sección 7ª, de 23 de octubre de 2014 (recurso de casación 3014/2013) FJ Sexto, distingue entre órganos de contratación, y los organismos independientes de resolución de los recursos especiales, entre los que incluye al Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña, al que se refiere la Sentencia. Destaca que el recurso especial se trata de un recurso de tramitación ágil pensado para, según la Directiva, poner remedio a la práctica observada en los poderes adjudicadores y las entidades contratantes de proceder a la firma acelerada de los contratos para «hacer irreversibles las consecuencias de la decisión de adjudicación controvertida» (considerando 4º). Por eso, el artículo 2.8 requiere a los Estados velar «por que las decisiones adoptadas por los órganos responsables de los procedimientos de recurso puedan ser ejecutadas de modo eficaz».

Así, pues, la perspectiva, desde la que se enjuicia el litigio objeto de la Sentencia es la querida por los legisladores europeos y, en consonancia con él, por el español. Esto es, la de preservar la funcionalidad de este mecanismo de garantía prejudicial en el que, por los rasgos que definen legalmente al órgano que lo aplica y al procedimiento del que se sirve, concurre una cualificada presunción de legalidad y acierto, superior, si se quiere, a la que con carácter general se predica de la actuación administrativa⁴³

No obstante, si se examinan los datos contenidos en las últimas Memorias de los Órganos administrativos especiales de resolución de estos recursos, se comprueba una tensión en los plazos de resolución producida por el incremento de sus competencias, sin una mejora de las dotaciones personales que tienen.

Con los datos que se han expuesto se comprueba que es posible en España una reforma de los recursos administrativos mediante la creación de Tribunales administrativos independientes. Se ha conseguido disminuir drásticamente los tiempos de resolución y la litigiosidad en la jurisdicción contencioso-administrativa. Destaca en la reforma que los nuevos recursos especiales coexisten con los recursos tradicionales. En un primer momento los recursos administrativos especiales estaban restringidos a las

39 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE modificadas por la Directiva 2007/66/CEE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública. Bruselas, 24.1.2017, COM(2017) 28 final, {SWD(2017) 13 final}

40 Pág. 6

41 Bruselas, 22.2.2017 SWD(2017) 74 final documento de trabajo de los servicios de la Comisión Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo Europeo de 2017: evaluación de los avances en las reformas estructurales y la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 Regulation (EU) N° 1176/2011 {COM(2017) 90 final} {SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}

42 Pág. 66

43 Artículo 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

materias que se consideraban más sensibles. La reforma, que ha sido lenta en el tiempo, más de diez años, ha sido un éxito, y por ello se ha expuesto.

Sin embargo, en la vía económico-administrativa los Tribunales administrativos especializados ya existen desde 1924 y el primer problema que debe destacarse, y resolverse, es el retraso que acumulan. La primera reforma que debe acometerse es la dotación de medios a los Tribunales para que puedan recuperar el atraso que sufren. Habrá que estudiar los datos de 2018 y 2019, que todavía no están disponibles, para comprobar los efectos que producen las reformas introducidas en 2016 por la Ley 34/2015 y la dotación de medios que se ha hecho en 2018.

Para efectuar las valoraciones sobre las reformas a introducir, es imprescindible contar con datos actualizados de la situación de los tribunales económico-administrativos. Por ello, se recopilan de forma resumida en el apartado siguiente.

Ante la situación que reflejan, que es grave, una tentación permanente de reforma es establecer el carácter potestativo de la vía económico-administrativa, o incluso su supresión. No es viable, ya que no puede sustituirse por recursos de reposición o de alzada. Por ello, a continuación, se reflejan las consecuencias que tuvo la supresión de la vía económico-administrativa en relación con los tributos locales, que obligó a restaurarla en los Municipios de gran población. La restauración se ha efectuado utilizando la autonomía y la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales. Los resultados están siendo muy diferentes. A continuación, se exponen los datos cuantitativos más significativos, que reflejan una situación que puede ser esperanzadora, por la evolución que reflejan los datos de 2017. Se puede sacar la conclusión que en el ámbito local la vía económico-administrativa, también, es imprescindible y que su éxito depende de la decisiones que se adoptan en los Plenos de los municipios de gran población. Por ello es imprescindible conocer los datos comparados, hacer las correspondientes valoraciones y que la sociedad civil pueda pedir una reforma del sistema a los Órganos de gobierno de sus respectivas Corporaciones.

3.3. Los Tribunales económicos administrativos

En marzo de 2013 la Exposición de Motivos⁴⁴ del Anteproyecto de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa destacaba que «...en materia tributaria, existe, tradicionalmente, la reclamación económico-administrativa, mediante la que se impugnan los actos de la Administración tributaria ante órganos administrativos independientes, los Tribunales Económico-Administrativos, tanto los del Estado como los autonómicos o incluso municipales). Estos órganos económico-administrativos actúan con una contrastada objetividad, y en esa medida se benefician de cierta deferencia judicial en el enjuiciamiento de sus resoluciones. En términos de eficiencia, los tribunales económico-administrativos suponen un importante filtro de legalidad en las resoluciones tributarias.» Este anteproyecto de Ley no ha sido tomado en consideración al aprobar la Ley 39/2015 de reforma del procedimiento administrativo común, que como hemos visto anteriormente no ha incorporado modificaciones sustanciales en materia de los recursos administrativos.

3.3.1. La vía económico-administrativa en la Administración del Estado

La vía económico-administrativa cuenta con una gran tradición en España. Se constituyó por la Ley de 31 de diciembre de 1881⁴⁵, que aprobó las bases para el procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, y que sirvió como antecedente de la denominada Ley Azcárate, de 19 de octubre de 1889.⁴⁶

44 Apartado III-

45 Se desarrolló por el Reglamento provisional, de la misma fecha, para la ejecución de dicha Ley, que fue objeto de modificaciones sucesivas

46 Esta Ley fue la primera regulación general de procedimiento administrativo en España y una de las primeras en Europa. Dispuso que cada Ministerio publicase un reglamento de procedimiento administrativo para sus dependencias centrales, provinciales y locales.

Los Tribunales económico administrativo provinciales y el Tribunal Económico Administrativo Central se constituyeron por Real Decreto de 29 de julio de 1924, que aprobó el Reglamento de las reclamaciones económico administrativas. Declaró en su artículo 1º que, a partir del mismo, las funciones de la Administración en todos los ramos de la Hacienda Pública se ejercitarían con separación de sus dos órdenes de gestión y resolución de las reclamaciones que contra aquella gestión se suscitasen en vía gubernativa. Estarían, en consecuencia, encomendadas a organismos diferentes, como así se hizo.

Independencia que se ha venido ratificando en las sucesivas leyes tributarias y que, en la actualidad se proclama en el artículo 228.1 de la Ley 58/2003 que ratifica que el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas corresponderá, con exclusividad, a los órganos económico-administrativos, que actuarán con «independencia funcional» en el ejercicio de sus competencias.

Por los retrasos que sufre la vía económico administrativa, en muchas ocasiones, se ha puesto en duda la necesidad de contar con una vía económico administrativa, que sirva de filtro de legalidad previamente al acceso a la vía jurisdiccional. Incluso el Tribunal Supremo, Sección Segunda de la Sala de lo contencioso administrativo, en su Sentencia de 21 de mayo de 2018, (recurso de casación 113/2017) ha establecido, con motivo de una reclamación por el IIVTNU, que *«Cuando se discute exclusivamente la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que dan cobertura a los actos de aplicación de los tributos y restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, cuestión respecto de la que éstas carecen de competencia para pronunciarse o para proponerla a quien tiene competencia para ello, quedando constreñidas a aplicar la norma legal de que se trate, no resulta obligatorio interponer, como presupuesto de procedibilidad del ulterior recurso contencioso-administrativo, el correspondiente recurso administrativo previsto como preceptivo»*.

Pero desde un punto de vista práctico, esta supresión no es una solución práctica. El Tribunal Constitucional en 2017 de los 6.286 recursos de amparo presentados, sólo admitió, para su resolución por sentencia, 70 recursos de amparo, cifra que supone el 1,27% de los amparos que el Tribunal resolvió en la fase de admisión. El restante 98,73% fue inadmitido. Este dato reafirma la necesidad de contar con recursos económico-administrativos eficientes y Órganos de resolución bien dotados de medios personales y materiales.

Pero no puede desconocerse la realidad de los retrasos acumulados desde 2011 a 2016 en la vía económico-administrativa estatal, ver Anexos II y I. Pese a que cada año se fueron incrementando, desde 2011 a 2015 incrementado, o manteniendo, el número de reclamaciones resueltas se han ido incrementando las reclamaciones acumuladas. La situación requiere una explicación por parte de la Administración y un plan de actuaciones, que parece está empezando a dar resultados en 2018. En efecto, otra consecuencia de los retrasos en la vía económico-administrativa se ha puesto de manifiesto con la aplicación del nuevo recurso de casación. La Sala de admisión, viene estableciendo, reiteradamente, que, en casos de aplicación de normas derogadas, corresponde al recurrente acreditar que el recurso de casación que se presenta mantiene un interés casacional objetivo⁴⁷. Cuando el proceso llega al Tribunal Supremo, por la lentitud de la vía económico-administrativa, la norma se encuentra ya derogada y sustituida por otra. El retraso está afectando a la tutela judicial efectiva, además de las

⁴⁷ Este criterio se viene aplicando con carácter general y especialmente, en materia fiscal, energía y telecomunicaciones. Pueden citarse los Autos de 8 de febrero de 2019 (rec 611/2018) y 24/9/2018 (rec 3638/2018) que han señalado Conviene recordar en este punto (por todos, auto de 2 de noviembre de 2017 en RCA 2827/2017) que «cuando la controversia planteada en el proceso versa sobre la aplicación de normas derogadas, la apreciación del interés casacional pasa por constatar que a pesar de tal derogación, aun así, la resolución del litigio sigue presentando interés, art. 88.1 LJCA. Por ejemplo, porque la norma derogada ha sido sustituida por otra que presenta -en cuanto importa- el mismo o similar contenido; o porque a pesar de tal derogación la cuestión interpretativa del Derecho planteada resulta susceptible de seguir proyectándose sobre litigios futuros; o cuando el tema debatido en el proceso presenta en sí mismo una trascendencia social y/o económica de tal magnitud que hace preciso su esclarecimiento por este Tribunal Supremo». Y desde esta perspectiva, como continúa diciendo el citado auto precedente de esta Sala, constituye carga procesal de la parte recurrente efectuar, a la hora de cumplir con el requisito del artículo 89.2.f) LJCA, un razonamiento convincente que justifique lo que se acaba de razonar. Es decir, que pese a la derogación, la resolución del recurso sigue presentando interés casacional desde el punto de vista para la formación de la jurisprudencia; y no se aprecia tal argumentación en el escrito de preparación de este recurso de casación, por lo que el mismo debe ser inadmitido a trámite, ya que el debate que subyace realmente gravita sobre la aplicación de un sistema de cuantificación de las sanciones graves que no se encuentra en vigor, por lo que la concurrencia de la presunción del artículo 88.3.a) LJCA no resulta relevante a efectos de admisión.

consecuencias económicas que le produce tanto a los contribuyentes como a la Administración y que se evalúan poco.

Por ello, para obtener la tutela judicial efectiva en un plazo razonable es imprescindible que exista un sistema eficaz de recursos en vía administrativa, y en el ámbito tributario pasa por una revitalización de la vía económico-administrativa, la dotación de medios a los Órganos de la vía económico-administrativa y a una nueva política para evitar la evidente conflictividad en materia tributaria.

Conclusión que se reafirma, si se examinan las cifras de los recursos económico-administrativos que se están resolviendo por los Tribunales económico administrativos estatales y se comparan con el número de recursos contencioso-administrativos. En la Memoria del TEAC del ejercicio 2017 se comprueba, Anexo I; que el número de reclamaciones económico administrativas en 2017 han sido 194.279. La media de recursos contencioso-administrativos en los años 2012 a 2017 ha sido de 160.000 asuntos, en 2017 los datos de recursos contencioso-administrativos son:

Ingresados	Resueltos	Sentencias	En trámite a final de año
195.908	205.396	131.379	186.250

Desde 2011, los procedimientos presentados cada año en la vía del contencioso-administrativa han disminuido un 32% (de 290.000 en 2.011 a aproximadamente 196.000 en 2018), lo que ha motivado a su vez que los asuntos en trámite en esta jurisdicción se hayan reducido a la mitad en los últimos ocho años, de 380.000 casos acumulados a 186.000 conforme consta en las estadísticas publicadas por el CGPJ. Esta reducción de litigiosidad no se ha manifestado, todavía, en la vía económico-administrativa estatal.

Comparando estos datos se comprueba que no es viable la supresión de la vía económico-administrativa, como se ha propugnado en alguna ocasión, y esto ha sido especialmente comprobado en el ámbito local, como expondremos a continuación, los recursos de reposición o de alzada no pueden sustituir a la vía económico-administrativa.

Sin embargo, de los datos que exponemos a continuación se comprueba que es imprescindible continuar e intensificar la mejora de la eficacia de la vía económico administrativa, en especial si se examinan los datos del Anexo II, donde se comprueba que con los retrasos que se acumularon desde 2011 a 2015, era natural que se dudara de la viabilidad de esta vía económico administrativa, dudas que todavía no se han disipado, y habrá que esperar a los datos de 2018 para comprobar si se confirma la tendencia que se ha iniciado en 2017.

En 2017, se comprueba en el Anexo I, por primera vez desde 2011 el número de resoluciones supera a la entrada en ese ejercicio, tanto en el TEAC como en el conjunto de los Tribunales económico-administrativos⁴⁸. También debe destacarse que el número de resoluciones en ambos ámbitos en 2017, 8.342 y 209.617, respectivamente, constituyen un récord.

El porcentaje de estimaciones en el TEAC, del 20,88% en 2017, disminuye respecto al obtenido en 2015, 23,35%. En el resto de los tribunales económico-administrativos, el porcentaje de estimaciones se encuentra en el entorno del 40% de las resoluciones totales. Los porcentajes de estimación varían mucho por materias y años, como puede examinarse en el Anexo III. Pero el elevado número de estimaciones justifica la litigiosidad que todavía continúa en el ámbito tributario y la existencia de la vía económico-administrativa, que permite un mejor funcionamiento de la vía jurisdiccional. Cuando se ponga fin a los retrasos, como ha sucedido en otros ámbitos como el contractual, mejorará la percepción por los contribuyentes de la Administración, lo que ha supuesto en otros Estados una mejora de la recaudación y una disminución de la litigiosidad.

48 15.338 en el conjunto de los tribunales económico administrativo estatales y 731 en el TEAC.

Recientemente el Tribunal Supremo⁴⁹, ha vuelto a destacar que la tesis que se deriva de la regulación legal del procedimiento de revisión económico-administrativo, es no solo su carácter obligatorio, sino, también, su evidente aproximación al procedimiento judicial. Habría que aplicar a la vía económico administrativa la reiterada jurisprudencia que señala que el recurso contencioso-administrativo no constituye una nueva instancia de lo resuelto en vía administrativa, sino un auténtico proceso, autónomo e independiente de la vía administrativa, en el que resultan aplicables los derechos y garantías constitucionales reconocidos y en donde pueden invocarse nuevos motivos o fundamentos jurídicos no invocados en vía administrativa. Esto posibilita proponer prueba y aportar documentos que no fueron presentados ante la Administración para acreditar la pretensión originariamente deducida, lo que mejora la situación del contribuyente.

3.3.2. La vía económico administrativa en las Corporaciones locales

Pero la vía económico-administrativa no se agota en el ámbito de la Administración del Estado; conforme al artículo 228.4 de la Ley 58/2003, corresponde a cada Comunidad Autónoma y cada Ciudad con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla) determinar su estructura administrativa para el ejercicio de la función revisora en el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas. Todo ello sin perjuicio de la labor unificadora del Estado que será ejercida por el Tribunal Económico-Administrativo Central y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina y que está obteniendo buenos resultados.

En Madrid, el órgano económico-administrativo de la Comunidad de Madrid es la Junta Superior de Hacienda⁵⁰, que actúa con independencia funcional en el ejercicio de sus competencias.⁵¹ Otras Comunidades Autónomas también han creado sus órganos especiales en materia de las reclamaciones económico-administrativas.

A efectos de esta Comunicación tienen mayor incidencia práctica las reclamaciones económico-administrativas respecto a los tributos locales y la forma en la que se ha organizado la vía económico-administrativa y la evolución que ha tenido desde 2015 a 2017, que son los últimos datos de los que se dispone.

En un primer momento se atribuyó la competencia para conocer de las mismas a los tribunales económico administrativos estatales, así sucedía desde el Estatuto Municipal de 1924⁵².

Mas por la sobrecarga que suponían estas reclamaciones a los tribunales económico administrativo-estatales, así como por la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y por el respeto a la autonomía local, la Ley 7/1985 suprimió la vía económico-administrativa del ámbito local. Conforme a su artículo 108⁵³, se sustituyó por un recurso de reposición de carácter preceptivo. En este periodo, en el que no existió vía económico administrativa en el ámbito local, es cuando se puede comprobar que efectos produce la supresión de la vía económico-administrativa y los retrasos y sobrecarga que se produjeron en la jurisdicción contencioso administrativa.

En el Ayuntamiento de Barcelona, inmediatamente se percibió la necesidad de contar con una vía económico-administrativa, ya que el recurso de reposición,alzada en su caso, no suplía su falta. En diciembre de 1988, en ejercicio de su potestad de autoorganización, se creó el «Consell Tributari» con

49 Sentencia Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda, de 10 de septiembre de 2018, recurso de casación 1246/2017, Fundamento de Derecho Tercero.

50 Artículo 54 Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

51 Conoce de las reclamaciones económico-administrativa contra los actos de gestión, inspección y recaudación en relación con los tributos propios y los precios públicos de la Comunidad de Madrid. Son tributos propios el Impuesto sobre depósito de residuos, el Impuesto sobre la instalación de Máquinas en Establecimientos de Hostelería Autorizados y las tasas propias de la Comunidad de Madrid.

No son impugnables ante la Junta Superior de Hacienda, sino ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional o Central, los actos en relación con los tributos cedidos por el Estado a la Comunidad de Madrid (por ejemplo, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones).

52 Real Decreto Ley 8 3 1924, artículo 327 y artículo 55 del Real Decreto de 23 de agosto que aprueba los procedimientos municipales

53 Completado por el 14, del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

tres rasgos básicos: estar integrado por personas ajenas a la Administración Local, inamovibles en sus cargos lo que refuerza su independencia, siendo su intervención preceptiva pero no vinculante para el órgano administrativo.

Pronto, por la calidad de sus resoluciones, sus informes fueron aceptados por los órganos de gestión y, en su caso, confirmados en la vía contencioso-administrativa, lo que motivó un descenso de la litigiosidad y un mayor prestigio de la Administración tributaria local. Después de 31 años sigue funcionando con éxito y todas las reformas legales que se han producido han respetado a este Órgano y a la capacidad de autoorganización del Ayuntamiento. Es de destacar que la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, en su Exposición de Motivos, destacaba que el Consejo Tributario, órgano que existía en la estructura orgánica del Ayuntamiento, había tenido un balance de funcionamiento muy positivo, por lo que se incluía su regulación en la Ley, aclarando de esta forma el régimen jurídico de un organismo que interviene en la resolución de los recursos interpuestos por los ciudadanos en materia tributaria⁵⁴. Se ratifica en dicha Ley que el Consejo Municipal aprobará el Reglamento Orgánico del Consejo Tributario y éste se podrá dotar de normas internas de funcionamiento, en el marco de dicha Ley y del Reglamento Orgánico Municipal. Proceso que es equivalente al que se aplicó con el Consejo de Defensa del contribuyente estatal, que surgió en 1996 a través de un Real Decreto en el que se ejercitaba la potestad reglamentaria de autoorganización. Por su buen funcionamiento fue reconocido posteriormente por el artículo 34 de la Ley 58/2003, al proclamar los derechos y garantías de los obligados tributarios, pero permitiendo que el Consejo, como veremos posteriormente, pudiera autorregular su funcionamiento, lo que ha permitido, también obtener buenos resultados.

Ningún otro Ayuntamiento realizó una autoorganización análoga a la de Barcelona, pero con la entrada en vigor de la LBRL en 1985 se comprobó que no era suficiente la vía del recurso de reposición para la tramitación de los recursos administrativos tributarios en los municipios de gran población. Por ello, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local⁵⁵ incluyó el artículo 137 en la LBRL⁵⁶, un nuevo Título X, que ordenó que «existirá» un órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico administrativas al que se atribuye. a) El conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal, b) El dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales y c) en el caso de ser requerido por los órganos municipales competentes en materia tributaria, la elaboración de estudios y propuestas en esta materia.

Las resoluciones que dictan ponen fin a la vía administrativa y contra ellas sólo cabe la interposición del recurso contencioso-administrativo. No obstante, los interesados pueden, con carácter potestativo, presentar previamente recurso de reposición, contra cuya resolución puede interponerse reclamación económico-administrativa.

El funcionamiento de estos órganos se basa en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad. Su composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones se regulará por reglamento aprobado por el Pleno de la Corporación local. Debe respetarse, en todo caso, lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano.

⁵⁴ Artículo 47 1. El Consejo Tributario es el órgano especializado al que se encomiendan, en los términos previstos en su Reglamento Orgánico, las siguientes funciones:

a) Dictaminar las propuestas de resolución de recursos interpuestos contra los actos de aplicación de los tributos y precios públicos y demás ingresos de derecho público.
b) Informar, con carácter previo a su aprobación provisional, las Ordenanzas reguladoras de los ingresos de derecho público.
c) Atender las quejas y sugerencias que presenten los contribuyentes sobre el conjunto de la actividad tributaria municipal.
d) Elaborar estudios y propuestas en materia tributaria, cuando se solicite por los órganos municipales competentes.

⁵⁵ Artículo Primero 4.

⁵⁶ En el nuevo Título X que recoge el régimen de organización de los municipios de gran población.

Esos Órganos están constituidos por un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados por el Pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente lo integren, de entre personas de reconocida competencia técnica, y cesarán por alguna de las causas que se prevén en el artículo 137.4⁵⁷

La Disposición Transitoria Primera que se incluyó ordenaba que los Plenos de los ayuntamientos a los que resultase 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 dicha Ley entre los que se encontraba el artículo 137, disponían 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 aprobaban tales normas, continuaron en vigor las normas que regulaban estas materias en el momento de entrada en vigor de dicha ley.

Su implantación y funcionamiento ha sido, y está siendo, muy diverso, a título de ejemplo puede destacarse que el Pleno del Ayuntamiento de Alicante, aprobó inicialmente el Reglamento Orgánico del Órgano de resolución de las reclamaciones económico administrativas el 28 de julio de 2005 y la tramitación ha concluido, 13 años después, el 15 de octubre de 2018, con su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Para ello ha sido necesario que el Juzgado contencioso administrativo nº 2 de Alicante en su Sentencia 170/2018 de 11 de abril (recurso 529/2017) en una reclamación económico administrativa por IIVTNU, donde el recurso de reposición había sido desestimatorio, fallase que el recurso de reposición dictado no agotaba la vía administrativa. En consecuencia, la ausencia de constitución del Tribunal Económico Administrativo Municipal, que era preceptiva, vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva. Se deja sin efecto la resolución del recurso de reposición ya que atentaba al principio de tutela judicial efectiva, por impedir que un órgano administrativo independiente examinara dicho recurso, acto que se declaraba «... sin efecto, con las consecuencias inherentes a dicha declaración.» El Ayuntamiento decidió no recurrir la Sentencia y constituir el Tribunal.

En los otros Ayuntamientos de gran población que estaban obligados a constituirlos se han ido constituyendo progresivamente. En la Comunidad de Madrid, son municipios de gran población, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla, Pozuelo de Alarcón, San Sebastián de los Reyes y Torrejón de Ardoz.

Tras dieciséis años de existencia el examen de estos Tribunales debe hacerse caso a caso ya que su funcionamiento depende de cómo ha ejercitado el Pleno del Ayuntamiento sus competencias y es a esté al que corresponde examinar cómo está funcionando la vía económico-administrativa en su término municipal y dar cuentas a los ciudadanos. Por ello, es imprescindible que éstos estén informados de los resultados que se van obteniendo cada año. Normalmente en los Reglamentos de estos Tribunales se establece que elevarán al Pleno una memoria de su funcionamiento.

Puede destacarse la labor que ha realizado el Defensor del Pueblo Andalúz atendiendo a quejas presentadas respecto a la lentitud de la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas y la falta de medios de estos Tribunales. Puede destacarse la Resolución de 13 de febrero de 2018 que resuelve una queja abierta de oficio, tras las sucesivas quejas que se habían presentado contra el funcionamiento de algunos de estos tribunales. La queja de oficio iba dirigida a los Ayuntamientos de Sevilla, Granada, Córdoba, y Almería, recomienda que se adopten las medidas para dotar a los respectivos Tribunales Económico-Administrativos de los medios personales y materiales suficientes que permitan evitar los retrasos que se constatan en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se formulan por la ciudadanía.

El principal motivo de las quejas que ha recibido señala lo constituye el hecho de que se están produciendo importantes retrasos en la tramitación de aquellos procedimientos. Retrasos que unas

57 a) A petición propia.

b) Cuando lo acuerde el Pleno con la misma mayoría que para su nombramiento.

c) Cuando sean condenados mediante sentencia firme por delito doloso.

d) Cuando sean sancionados mediante resolución firme por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o grave.

Solamente el Pleno puede acordar la incoación y la resolución del correspondiente expediente disciplinario, que se regirá, en todos sus aspectos, por la normativa aplicable en materia de régimen disciplinario a los funcionarios del ayuntamiento.

veces se justifican por la falta de medios materiales y en otras, por la falta de recursos humanos, cuando no por ambas.

En el **Anexo IV** se resumen los datos que se contienen en la Resolución del Defensor del Pueblo Andalúz referidos a 2015 y la diversidad de las situaciones de los respectivos Tribunales, que por sí solas justificaban la apertura de la Queja de oficio, estos datos acreditan las formas tan diferentes de organización de estos tribunales en cada uno de los Ayuntamientos, por lo que su funcionamiento debe estudiarse caso a caso.

También se contiene en el Anexo IV la evolución del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Sevilla, que es el segundo en España que más actividad tiene después del de Madrid, donde se comprueba que en su actividad entre 2015-2017 ha resuelto 4.523 reclamaciones más que las ingresadas y el número de reclamaciones pendientes a 31 de diciembre ha pasado de 11.266 en 2015 a 7.586 en 2017.

En el **Anexo V** se contienen los datos de la actividad del Tribunal Económico Administrativo municipal de Madrid en el periodo 2015-2017 en el que ha resuelto 3.875 reclamaciones más que las ingresadas y ha pasado de 5.566 reclamaciones pendientes a 31 de diciembre de 2015 a 2.588 pendientes a 31 de diciembre de 2017, con un porcentaje de recursos contencioso administrativos presentados contra sus resoluciones que ha pasado del 7,20% en 2015 a 11,34% en 2017. Ha estimado en 2017 el 21,24% de las reclamaciones interpuestas (15,65% totalmente y 8,76% parcialmente) y de los recursos contencioso administrativos planteados frente a sus resoluciones, el 50,82% han confirmado sus resoluciones, el 29,02% las han anulado totalmente y el 8,76% las han anulado parcialmente.

Los resultados agregados⁵⁸ de los Tribunales económico administrativos municipales en 2016, que son los últimos de los que se dispone, también son positivos, son:

Resultados agregados Tribunales económico administrativos municipales 2016					
Ptes. a 31.12.2015	Ingresadas	Total	Resueltas	Ptes. a 31.12.2016	Superávit
18.987	13.218	32.205	16.571	15.634	3.353

Respecto a las resoluciones recurridas en vía administrativa y en vía contencioso administrativa los datos agregados son:

Periodo	Acuerdos recurridos en vía administrativa		
Desde el inicio de la actividad de los TEAM hasta el 31-12-2013	6,04%		
Desde el inicio de la actividad de los TEAM hasta el 31.12.2016	8,05%		
Periodo/Sentencias	Estimatorias	Desestimatorias	Otros conceptos
Desde el inicio de la actividad de los TEAM hasta el 31-12-2013	28,34%	58,53%	13,13%
Desde el inicio de la actividad de los TEAM hasta el 31.12.2016	26,13%	61,96%	12,76%

⁵⁸ Datos presentados por el TEAM de Bilbao: Análisis de la litigiosidad de los TEAM 2014-2016, presentado el 25 de octubre de 2018.

Estos datos permiten comprobar que la vía económico administrativas en los municipios de gran población, también, es indispensable para el correcto funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque todavía no está cumpliendo la función de disminuir la litigiosidad.

Se comprueba que el 2017 los Tribunales de Madrid y de Sevilla, que son los de mayor volumen, van recuperando el retraso que soportaban, aunque los tiempos de respuesta todavía son excesivamente largos y conviene preguntarse cuál es la causa que en Barcelona no existan estas demoras. Son necesarios cambios cualitativos como, también, se han efectuado en los recursos administrativos en materia contractual.

Por último, aunque las quejas y sugerencias tienen una naturaleza jurídica diferente de los recursos administrativos quiere adelantarse un apunte de su aplicación en 2017 en el ámbito tributario. Al aplicar el cumplimiento cooperativo tributario habrá que definir como se integran en él los recursos administrativos, quejas y sugerencias.

4. Otras reclamaciones y quejas

Aunque el objeto de esta Comunicación, como se recoge en su título, por razón del tiempo de exposición, son únicamente los recursos administrativos, dado que la Justicia administrativa es el conjunto de los recursos administrativos y de los recursos contencioso-administrativos no puede dejar de hacerse un avance de los resultados obtenidos en las quejas en la vía tributaria. Un sistema eficiente de Justicia administrativa debería sistematizar y estructurar tanto los recursos y los contenciosos administrativos, (hemos destacado anteriormente la situación procesal de los Tribunales competentes para conocer los recursos especiales administrativos en materia de contratación), como las quejas en el ámbito tributario, que han tenido una expansión notable desde la creación del Defensor del Pueblo.

En el ámbito del derecho administrativo, ya desde la ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 se dio un tratamiento marginal a las quejas. En el apartado VI.3 de su Exposición de Motivos al tratar de la revisión de los actos administrativos especificaba que por no tratarse propiamente de un recurso dicha Ley regulaba las quejas en lugar aparte, en la ordenación del procedimiento administrativo, artículo 77, y se podían deducir, a diferencia de los recursos, en cualquier momento, siempre que se diese algún defecto en la tramitación del procedimiento; los recursos se regulaban en los artículos 113 a 128 y tenían plazo tasado para su interposición y se presentaban contra un acto administrativo. Las Quejas se podían presentar frente a una actividad o prestación de un servicio.

Por ello, el artículo 77 ordenaba que se podrían interponer, en cualquier momento, contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supiesen paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados, y omisión de trámites que pudiesen subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.

Tras la Constitución de 1978 el ámbito de las quejas se fue derivando a la actuación del Defensor del Pueblo, al derecho de petición y a los defensores del contribuyente que fueron creando diversas Administraciones; las quejas no se recogen en la Ley 30/1992, que potenció la revisión de oficio y unificó la regulación de los recursos administrativos.

Pero a semejanza de lo que ocurrió en 1988 con el Consell Tributari, la Administración Tributaria, ejercitando la potestad reglamentaria, creo el Consejo de Defensa del Contribuyente, que posteriormente ha sido replicado, en su ámbito, por las Comunidades Autónomas, lo mismo que los defensores del contribuyente; se quiere dejar constancia de este hecho y resumir, a grandes rasgos, la actuación del Consejo de Defensa del Contribuyente, como elemento necesario para obtener una Justicia Tributaria de calidad.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente, que inicialmente se concibió como órgano unipersonal, se creó por el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por Orden de 16 de enero de 197 del Ministerio de Economía y Hacienda se fijó su composición mediante la designación de los 16 Vocales que

conformaban el Pleno, iniciando su actividad el 20 de enero de 1997. Forman parte del mismo funcionarios y personas de reconocido prestigio, en representación de los sectores profesionales relacionados con el ámbito tributario y con el de la sociedad en general. También la Directora de Auditoría Interna de la AEAT.

El Consejo es un órgano adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda y sus funciones, desde su constitución eran de asesoramiento en la resolución de las quejas y sugerencias (artículo 2.a, entre otros, de su norma de creación) y consultivas (artículo 2.h del Real Decreto 2458/96).

En el artículo 34.2 de la LGT se le reconoció y se ordenó que integrado en el Ministerio de Hacienda, el Consejo para la Defensa del Contribuyente vela por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios, atiende las quejas que se produzcan por la aplicación del sistema tributario que realizan los órganos del Estado y efectuará las sugerencias y propuestas pertinentes, en la forma y con los efectos que reglamentariamente se determinen. El artículo 243 de la LGT, que regula el recurso extraordinario para la unificación de doctrina, en su apartado 2, integra dentro de la Sala Especial para la Unificación de Doctrina, como órgano competente para resolver este recurso, al Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

La elevación de su regulación a rango legal es, sin duda, consecuencia del reconocimiento de la conveniencia de la existencia de un órgano específicamente pensado para desarrollar una función de protección de los derechos de los obligados tributarios.

El Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, modificó⁵⁹ su regulación. Los procedimientos que se siguen ante el CDC no son procedimientos de aplicación de los tributos sino que se tramitan al amparo de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición y por el citado RD 1676/2009, de 17 de octubre⁶⁰. Las quejas y sugerencias formuladas al amparo de esta norma ante el CDC no tienen, en ningún caso, la consideración de recurso administrativo, ni su interposición suspende la tramitación del procedimiento ni interrumpe á los plazos establecidos en la legislación vigente para la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos. Las quejas y sugerencias no condicionan, en modo alguno, el ejercicio de las restantes acciones o derechos que, de conformidad con la normativa reguladora de cada procedimiento, puedan ejercitar los que figuren en él como interesados. Las contestaciones y demás actos producidos por el Consejo para la Defensa del Contribuyente no constituyen ni reconocen derechos subjetivos o situaciones jurídicas individualizadas por lo que no son susceptibles de recurso alguno, administrativo o jurisdiccional, aunque si cabe presentar disconformidades

Es reveladora del potencial que tiene el CDC la actividad seguida en 2017 y compararla con la de 2016 y los años anteriores:

Los expedientes abiertos por la Unidad operativa fueron:

2.010	11.515
2.011	11.824
2.012	10.749
2.013	11.700
2.014	15.391

⁵⁹ Ha sido objeto de una profunda modificación en virtud del Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, por el que se modifican 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, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente.

⁶⁰ Desarrollado por la Instrucción de 22 de julio de 2010 de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

2.015	14.000
2.016	18.562
2.017	10.951

De los que se admitieron:

	Número	%	Número	%	Número	%
	2017		2016		Diferencia	2016-2017
Admitidos	9.265	84,60	14.022	75,54	-4.757	-33,93
Inadmitidos	1.686	15,40	4.540	24,46	-2.854	-62,86

En 2017 se resolvieron:

Año	Quejas	Sugerencias	Total
2015	4	1	5
2016	847	59	906
2017	8.316	265	8.581
Suma	9.167	325	9.492

Respecto a los resueltos se presentaron las siguientes disconformidades en 2017:

POR EXPEDIENTES DEL AÑO	DISCONFORMIDADES
2016	57
2017	203
Suma	260

Considerando los 9.167 expedientes de queja contestados por los «Servicios Responsables» en 2017, el **índice de disconformidad** en 2017 ha sido del únicamente **2,84** por 100. Por tanto, el **índice de conformidad** en 2017 fue del 97,16 por 100. Datos que demuestran la potencialidad del CDC para incorporar técnicas de conciliación.

5. Perspectivas prácticas y conclusiones

Desde una perspectiva práctica ha quedado demostrado, en el ámbito tributario, que para un buen funcionamiento de la vía contencioso-administrativa es imprescindible que exista una vía económico-administrativa, tanto en el ámbito estatal, comunidades autónomas y municipios de gran población, que no esté colapsada, y que resuelva en un tiempo razonable las reclamaciones presentadas. Así se demuestra de la situación que se produjo en los tributos locales tras la supresión de la vía económico-administrativa por la Ley 7/1985, que obligó a reinstaurarla en los municipios de gran población por la Ley 57/2003. La experiencia del Consell Tributari de Barcelona desde 1988 demuestra que la potestad de autoorganización y la potestad reglamentaria son suficientes para implantar una organización eficiente de gestión de los recursos administrativos.

Los recursos administrativos han sido muy estudiados desde un punto de vista doctrinal. Tradicionalmente no se ha valorado, adecuadamente, la función que cumplen⁶¹. Por ello no existe una presión social para una reforma en profundidad del sistema, aunque ya existe un buen anteproyecto de ley desde febrero de 2013, que no fue tomado en consideración en la reforma de 2015.

Llama la atención que la necesidad de la reforma de los recursos administrativos en vía tributaria no ha sido destacada, adecuadamente, en la Declaración de Granada de 18 de mayo de 2018. En ella se manifestó la preocupación de Catedráticos y Profesores de Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario por ciertas actitudes de poderes públicos. En su opinión, algunas de ellas discurren en sentido inverso de las elaboraciones doctrinales elaboradas desde los años cincuenta y a las exigencias constitucionales que deben informar su actuación, tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo.

En el ámbito universitario y de la Administración sí que existen valiosas investigaciones que han estudiado partiendo de un ámbito cuantitativo y de derecho comparado la situación de los recursos administrativos en España y las posibilidades de reforma que existen. No se han llevado, por el momento a la práctica, y en el momento de efectuar reformas legislativas no se han incorporado a las nuevas leyes.

Es especialmente significativo que en la tramitación de las Leyes 39/2015 y 34/2015, pese al carácter continuista de los proyectos en esta materia, ninguno de los partidos políticos presentó enmiendas respecto a la estructura de los recursos administrativos, salvo la que solicitaba se diese carácter potestativo al recurso de alzada. No consta que en la memoria de dichos anteproyectos se reflejará la situación que en el año 2014 tenían los órganos de la vía económico administrativa que se han expuesto en los **Anexos II y I**.

El contenido de los citados proyectos de ley y la falta de enmiendas quizás se explican por la situación de profunda crisis económica en la que se elaboraron; había otras prioridades, pero en el momento actual no existe crisis económica y ya se empieza a contar con datos suficientes para valorar las reformas de 2015 y la necesidad de su reforma en cuanto a los recursos en vía administrativa. No conviene esperar a la próxima crisis económica, de la que ya hay algunos indicios, para tratar la modificación de los recursos administrativos y las dotaciones humanas económicas y de medios materiales a los Órganos independientes que resuelven recursos administrativos., como parece se está empezando a hacer.

Las reformas acometidas desde 1988, demuestran que en casos concretos, las reformas cualitativas se han operado a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, como se ha expuesto al tratar el Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona y el Consejo de Defensa del Contribuyente de la Administración del Estado. Estas reformas han sido incorporadas, tras su indudable éxito, a normas con rango de Ley que las han confirmado, pero respetando la capacidad de autoorganización de los Entes creados y no interfiriendo en los procedimientos que estaban, y continúan, aplicando. Es una vía que debería volver a explorarse y a utilizar.

Sin olvidar la incorporación de nuevas instituciones, la experiencia demuestra que los cambios que se pueden incorporar a más corto plazo y con resultados prácticos, son los que consisten en desarrollar instituciones que ya existen mejorándolas y tomando en consideración las propuestas que puedan hacer los órganos existentes.

En la resolución de las reclamaciones deben tomarse en consideración, tanto las alegaciones del contribuyente como que el órgano gestor tenga la oportunidad de conocer la reclamación, la oportunidad de modificar o completar el acto administrativo dictado e informar al Órgano que debe resolver la reclamación. Independencia no es sinónimo de estanqueidad.

En la resolución de las reclamaciones deben tomarse en consideración, tanto las alegaciones del contribuyente como que el órgano gestor tenga la oportunidad de conocer la reclamación, la

⁶¹ En la Bibliografía, Anexo VII, se acompañan estudios doctrinales que a partir de 2016 y muy recientemente destacan la importancia de la función de control y las vías alternativas que existen para la reforma de los recursos.

oportunidad de modificar o completar el acto administrativo dictado e informar al Órgano que debe resolver la reclamación. Independencia no es sinónimo de estanqueidad.

La próxima reforma debería implicar una mayor exigencia del cumplimiento de los plazos por la Administración y una regulación más eficaz de los efectos del incumplimiento por la Administración de los plazos de resolución.

Debe mejorarse la transparencia de los resultados en la gestión de los recursos administrativos. La Justicia Administrativa es un sistema que comprende a la jurisdicción contencioso-administrativa y a la vía administrativa de resolución de recursos administrativos; para el ciudadano es un servicio público, de los enumerados en el artículo 8 1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia.

Por ello los ciudadanos tienen derecho a conocer el grado de cumplimiento y calidad de los órganos que resuelven reclamaciones económico-administrativas. Los Ayuntamientos de gran población en los estatutos y reglamentos de funcionamiento de los TEAMs recogen la obligación de presentar una memoria anual. Se han ido mejorando las memorias que presentan los órganos que resuelven recursos administrativos especiales contractuales y las reclamaciones económico-administrativas. Dado que se trata de documentos muy valiosos para la gestión y para la decisión que tienen que tomar los ciudadanos respecto a la vía a seguir para defender sus derechos, las Memorias deberían dejar de ser consideradas como una actividad graciable de las Administraciones. Deben ser considerados como un derecho de los enumerados en el artículo 34 de la LGT y exigible jurídicamente en caso de retraso. Por vía reglamentaria debería completarse su contenido, en especial para conocer el número de resoluciones cuyo fallo ha sido impugnado en vía contencioso-administrativa y el porcentaje de estimaciones que se han producido tanto en vía administrativa, como en vía contencioso-administrativa.

Ha sido especialmente útil que la AEDAF haya destacado en su Informe⁶² presentado, en diciembre de 2018, sobre la seguridad jurídica en materia tributaria, el factor negativo que supone el retraso en la resolución de los recursos. Se destaca en dicho Informe que a la escasa agilidad de nuestro sistema de resolución de conflictos se añade un creciente aumento de la litigiosidad. En el año 2017, la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados mostró su preocupación por el incesante incremento de los litigios tributarios, desvelando el dato de que más de 300.000 casos seguían sin resolver en los tribunales económico-administrativos. Situación que se agrava si se considera que más del 40% de las reclamaciones son estimadas total o parcialmente sólo en dichos tribunales, como el propio Ministerio de Hacienda reconoce. Por último, el Informe resalta como prueba irrefutable de la falta de agilidad de nuestro sistema que una misma disputa tributaria que vaya transcurriendo por cada una de las instancias y/u órganos administrativos y judiciales hasta llegar a la casación del Tribunal Supremo, puede extenderse más allá de los diez años, como hay múltiples ejemplos.

En el citado Informe se concluye que como demuestran diversos estudios empíricos y la propia OCDE ha destacado, la seguridad jurídica en materia tributaria resulta un elemento clave para fomentar la inversión en un determinado país, para aumentar su competitividad y para estimular su actividad económica.

Para resolver esta situación la AEDAF propone para empezar a resolver esta situación, que es imprescindible regular en nuestro país fórmulas alternativas de resolución de conflictos tributarios, como la mediación entre la Administración tributaria y los contribuyentes, el arbitraje tributario (que tanto éxito ha tenido en nuestro país vecino Portugal), o la conciliación judicial en materia tributaria.

Igualmente, considera esencial la creación de juzgados y secciones de los tribunales económico-administrativos especializados en materia tributaria, así como una reorientación de los procedimientos para resolver recursos de reposición y reclamaciones económico-administrativas. Propuestas que se vienen realizando desde 1992 incluso por el Instituto de Estudios Fiscales como hemos expuesto anteriormente.

62 Documento «Paper» 13, diciembre 2018, Inseguridad Jurídica en España: Situación actual y propuestas para el futuro.

La cuestión que se plantea, y que se debe debatir, es la causa por la que nunca se llevan a la práctica y no se plantean enmiendas en el Congreso y el Senado, a pesar de los retrasos acumulados que se concretan en los anexos de esta Comunicación..

Para terminar con una dosis de optimismo, que es imprescindible, incluso en esta materia, destacamos que:

- a) En algunos Tribunales Económico Administrativos Municipales ya se están incorporando algunos vocales no funcionarios y podrá contrastarse sus resultados, aunque la reforma de los recursos contractuales ha demostrado que lo más importante es la independencia y la forma de selección de los miembros de los tribunales.
- b) El 7 de marzo entra en vigor la Ley 24/2018, de 5 de diciembre de la Generalitat, de mediación de la Comunitat Valenciana que incluye la mediación de las Administraciones Públicas. En su Disposición adicional segunda. «Mediación en relación con los procedimientos administrativos de la Generalitat» ordena que la Generalitat «**impulsará**» las medidas necesarias para incorporar procesos de mediación en los procedimientos administrativos de su competencia como forma de terminación convencional y como instrumento sustitutivo del recurso de alzada, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.

Se ha sustituido el «**podrá**» de las normas estatales por «impulsar», esperemos que así se haga, utilizando las experiencias que ya existen en otras Comunidades Autónomas, entre otras, Cataluña, en los recursos por denegación de acceso a la información, en el País Vasco en materia de medio ambiente y en Canarias en normativa de turismo.

- c) El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo contencioso administrativo, el 5 de marzo de 2018, ha aprobado, en desarrollo de la Guía del Consejo General del Poder Judicial de noviembre de 2016⁶³ un Protocolo para la práctica de la mediación intrajudicial⁶⁴ en el ámbito de lo contencioso administrativo. Este Protocolo, se ha completado con el Convenio entre el Consejo General del Poder Judicial y el Colegio de Abogados de Madrid de 20 de junio de 2017⁶⁵, para aplicar la mediación en el ámbito de los conflictos con la Administración Pública. Marco convencional en el que se inscribe el proyecto piloto que mediante dicho Protocolo se ha puesto en el marcha. Para concretar olos aspectos organizativos y de funcionamiento entre los Tribunales y MedialCAM se aprobó el Protocolo de Mediación intrajudicial contencioso administrativa 2018.

En cualquier caso, es importante destacar que continúa vigente la necesidad de reformar los recursos administrativos en materia tributaria. Para mantener viva esta necesidad es importante contar con información actualizada, tanto de las mejoras que se están produciendo en algunos sectores, como el de la contratación pública, como de la evolución de los retrasos en la vía económico administrativas. La información no es una actividad gracieable de la Administración, sino un derecho de los ciudadanos y a difundirla pretenden contribuir estas líneas.

⁶³ La primera fue de 36 de junio de 2011. El Tribunal Superior de Justicia de Murcia aprobó un Protocolo en 2016 y en Las Palmas de Gran Canaria se aplica desde 2012 el del Consejo General del Poder Judicial.

⁶⁴ Ya se aplica la mediación intrajudicial en Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Las Palmas y se ha ido extendiendo al TSJ y Juzgados de lo contencioso administrativo de Murcia, y siete Juzgados de lo contencioso administrativo de Barcelona

⁶⁵ Renovado por un año el 7 de junio de 2018 y vuelto a renovar en 2019.

Anexos

1. Recursos presentados en vía económico-administrativa estatal 2015-2017. Situación

Anexo I Reclamaciones en vía económico administrativa 2015-2017

TEAC	2015	2016	2017	ACUMULADAS
ENTRADA	10.701	8.068	7.611	26.380
RESOLUCIÓN	7.922	5.877	8.342	22.141
DEFICIT/SUPERAVIT	-2.779	-2.191	+731	-4.239

TODOS TEA	2015	2016	2017	ACUMULADAS
ENTRADA	204.698	192.005	194.279	590.982
RESOLUCIÓN	195.749	181.516	209.617	586.882
DEFICIT/SUPERAVIT	-8.949	-10.489	+15.338	-4.100

2. Evolución del número de reclamaciones económico administrativas estatales 2011- 2015. Una situación estancada que no ha motivado, hasta el momento, ninguna reforma efectiva

Anexo II N° de reclamaciones Eº Advas. Estatales 2011 a 2015

TEAC	2011	2012	2013	2014	2015	ACUMULADAS
ENTRADA	7.124	8.581	7.803	7.965	10.701	42.174
RESOLUCIÓN	4.630	5.093	6.245	7.450	7.922	31.340
DEFICIT	-2.494	-3.488	-1.558	-515	-2.779	-10.834

TODOS TEA	2011	2012	2013	2014	2015	ACUMULADAS
ENTRADA	216.747	223.417	208.802	207.053	204.698	1.060.717
RESOLUCIÓN	184.670	190.374	190.384	189.299	195.749	950.476
DEFICIT	-32.077	-33.043	-18.418	-17.754	-8.949	-110.241

Tribunales Económico-Administrativos Memoria 2015 y elaboración propia

3. % de Reclamaciones estimadas en TEAC 2015-2017, por conceptos

Anexo III % de Reclamaciones estimadas en TEAC 2015-2017, por conceptos

CONCEPTO	Estimadas Parcial+Total 2017	% Estimadas en 2017	% Estima- das en 2016	% Estima- das en 2015	Resueltas en 2017
1 Impuesto sobre Actividades Económicas	24	54,55	38,46	44,44	44
2 Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	185	41,39	40,05	47,93	447
3 Impuesto sobre el Valor Añadido	323	35,03	31,32	33,92	922
4 Impuestos Especiales	77	33,77	40,83	38,81	228
5 Tributos Tráfico Exterior	60	33,52	55,88	41,36	179
6 Actos de la Administración Catastral	160	31,43	14,57	19,67	509
7 Impuesto sobre Sociedades	233	26,27	19,73	22,96	887
8 Clases Pasivas	84	22,52	28,06	15,67	373
9 Actos del Procedimiento Recaudatorio	253	19,84	25,10	17,02	1.275
10 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y A.J.D.	59	13,98	25,94	12,89	422
11 Tasas y Tributos Parafiscales	15	11,54	11,82	20,39	130
12 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	264	9,40	11,83	22,47	2.808
13 Impuesto sobre el Patrimonio	1	8,33	50,00		12
14 Suspensiones	2	6,90	4,00	7,41	29
15 Otras reclamaciones	2	2,60	40,00	5,26	77
TOTAL	1.742	20,88	23,06	23,35	8.342

4. Datos de Tribunales Económico Administrativos Municipales de Andalucía en 2015 y del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Sevilla 2015-2017Anexo IV Datos Tribunales Municipales Económico Administrativos Andalucía 2015 ¹

	Sevilla	Granada	Córdoba	Almería	Málaga	Total
Nº Reclamacs tramitadas	2.903 ⁴	387	253	96	468	4.107

	Sevilla	Granada	Córdoba	Almería	Málaga	Total
Plazos medios resolución	9 meses ²	Dificultad calcular tiempos medios	1 año y algunos días	1 año y 6 meses	245 días	
Organización y estructura	5 vocales ³	3 vocales y un vocal sustituto	3 vocales	3 vocales	3 vocales	
Presupuesto	512.000 €	23. 000€ dietas	231.499 €	4.800 para dietas	282.218 €	

¹ Resolución de 13 de febrero de 2018 del Defensor del Pueblo Andalúz formulada en la queja 15/4226 C16

⁴ En 2014 fueron 4.100

² En 2014 fueron 2 años y 9 meses en 2014

³ El 31 de mayo de 2016 se incrementó el nº de vocales a 9.

Datos Tribunal Municipal Económico Administrativo Sevilla 2015-2017¹

	2.015	2.016	2.017	Totales
Ingresados	2.903	3.318	3.280	9.501
Resueltos	3.746	4.634	5.644	14.024
Superavit	843	1.316	2.364	4.523
Pendientes a 31 de diciembre	11.266	9.950	7.586	

¹ Fuente, Memoria Tribunal Económico Administrativo Municipal de Sevilla 2015-2017

(2) De 5.644 reclamaciones pendientes en 2017 5.142 corresponden a reclamaciones contra actos en vía ejecutiva

5. Datos Tribunal Económico Administrativo de Madrid 2015-2017

Anexo V Datos Tribunal Municipal Económico Administrativo Municipal de Madrid 2015-2017¹

	2015	2016	2017	Totales
Ingresadas	5.141	4.343	4.158	13.642
Resueltas	6.038	6.169	5.310	17.517
Superavit	897	1.826	2.364	3.875
Pendientes a 31 de diciembre	5.566	3.740	2.588	
Num recursos cont advos	435	780	602	
Porcentaje recursos	7,20%	12,64%	11,34%	

¹ Fuente, Memorias Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid 2015-2017

(2) De las 5.310 reclamaciones resueltas en 2017 5.142 reclamaciones lo son contra actos en vía ejecutiva

Abreviaturas

ADR	Medios alternativos de resolución de conflictos
AEDAF	Asociación Española de Asesores Fiscales
CDC	Consejo Defensa del Contribuyente
CE	Constitución española de 1978
CDC	Consejo de defensa del contribuyente
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Directiva 2008/52	Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.
IIVTNU	Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero de enjuiciamiento civil
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa
LPA	Ley de 17 de julio de 1958, sobre procedimiento administrativo
Ley 7/1985	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local
Ley 24/2018	Ley 24/2018, de 5 de diciembre de la Generalitat, de mediación de la Comunitat Valenciana
Ley 30/1992	Ley 30/1992, de 26 noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común
Ley 34/2015	Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003 LGT
Ley 39/2015	Ley 39/2015, de 1 octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
Ley 40/2015	Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público
Ley 57/2003	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización de la vida local.
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TACPCM	Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central

TEALs	Tribunales económico administrativos locales
TEAMs	Tribunales Económico Administrativo Municipales.
TEARs	Tribunales económico administrativos regionales
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Bibliografía

Autor	Título	Editorial	Lugar pub	Año
Agudo Gonzalez Jorge.: (coordinador)	<i>Control administrativo y Justicia administrativa</i>	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	<i>Madrid</i>	<i>2016</i>
Agudo Gonzalez Jorge.:	<i>La Función administrativa de control, Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa</i>	<i>Civitas ediciones SL</i>	<i>Cizur</i>	<i>2018</i>
Alonso Gonzalez, Luis M, Eva Andres Aucejo (Dirs)	<i>Resolución alternativa de conflictos (ADR) en Derecho tributario comparado</i>	<i>Marcial Pons</i>	<i>Madrid Barce-lona 2017</i>	<i>2017</i>
Andrés Aucejo, Eva.:	<i>La resolución alternativa de conflictos tributarios en Italia</i>	<i>Instituto de estudios fiscales</i>	<i>Madrid</i>	<i>2008</i>
Chico de la Camara, Pablo y otros:	<i>Una propuesta para la implantación de medidas alternativas de solución de conflictos (ADR) en el sistema tributario español con especial referencia al arbitraje</i>	<i>E Praxis</i>	<i>Madrid</i>	<i>2015</i>
Diaz Sastre, Silvia (dir)	<i>Informe sobre la Justicia administrativa 2018</i>	<i>CIIA Centro de investigación sobre justicia administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	<i>Madrid</i>	<i>2018</i>

Autor	Título	Editorial	Lugar pub	Año
Gamero Casado E, Gallego Córcoles I.: (Dirs)	<i>Tratado de contratos del sector público</i>	<i>Tirant editorial</i>	<i>Valencia</i>	<i>2018</i>
Huergo Lora, Alejandro	<i>Nuevas perspectivas en la defensa de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas</i>	<i>Iustel</i>	<i>Madrid</i>	<i>2018</i>
Instituto de Estudios Fiscales	<i>Convención y arbitraje en el Derecho Tributario</i>	<i>Marcial Pons</i>	<i>Madrid</i>	<i>1996</i>
J.J. Ferreiro Lapatza (Dir)	<i>La Justicia tributaria en España. Informe sobre las relaciones entre la Administración y los contribuyentes y la resolución de conflictos entre ellos</i>	<i>Marcial Pons</i>	<i>Madrid</i>	<i>2005</i>
Lopez Ramón, Fernando.: (Coord)	<i>Las vías administrativas de recurso a debate</i>	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	<i>Madrid</i>	<i>2016</i>
Martin Fernandez, Javier y Juan Lozano, Ana María.:	<i>Los conflictos tributarios en España: propuestas para la conciliación en vía económico-administrativa y jurisdiccional</i>	<i>El Derecho</i>	<i>Madrid</i>	<i>2017</i>
Ministerio de Justicia	<i>Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción contencioso administrativo</i>	<i>Ministerio de Justicia</i>	<i>Madrid</i>	<i>2013</i>
Tornos Más, Joaquin	<i>Administrative Justice y Administrative Tribunals en el Reino Unido. Un modelo a tener en cuenta</i>	<i>Control administrativo y Justicia administrativa pág. 153 y ss. Inap investiga</i>	<i>Madrid</i>	<i>2016</i>