

**JAVIER MARTÍN FERNÁNDEZ**

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la  
Universidad Complutense  
Socio Director de F&J Martín Abogados*

**Extracto:**

**EN** las siguientes líneas el autor formula algunas cuestiones suscitadas tras una primera lectura de las previsiones del Proyecto de Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 157-1, de 13 de junio de 2003), que prevé la creación de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre los actos tributarios de los Ayuntamientos de gran población, de forma similar a los Tribunales Económico-Administrativos que existen en el Estado y las Comunidades Autónomas.

---

## Sumario:

---

1. Introducción.
2. La definición de su competencia.
3. Las funciones de asesoramiento: la pérdida de independencia del órgano económico-administrativo.
4. La necesidad de modificar el artículo 14 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
5. La elección y sustitución de los miembros del órgano económico-administrativo.
6. La creación de órganos unipersonales.
7. El ámbito de los reglamentos locales de organización y funcionamiento de los órganos económico-administrativos.
8. La solución de algunos problemas relacionados con la impugnación de los tributos de gestión compartida.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 157-1, de 13 de junio de 2003) crea, sólo para los grandes Ayuntamientos, un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre sus actos tributarios, en definitiva un Tribunal Económico-Administrativo, de forma similar a los que existen en el Estado y las Comunidades Autónomas [nuevo art. 136 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL)]. Su composición y funcionamiento pretenden garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia tan requeridas por los ciudadanos en el ámbito tributario local. Por tanto, constituye un instrumento para abaratar y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en este ámbito y reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa, ya que, en la actualidad, la resolución del recurso de reposición por parte de la Corporación municipal pone fin a la vía administrativa.

Son funciones de este órgano económico-administrativo: 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; el dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales y, de ser requeridos, la elaboración de estudios y propuestas en materia tributaria.

Se prevé que los interesados puedan, con carácter potestativo, presentar previamente, contra los actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de Derecho público, recurso de reposición. Contra la resolución, en su caso, de este recurso, se interpondrá reclamación ante el órgano económico-administrativo y sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa, debiéndose iniciar la vía judicial ante los Juzgados contencioso-administrativos.

Han de integrar este órgano un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados por el Pleno del Ayuntamiento por mayoría absoluta, de entre personas de reconocida competencia técnica. Sólo pueden cesar por alguna de las causas siguientes, lo cual parece garantizar su independencia: a petición propia; cuando lo acuerde el Pleno con la misma mayoría que para su nombramiento; sean condenados, por Sentencia firme, por delito doloso o sancionados, mediante resolución firme, por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o grave.

Su funcionamiento se basa en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad. Todas las cuestiones relativas a composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones, debe ser regulado por un reglamento, aprobado por el Pleno. Esta norma ha de respetar lo establecido en la Ley General Tributaria y en su normativa de desarrollo, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración a su ámbito de actuación.

Sin duda debemos felicitarnos por la creación de estos Tribunales Económico-Administrativos locales para los grandes Ayuntamientos. Ahora bien, debe advertirse, con carácter general y al igual que ocurre con el Estado, que remitir a un reglamento su regulación básica, no garantiza su independencia funcional, esencial para que sean un instrumento eficaz tanto para la propia Administración local como para los ciudadanos. En las páginas que siguen vamos a formular algunas cuestiones que nos suscita una primera lectura de las previsiones del Proyecto de Ley en esta materia.

## 2. LA DEFINICIÓN DE SU COMPETENCIA

El primer problema que suscita el futuro artículo 136 de la LRBRL es el de la definición de la competencia de los nuevos órganos económico-administrativos. Así, la letra a) del apartado primero del precepto señala que le corresponde *«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»*.

Interpretado literalmente, el único criterio que determina la competencia de estos órganos es la titularidad municipal del ingreso de Derecho público –tributario o no– respecto del que se suscite la controversia. Sin embargo, dicha interpretación literal debe corregirse, ya que la competencia de estos órganos no puede extenderse, desde un punto de vista constitucional, a actos dictados por la Administración del Estado, como son aquellos que se producen en tributos de gestión compartida (Impuestos sobre Bienes Inmuebles y Actividades Económicas, principalmente). Por tanto, la correcta definición de su competencia exige la concurrencia de dos requisitos: la titularidad municipal del ingreso y que se trate de un acto administrativo dictado por la propia Administración local.

## 3. LAS FUNCIONES DE ASESORAMIENTO: LA PÉRDIDA DE INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO

Constituye una novedad relevante la previsión de que estos órganos cumplan funciones de asesoramiento de la Corporación local, emitiendo dictámenes acerca de los proyectos de ordenanzas fiscales y elaborando estudios y propuestas tributarias. Sin embargo, no es menos cierto que estas funciones ponen en entredicho, en alguna medida, su deseable independencia, ya que van a participar en el proceso de elaboración de las normas tributarias cuya aplicación deben luego revisar. Puede

suceder que las reclamaciones interpuestas tengan como fundamento, precisamente, la ilegalidad de tales normas o, incluso, su carácter contradictorio con el Derecho comunitario, ya que los órganos económico-administrativos pueden plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Siendo esto así, pueden ver condicionada su decisión por el pronunciamiento emitido en la fase previa de elaboración de la normativa.

#### **4. LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES**

La introducción de estos nuevos órganos económico-administrativos obliga a que el recurso de reposición regulado en el artículo 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL) pase a ser potestativo y previo a dicha vía en los municipios de gran población. Así lo dispone, de manera expresa, el futuro artículo 136.3 de la LRBRL. La seguridad jurídica demanda entonces la modificación del artículo 14 de la LRHL, que contempla el recurso de reposición como preceptivo.

Pero no sólo son razones de seguridad jurídica las que demandan dicha modificación. También existen cuestiones sustantivas que deben ser objeto de reforma. A título de ejemplo, la letra I) del artículo 14.2 contempla la posibilidad de que la suspensión obtenida en el recurso de reposición se mantenga mientras se pronuncia acerca de la misma el órgano judicial. Tras la entrada en vigor de la Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local, deberá preverse, al igual que existe en el ámbito estatal, el mantenimiento de la suspensión obtenida en el recurso de reposición, para la vía económico-administrativa.

#### **5. LA ELECCIÓN Y SUSTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO**

El futuro artículo 136.4 de la LRBRL prevé que la elección de los componentes del órgano económico-administrativo se efectúe por mayoría absoluta de los miembros del Pleno de la Corporación. Del mismo modo, su cese se puede producir por idéntico procedimiento.

A nuestro juicio, se trata de un procedimiento de selección y cese de los miembros que no favorece plenamente su independencia, ya que hace depender el mantenimiento en el ejercicio de sus funciones de la voluntad de la mayoría política del Ayuntamiento. Tal vez sería conveniente, para evitar esta situación, que, aun manteniendo el procedimiento de nombramiento propuesto, se garantizara la estabilidad de los miembros durante cierto tiempo, salvo, claro está, supuestos de actuaciones delictivas o infracciones disciplinarias graves.

Por otra parte, el precepto sólo impone la necesidad de que los miembros elegidos sean «*de reconocida competencia técnica*». A fin de garantizar dicho objetivo deberían exigirse, al menos, idénticos requisitos a los previstos en el nuevo artículo 129.2 de la LRBRL para los titulares de la asesoría jurídica: ser licenciados en Derecho y pertenecer a cuerpos de funcionarios estatales, autonómicos o locales. Al menos, el primero de los requisitos resulta ineludible.

## 6. LA CREACIÓN DE ÓRGANOS UNIPERSONALES

Como es sabido, en la actualidad se está tramitando, de forma simultánea al Proyecto de Ley que ahora nos ocupa, el Proyecto de Ley General Tributaria (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 155-1, de 6 de junio de 2003). Y dicho proyecto prevé (arts. 245 a 247) que determinadas reclamaciones se tramiten ante órganos unipersonales y mediante un procedimiento abreviado. De esta forma se pretende dotar de mayor agilidad a la vía económico-administrativa, en muchas ocasiones colapsada por asuntos de muy fácil resolución.

En concreto, se seguirá este procedimiento en los siguientes casos:

- Asuntos de cuantía inferior a la que se fije reglamentariamente.
- Cuando se alegue, exclusivamente, la inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.
- Cuando se alegue, exclusivamente, falta o defecto de notificación.
- Cuando se alegue, exclusivamente, falta de motivación o incongruencia del acto.
- Cuando se aleguen, de manera exclusiva, cuestiones referentes a comprobaciones de valores.
- En otros casos previstos reglamentariamente.

Tal y como puede observarse, parece que nos encontramos ante un procedimiento muy adecuado al ámbito local, en el que las liquidaciones no son de importe muy elevado, con carácter general. Pues bien, la redacción del nuevo artículo 136 de la LRBRL plantea la cuestión de precisar si este procedimiento abreviado resultará de aplicación a los nuevos órganos económico-administrativos locales. Existen argumentos para la defensa de ambas posturas, por lo que se trata de una cuestión que debería ser objeto de aclaración expresa.

En contra de su admisión puede citarse el propio artículo 136.3 de la LRBRL, que establece un mínimo de tres miembros para la composición de los nuevos órganos.

Sin embargo, el argumento anterior no es definitivo, ya que el Proyecto de Ley General Tributaria no contempla los órganos unipersonales como algo distinto de los Tribunales Económico-Administrativos. Por el contrario, se trata de órganos constituidos en el seno del propio Tribunal. Siendo así, no existe ninguna incompatibilidad entre ambas normas y cabe que los órganos económico-administrativo locales actúen, en ocasiones, a través de órganos unipersonales. Ésta es, sin duda, la interpretación más correcta, pero, insistimos, debería aclararse de modo expreso. En cualquier caso, aunque no se admitiera su existencia, lo que sí parece indudable es que las reclamaciones económico-administrativas locales sí podrán tramitarse a través del procedimiento abreviado previsto para aquéllos en los artículos 245 a 247 del Proyecto de Ley General Tributaria.

## 7. EL ÁMBITO DE LOS REGLAMENTOS LOCALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Otra cuestión que no aparece suficientemente explicitada en el futuro artículo 136 de la LRBRL es el ámbito que corresponde a los reglamentos locales de organización y funcionamiento de los órganos económico-administrativos. No cabe duda de que dichas normas tienen un campo de actuación relativamente amplio en lo que se refiere a sus cuestiones organizativas: número de miembros respetando el mínimo de tres, creación y organización de la secretaría, etc.

Los problemas se centran, sin embargo, en determinar cuál es la competencia de estas normas reglamentarias en materia de procedimiento. La lectura del precepto parece indicar que es muy escasa, ya que indica que estos reglamentos deberán respetar, en todo caso, «*lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas*». La remisión, por tanto, no sólo alcanza a las normas de rango legal, sino, también, al reglamento de procedimiento estatal. Entendemos que la normativa local debería tener mayor margen de libertad. A título de ejemplo, tal vez resulte excesivo el plazo máximo de un año para resolver las reclamaciones previsto en el artículo 240 del Proyecto de Ley General Tributaria.

Sin embargo, lo más preocupante es que, en realidad, existe un importante grado de indeterminación en el futuro artículo 136.5 de la LRBRL. Este precepto, tras la remisión a la normativa estatal, incluye una referencia que puede significar una ampliación de las posibilidades de la norma reglamentaria local. Así, señala que el sometimiento a la normativa estatal es «*sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano*». Como puede observarse, se trata de un concepto jurídico indeterminado que no acaba de precisar cuáles son esas adaptaciones que pueden venir exigidas por el ámbito local de actuación de estos órganos. Por ello, mucho nos tememos que su interpretación será muy dispar entre los diferentes municipios. En unos, se optará por un seguimiento estricto de la normativa estatal, mientras que, otros, pretenderán una mayor libertad al amparo de dicha fórmula. Esto puede ser una fuente de conflictos.

## 8. LA SOLUCIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA IMPUGNACIÓN DE LOS TRIBUTOS DE GESTIÓN COMPARTIDA

A nuestro entender, debería aprovecharse la oportunidad que brinda la creación de estos órganos para solventar algunos problemas que suscitan los tributos de gestión compartida en cuanto a su impugnación (Impuestos sobre Bienes Inmuebles y Actividades Económicas). Sobre todo, nos estamos refiriendo a la situación que se produce en los supuestos en que se impugnan los valores catastrales, fijados, como sabemos, por el Estado. En ellos el sujeto pasivo se ve obligado a recurrir el valor y, con posterioridad, el acto de liquidación dictado por la Administración local, pudiendo solicitar, sólo ante esta última, la suspensión de su ejecución.

En tales situaciones debería preverse que el acto de liquidación practicado por el Ayuntamiento tuviera un valor meramente cautelar, quedando suspendida su eficacia a la resolución del recurso interpuesto frente al valor. No existiendo ninguna previsión en este sentido debería haberse aprovechado el Proyecto de Ley para, al menos, contemplar un supuesto de suspensión automática de la liquidación por la mera interposición de las dos reclamaciones (la del valor y la de la propia liquidación). Es más puede plantearse si ésta puede ser una de las adaptaciones al ámbito local que entra dentro de las atribuciones del reglamento previsto por el futuro artículo 136.5 de la LRBRL.