



Informe sobre la mejora de la vía económico-administrativa

1.- Presentación

El 8 de noviembre de 2022 se celebró la cuarta sesión del Foro de debate técnico IEF/CDC, entre los representantes de las asociaciones y colegios profesionales y la Administración tributaria. En este caso, el objeto fue la mejora y agilización de la vía económico-administrativa, contando con la participación del Presidente y la Vocal Coordinadora del Tribunal Económico-Administrativo Central (en adelante, TEAC).

Para el Consejo para la Defensa del Contribuyente (en adelante, CDC), la mejora de la vía económico-administrativa constituye un elemento esencial, por varias razones, de las que queremos destacar dos. En primer lugar, ya que en la actualidad no puede afirmarse que se cumplan, en todos los casos, los plazos de resolución de las reclamaciones. Estas demoras en los plazos de resolución afectan a los derechos de los contribuyentes, que deberían tener un derecho efectivo a obtener una resolución de su pretensión en plazos razonables. En segundo lugar, el buen funcionamiento de esta vía revisora es la mejor garantía de seguridad jurídica y certeza para los contribuyentes. Así lo hemos puesto de manifiesto en nuestro reciente "Informe sobre los efectos del criterio de los TEAR en los órganos de aplicación de los tributos", donde, ante la discrepancia de criterio entre los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (en adelante, TEARs) y los órganos de aplicación de los tributos, abogamos por la necesidad de unificación de criterio y la correcta motivación de los actos administrativos.

En atención a lo anterior, el CDC considera conveniente realizar un Informe que exponga la situación actual y las modificaciones y mejoras que se están poniendo en marcha en los Tribunales, recogiendo, asimismo, las inquietudes que expresaron en el Foro los representantes de las asociaciones y colegios profesionales.

En el citado Foro, además de estas reformas concretas a implantar en el corto plazo, también se realizó una reflexión más general sobre el futuro de la justicia administrativa en nuestro país. En esa reflexión, incluso se llegó a esbozar por el Vocal de este CDC D. José Andrés Rozas Valdés, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la UAB, una propuesta para integrar a los órganos económico-administrativos en el Poder Judicial, convirtiéndose en una primera instancia, tras un recurso de reposición preceptivo en la vía administrativa, consiguiéndose la doble instancia en la vía judicial.

No obstante, este tipo de planteamientos, siendo muy valiosos, exigen reformas de calado, no sólo en la normativa tributaria, sino en la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y del Poder Judicial. Por ello, el CDC entiende que, debiendo realizarse estas reflexiones de futuro, merece la pena, de manera simultáneo, centrarse en los aspectos concretos donde se puede conseguir una agilización de la vía económico-administrativa y un refuerzo de su función unificadora de criterio.

A ello dedicamos las siguientes páginas, donde no sólo recogemos la exposición realizada por parte del TEAC, sino también reflejamos algunas de las ideas y sugerencias formuladas por colegios y asociaciones, que son compartidas por el CDC.

2.- La disminución de la pendencia

Hasta hace bien poco tiempo, no era inusual reclamaciones económico-administrativas que, entre sus dos instancias, tardaran en resolverse seis o siete años. Se trataba, sin lugar a dudas, de un problema de medios, tanto humanos como materiales.

En cuanto a los medios personales, la carencia no procede solo del número de plazas asignadas a los Tribunales, sino, sobre todo, de las diferencias retributivas que producen en relación con los puestos en los órganos de aplicación de los tributos. Ello hace muy difícil conseguir el óptimo, que no es otro que mejorar la pendencia y los plazos de resolución contando en los Tribunales con el personal más especializado y experimentado.

Ante esta situación, la única vía factible, por la que se ha optado, era incorporar a los TEARs a funcionarios jóvenes, salidos de la Escuela de Hacienda Pública, que reforzaran a dichos órganos, mediante tareas de apoyo. Son funcionarios aún necesitados de experiencia, pero a los que se les proporciona formación, incluyendo, claro está, el estudio de los criterios consolidados del TEAC. Dicha formación permite a estos funcionarios desarrollar trabajos para los Tribunales, elaborando borradores de resoluciones que luego se someten a la Sala y que son corregidos y revisados cuantas veces sean necesarias.

Esta forma de actuar ha permitido agilizar las resoluciones, pasando la pendencia en los TEARs de 340.000 a 175.000 reclamaciones, aproximadamente. En algunos Tribunales, como el de Madrid, se ha pasado de una pendencia de 65.000 a 28.000 resoluciones, esperando que pueda resolver en plazo ya el año próximo.

Es cierto que dichas mejoras han incrementado el número de las alzadas al TEAC, desplazando, en parte, el cuello de botella. Pero lo cierto es que en estos momentos se están resolviendo muchos de los recursos interpuestos en 2021 y, en algunas vocalías, de los de 2022. Por ello mismo, el siguiente objetivo será conseguir que el TEAC resuelva dentro de plazo.

Desde las asociaciones y colegios se valora de manera muy positiva esta reducción de la pendencia, que es perceptible en el ejercicio diario de la profesión. No obstante, el apoyo de personal tan joven debe tomarse como una medida transitoria y debe tenerse en cuenta que, en tales situaciones, es posible que padezca la calidad de las resoluciones. A largo plazo –y ésta es también una opinión compartida por el CDC-, debe garantizarse que las plazas asignadas a los Tribunales presentan el atractivo necesario para incorporar a los funcionarios más expertos y especializados.

3.- Modernización de los Tribunales y unificación de criterio

Con la colaboración del Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Tributaria (en adelante, DIT) se está desarrollando un trabajo de modernización de los Tribunales, que permita mejorar los expedientes electrónicos, eliminar el papel y conseguir una tramitación más ágil de las reclamaciones económico-administrativas.

Este proceso de modernización permitirá también realizar avances importantes en la labor de difusión y unificación de criterios, en particular, posibilitando un incremento en la publicación en DYCTEA de resoluciones de los TEARs .

No obstante, hay que ser consciente, en este aspecto, que el proceso de “blanqueo” de las resoluciones económico-administrativas es mucho más complejo que el de las judiciales. Convertir en anónima una resolución no es una operación automática, sin que debe hacerse manualmente sopesando el nivel de anonimización obligado con el necesario entendimiento de la resolución. De hecho, esta fase requiere de una primera intervención de sustitución de datos reales por datos anónimos -no simplemente un borrado de datos- y una posterior labor de revisión por persona distinta. La Administración tributaria tienen un deber de anonimización muy superior al del poder judicial, de forma que en la publicación de las resoluciones de los TEAs se ha de aplicar no solo la norma general de protección de datos personales de personas físicas (LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) sino la especialidad de su propia normativa recogida en los artículos 87.2 y 95 de la Ley 58/2003, General Tributaria; artículos que implican la supresión de *toda referencia a los datos que permitan la identificación de las personas a las que afecten sin distinguir las personas físicas de las jurídicas*), exigiendo garantizar la confidencialidad de la información tributaria, algo muy distinto y mucho más complejo que suprimir nombres de contribuyentes. Como consecuencia de lo anterior, hasta el momento no se ha conseguido del mercado ningún programa que permita realizar ese proceso de manera automatizada, lo que obliga a desarrollar un proceso manual.

En cuanto a la unificación de criterio, la colaboración con el DIT va a permitir crear una base única de conocimiento para dar a conocer los criterios vinculantes del Tribunal Supremo, del TEAC, de la Dirección General de Tributos, de los TEARs cuando no exista doctrina vinculante del TEAC, y de la AEAT cuando no exista criterio o doctrina vinculante. Este aspecto es muy valorado por las asociaciones y colegios profesionales, así como para el propio CDC, para los que la inmediatez en la comunicación de la doctrina resulta esencial y permitirá depurar los actos de aplicación de los tributos.

También se resalta por parte de las asociaciones que deben utilizarse estos mecanismos para hacer mejores análisis de la litigiosidad, evaluando cuál es la causa cuando, en ciertas materias, se registran altos índices de estimaciones.

4.- Mejoras en la eficiencia de las resoluciones: medidas cautelares y solicitudes de suspensión

Los esfuerzos de los Tribunales se van a centrar también en mejorar la eficiencia en dos tipos de resoluciones, donde el plazo de resolución se revela fundamental. En primer lugar, nos referimos a las reclamaciones dirigidas contra las medidas cautelares, donde los plazos actuales de resolución, muy extensos, privan de sentido a los recursos. Así tuvo ocasión de señalarlo ya este CDC en su “Propuesta de mejora de los procedimientos de declaración de la responsabilidad tributaria”. El objetivo es que el próximo año tales recursos se resuelvan con mayor celeridad que actualmente.

En segundo lugar, el esfuerzo de resolución temprana se centrará en las solicitudes de suspensión, donde el alargamiento excesivo de los plazos causa perjuicios a la Administración tributaria.

Estos avances, sin embargo, están también condicionados por el proceso de modernización de los Tribunales, ya que exigen que los Tribunales puedan identificar tempranamente el contenido de la reclamación, dirigida contra una medida cautelar, o la existencia de una solicitud de suspensión.

5.- Pleito testigo

La mayor novedad que se va a producir en el futuro inmediato es la creación de los denominados “pleitos testigo”. Es una técnica procesal, ya reconocida para la vía judicial en el art. 37.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹, que permite agrupar las reclamaciones en las que exista idéntico objeto, para resolver una de ellas, sentando criterio de manera ágil y, seguidamente, aplicar la doctrina a los demás asuntos.

Esta forma de proceder acelerará la tramitación de estos asuntos que presentan identidad de objeto, mejorando el acceso a la vía contencioso-administrativa, en caso de desestimación o accediendo rápidamente a una resolución favorable a los intereses del contribuyente, en otro caso. Por tanto, las ventajas para los obligados tributarios son evidentes.

Pero, además, presenta virtudes para la mejor aplicación de los tributos por parte de la Administración tributaria. Así, cuando ésta comienza una campaña sobre algún aspecto

¹ “2. Cuando ante un Juez o Tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional, si no se hubiesen acumulado, deberá tramitar uno o varios con carácter preferente previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros”

oscuro o sometido a discusión, resulta muy útil disponer rápidamente de un criterio del TEAC, a objeto de continuar con tales actuaciones o, por el contrario, reorientar las comprobaciones. En definitiva, constituye una herramienta esencial para la mejor planificación y ejecución de las actuaciones de control.

En este proyecto, se están estudiando las posibles alternativas para que también los propios contribuyentes dispongan de cierta iniciativa para la selección de los asuntos que se integren en esta técnica procesal. Así, cabe que los obligados se dirijan al CDC para que éste analice temas urgentes y que requieren un pronunciamiento rápido del TEAC. Otra posibilidad, no excluyente de la anterior, sería acudir a los Foros que existen en el seno de la Agencia Tributaria. Por parte del CDC, sólo podemos mostrar nuestra total disposición para asumir la que sería una nueva función del organismo.

6.- Planteamiento de cuestiones prejudiciales

Como sabemos, la STJUE *Banco de Santander* vedó la posibilidad de que los órganos económico-administrativos eleven cuestiones prejudiciales, dados los reproches de dicha resolución a la independencia de los Tribunales para poder considerarlos como “órgano jurisdiccional nacional”.

Como ya puso de manifiesto el CDC en su “Informe sobre las consecuencias de la Sentencia del TJUE de 21 de enero de 2020 (C-274/14) relativa a la incompetencia de los tribunales económico- administrativos para plantear cuestiones prejudiciales”, estos inconvenientes podrían eliminarse garantizando la inamovilidad de los miembros de los Tribunales y a través de la supresión del recurso extraordinario para la unificación de doctrina.

Desde el TEAC, estas medidas son valoradas de forma positiva, si bien son necesarias reformas legales para su implantación. Dichas reformas son apoyadas por el CDC, en el sentido que ya indicamos en nuestro “Informe 5/2020, sobre las consecuencias de la Sentencia del TJUE de 21 de enero de 2020 (C-274/14) relativa a la incompetencia de los tribunales económico-administrativos para plantear cuestiones prejudiciales”², así como por las asociaciones y colegios profesionales.

7.- Reorganización de medios humanos en los Tribunales

Por último, desde el TEAC se está diseñando la composición ideal de los TEARs, que consiste en la creación de una plantilla fija que sea capaz de resolver en plazo. No obstante, la situación es muy heterogénea desde un punto de vista territorial. Así, hay Comunidades donde la plantilla está sobredimensionada y otras, en particular, las de mayor población, donde faltan plazas.

² Puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Propuestas-Informes-CDC-1997-2021.pdf>.

Por ello y con carácter transitorio, hay TEARs que están ayudando a otros a eliminar la pendencia. En la misma línea, también se están asignado especialistas por materia, que resuelven las reclamaciones sobre aquélla –p.ej., Catastro- en todo el territorio nacional. Ambos tipos de medidas cuentan con el apoyo normativo del art. 28.5 del Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

8.- Otras cuestiones

A instancia de las asociaciones y colegios profesionales se trataron otros aspectos, algunos muy relevantes y que no queremos dejar de, al menos, dejar apuntados. En primer lugar, la escasísima utilización que, hasta el momento, se ha hecho de la vía prevista en el art. 235.3 de la LGT, que permitiría eliminar litigios. Deberían evaluarse las causas del fracaso de dicha medida, potenciando su utilización. En segundo lugar, la siempre problemática de la retroacción de actuaciones, que suele traducirse en la emisión de un acto administrativo prácticamente idéntico que el anulado, tras cumplir el trámite eludido. Esta cuestión, sin embargo, es ajena a los Tribunales, que se encuentran obligados a decretar la retroacción cuando aprecian el vicio formal. Finalmente, también se suscitó la posibilidad de que la vía económico-administrativa fuera voluntaria, si bien debe tenerse en cuenta que, posiblemente, tal medida agravaría la situación de los procesos judiciales, al suprimirse el filtro que suponen las reclamaciones económico-administrativas.