

---

*LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS*

*EN EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO ESPAÑOL*

---

# LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO ESPAÑOL

## 1. INTRODUCCIÓN

La reclamación económico-administrativa, que arranca de la Ley Camacho, de 31 de diciembre de 1881, constituye en España una vía específica para impugnar los actos tributarios ante la propia Administración. El origen de la misma está en la separación entre los ámbitos de gestión tributaria y de resolución de reclamaciones contra dicha gestión, que actualmente se denominan de aplicación de los tributos y de resolución de reclamaciones en el artículo 83.2 de la Ley General Tributaria de 17 de diciembre de 2003. Y, si bien en una primera época los órganos competentes para resolver las reclamaciones tributarias eran de carácter unipersonal, pronto se puso de manifiesto la tendencia a que dichos órganos fuesen de naturaleza colegiada, tendencia que se materializa con la creación de los Tribunales Económico-Administrativos, Central y Provinciales.

A esta separación entre los ámbitos de gestión, en sentido amplio, y reclamación se refiere ya el preámbulo de un Decreto-Ley del año 1924 en el que se puede leer:

“Toda reforma que aspire a hacer eficaz y fecunda la Administración Central y Provincial de la Hacienda Pública ha de tener como punto de partida la diferencia entre los actos de gestión y las reclamaciones que contra éstos se promuevan. El acto de gestión, rápido, enérgico, certero, es el propio y adecuado de la unidad de mando y de la iniciativa personal, en tanto que la reclamación exige un examen atento y reposado y ajeno al impulso de la acción, la cual, sólo por el hecho de tal, puede ser precipitada.”

La separación entre los órdenes de aplicación de los tributos, por un lado, y de resolución de reclamaciones, por otro lado, se consagró en el artículo 90 de la Ley General Tributaria de 1963 al establecer:

“Las funciones de la Administración en materia tributaria se ejercerán con separación en sus dos órdenes de gestión, para la liquidación y recaudación, y de resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten, y estarán encomendadas a órganos diferentes.”

El artículo 83.2 de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre de 2003, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 2004, mantiene la separación de funciones:

“2. Las funciones de aplicación de los tributos se ejercerán de forma separada a la de resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos dictados por la Administración tributaria”

## **2. LA ESPECIALIDAD DE LA VIA ECONOMICO-ADMINISTRATIVA FRENTE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

Ahora bien, cualquier referencia a los Tribunales Económico-Administrativos y al procedimiento que ante ellos se desarrolla exige definir su lugar en el esquema general de las instituciones revisoras de los actos de la Administración Pública.

La Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, establece, en su redacción actual, que contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos podrá interponerse por los interesados o bien el recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, o bien, con carácter potestativo, el recurso de reposición ante el órgano que dictó el acto. En consecuencia, y en resumen, se configuran, con carácter general, como recursos administrativos previos a la vía judicial, el recurso de alzada con carácter obligatorio y el recurso de reposición con carácter potestativo.

Pero el ámbito tributario, o si se quiere el espacio económico-administrativo, tiene su propia especialidad, pues en sustitución del recurso de alzada, quien pretenda acudir a la vía judicial deberá plantear necesariamente, con carácter previo, una reclamación económico-administrativa. De acuerdo con lo expuesto, y en otras palabras, en materia tributaria la reclamación económico-administrativa sustituye en el ordenamiento jurídico español al recurso administrativo ordinario de alzada. Con carácter previo a la reclamación económico-administrativa puede interponerse recurso de reposición potestativo, pero éste tiene una regulación específica al ser previo a la vía económico-administrativa.

En definitiva, el recurso ordinario de alzada en el ámbito administrativo general y el recurso económico-administrativo en el ámbito tributario agotan la vía administrativa y abren la posibilidad de acudir a la vía judicial.

Este modo de articular la vía administrativa y la vía jurisdiccional tiene una vieja raigambre en el ordenamiento jurídico español. La Real Orden de 9 de febrero de 1842 ya exigía que se agotasen todos los recursos gubernativos antes de acudir a la vía contenciosa de carácter judicial. Este principio se respeta cuando en 1845 se implanta la jurisdicción contencioso-administrativa y se consagra en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, antecesora de la vigente Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por tanto, en el ámbito de la actuación de la Administración Tributaria, las reclamaciones económico-administrativas constituyen, desde hace más de cien años, el instrumento necesario para quien desee impugnar los actos de la Administración Tributaria y acceder posteriormente, en su caso, a la vía judicial. Ello quiere decir, en resumen, que la reclamación económico-administrativa no es adicional al recurso de alzada que opera frente al resto de la acción administrativa sino sustitutiva del mismo.

La existencia de un procedimiento económico-administrativo propio y específico de la materia tributaria obedece a las peculiaridades que siempre han caracterizado la actividad de la Administración Tributaria. En efecto, las dificultades financieras del Estado, así como la necesidad de salvaguardar los intereses de la Hacienda Pública en cuanto que responden al interés general, impulsaron la instauración de principios que, si bien comenzaron siendo aplicados en el campo fiscal, más tarde algunos de ellos se extendieron al resto de la acción administrativa. Entre estos principios se pueden citar, entre otros, la inembargabilidad de las propiedades y caudales del Estado, la prohibición de los interdictos, la ejecutividad y, en su caso, ejecutoriedad de los actos administrativos, entre otros.

Sin embargo, ello no ha impedido, sino muy al contrario, que las relaciones entre Administración y administrados en el ámbito tributario hayan ido evolucionando paulatinamente y lo que comenzó traduciéndose en un conjunto de medidas para salvaguardar los derechos de la Hacienda Pública y configurar el principio de autotutela se haya ido complementando, en un lento pero imparable proceso, con la implantación de una serie de medidas dirigidas a salvaguardar y garantizar los derechos de los contribuyentes. Es decir, a las exigencias que lleva consigo una Administración Tributaria eficaz, productora de actos masivos y que constituye la base de una Administración organizadora de un sistema de servicios públicos cada vez más amplio se va añadiendo una profundización en los principios de legalidad y de tutela efectiva de los ciudadanos.

En este camino ha tenido una enorme importancia la Constitución Española de 1978 y la doctrina emanada del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma. En la Constitución el ciudadano ve reconocidos sus derechos fundamentales no sólo como la consecuencia lógica de haber pasado de ser un mero destinatario de la acción administrativa a ser origen del poder del Estado, sino también como la consecuencia del hecho de que la Constitución se configura como una verdadera norma, que atribuye derechos subjetivos básicos y organiza el sistema institucional del Estado. La fuerza integradora de sus preceptos penetra en todo el Ordenamiento jurídico y constituye a Jueces y Tribunales en los garantes de los derechos y libertades proclamados por ella. Se dan, por tanto, ya todos los requisitos para que el Derecho Administrativo y el Derecho Tributario, en consecuencia, sea más pleno y eficaz, y ello porque, al fin y al cabo, esta rama del Derecho surge como consecuencia de la confluencia del principio de legalidad de la Administración y de la posición del ciudadano como sujeto de derechos y libertades.

A estos efectos resulta fundamental el artículo 24 de la Constitución al expresar que "todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión". El Tribunal Constitucional se ha encargado de integrar en el ámbito objetivo de ese precepto no sólo a los órganos del poder judicial sino a todos los que aplican la Ley y hacen cumplirla, es decir también a la Administración y, en concreto, a la Administración Tributaria y a los Tribunales Económico-Administrativos, por cuanto también la Administración tiene la obligación de realizar la tarea que la Ley Orgánica del Poder Judicial encomienda a los jueces y tribunales de proteger los derechos e intereses legítimos tanto individuales como colectivos.

Pues bien, con este origen, pero también inmersas en este proceso evolutivo al que se ha hecho referencia, existen las reclamaciones económico-administrativas como vía específica para impugnar los actos tributarios con carácter previo a su impugnación ante la vía judicial.

### 3. NATURALEZA DE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

La naturaleza de los Tribunales Económico-Administrativos ante los que se sustancian las reclamaciones económico-administrativas resulta clara en la actualidad, después de ciertas dudas teóricas.

Se les denomina Tribunales y se hace referencia también, en ocasiones, a la existencia de una jurisdicción económico-administrativa. Durante bastante tiempo fue objeto de discusión doctrinal la naturaleza jurisdiccional o administrativa de estos órganos. Sin embargo, a la hora de abordar esta cuestión, no se puede desconocer que la Constitución Española otorga el monopolio de la función jurisdiccional al Poder Judicial y éste, según la misma, está formado por Jueces y Magistrados que son independientes frente al resto de los poderes del Estado y frente a las partes que intervienen en el litigio.

La defensa que en ocasiones se ha hecho del carácter jurisdiccional de los Tribunales Económico-Administrativos olvida que la independencia funcional de la que, sin duda, gozan los órganos de la vía económico-administrativa, y que siempre ha sido respetada, no impide consignar su dependencia orgánica actual de la Secretaría de Estado de Hacienda, dependencia que es, sin embargo, perfectamente compatible con la diferenciación y especialización de los Tribunales Económico-Administrativos.

En efecto, afirmar que los Tribunales Económico-Administrativos no son órganos jurisdiccionales no debe significar ni la negación ni el demérito de sus características propias. Se configuran como órganos administrativos "sui generis", o especiales, en correlación con la singularidad de la actividad tributaria, con unas notas y características propias que motivan una cierta "jurisdiccionalización" del procedimiento económico-administrativo.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de marzo de 2000, resolviendo una cuestión prejudicial planteada precisamente por un Tribunal Económico-Administrativo Regional, entra a analizar si los mismos poseen el carácter de órganos jurisdiccionales, y, por lo tanto, si los Tribunales Económico-Administrativos están legitimados para plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Pues bien, el Tribunal Comunitario concluye que los Tribunales Económico-Administrativos tienen la consideración de órganos jurisdiccionales y pueden plantear cuestiones prejudiciales, si bien hay que decir, ya desde ahora, que su pronunciamiento se hace exclusivamente desde el ámbito del Derecho Comunitario y en el sentido del Tratado de Roma.

Por otro lado, resulta también conveniente insistir en dos de las características que definen a los Tribunales Económico-Administrativos: la separación entre las funciones de aplicación de los tributos y de revisión que establece el artículo 83.2 de la Ley General Tributaria, en primer lugar, y la obligación que tienen los Tribunales de esta vía de resolver con arreglo a Derecho, en segundo lugar. Es indudable que, por su importancia, deben considerarse principios inspiradores del funcionamiento de los Tribunales Económico-Administrativos.

- a) Separación en el ámbito tributario entre las funciones de aplicación de los tributos y de revisión.

En relación a la primera de estas características, es decir a la separación en el ámbito tributario entre las funciones de aplicación de los tributos y de revisión, hay que decir que dicha separación resulta evidente al tratarse los Tribunales Económico-Administrativos de órganos administrativos al margen de competencias gestoras y ejecutivas.

- b) Obligación que tienen los Tribunales Económico-Administrativos de resolver con arreglo a Derecho.

La segunda característica se concreta en la obligación que tienen estos Tribunales de resolver con arreglo a Derecho, lo que justifica que se pueda afirmar que la justicia administrativa que imparten los órganos de esta vía es tuteladora de derechos e intereses legítimos. Protegen la legalidad objetiva y tutelan efectivamente los derechos de quienes reclaman ante ellos porque, siendo un procedimiento contra el acto, vincula a la Administración. En este sentido, los Tribunales Económico-Administrativos vienen obligados a fallar, de manera que, según señala expresamente el artículo 239.1 de la Ley General Tributaria, “no podrán abstenerse de resolver ninguna reclamación sometida a su conocimiento sin que pueda alegarse duda racional o deficiencia en los preceptos legales”.

Ahora bien, el deber de resolver con arreglo a Derecho no significa que no puedan plantearse ante los Tribunales cuestiones de hecho, como por ejemplo la estimación y la fijación de las bases tributarias. El Real Decreto Legislativo 2795/1980, hoy derogado, disponía que las reclamaciones económico-administrativas podían comprender tanto las cuestiones de hecho como las de derecho suscitadas en el ámbito material que les es propio. Con ello se cerraba la etapa iniciada con la reforma fiscal de 1.957, que estableció la separación entre cuestiones de hecho y de derecho, se arbitraron los llamados recursos de agravio absoluto y comparativo y por aplicación indebida de índices y módulos, conociendo de los mismos los denominados Jurados Tributarios, que fueron suprimidos por la Ley de 21 de junio de 1.980. La Ley General Tributaria de 17 de diciembre de 2003 ya no se refiere de forma expresa a cuestiones de hecho y de derecho, sino simplemente a que las resoluciones dictadas evaluarán todas las cuestiones que se susciten en el expediente.

#### **4. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS**

El ámbito de actuación de los Tribunales Económico-Administrativos presenta gran amplitud y heterogeneidad. Algún autor se ha referido expresamente a la imposibilidad de encontrar un criterio delimitador de la materia económico-administrativa. En efecto, si bien los Tribunales Económico-Administrativos se centran fundamentalmente en la revisión de los actos dictados en materia tributaria por la Administración del Estado, tanto Central como Periférica, no se agota con ello la competencia de estos órganos.

En efecto, además de llevar a cabo la revisión de los actos dictados en materia tributaria por la Administración del Estado, los Tribunales Económico-Administrativos también extienden sus facultades revisoras a otros ámbitos. En este sentido conocen:

De los actos que en materia tributaria dicten los órganos de las Comunidades Autónomas cuando gestionan tributos cedidos por el Estado o recargos establecidos por aquéllas sobre tributos estatales, cedidos o no.

De las reclamaciones que se susciten en relación con el reconocimiento o liquidación por órganos del centro directivo competente de obligaciones del Tesoro Público y en relación con las operaciones de pago por dichos órganos con cargo al Tesoro.

De los asuntos relacionados con el reconocimiento y pago de los derechos pasivos de los funcionarios y de las pensiones que sean competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, aunque no del reconocimiento, liquidación y pago de los derechos económicos de los funcionarios en activo.

De los actos que dicten los órganos estatales en aquellos tributos locales en los que la gestión se comparte por los Entes Locales y el Estado.

Se debe recordar, asimismo, que desde 1 de enero de 1995 ya no les compete la revisión de la gestión recaudatoria de las cuotas de la Seguridad Social, que venían ejerciendo con anterioridad y que, del mismo modo, a partir de la reforma del Régimen Local de 1985, los Tribunales Económico-Administrativos dejaron de entender de los recursos en materia de tributos locales, por ser criterio del legislador que la autonomía de los municipios y las provincias, recogida en la Constitución de 1978, vetaba este control externo realizado por unos órganos de la Administración del Estado. Al respecto es conveniente reseñar que la ausencia de una vía económico-administrativa en materia de tributos locales ha provocado una cierta indefensión de hecho de los contribuyentes en aquellos asuntos que por su cuantía no justifican los costes que supone de por sí el acceso a la vía judicial. La reciente creación en los municipios de Gran Población, tras la Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local, de un Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas pretende precisamente solucionar este problema. En todo caso, se trata de un órgano económico-administrativo propio de los Entes Locales, que se rige por su normativa específica.

Dentro de este amplio ámbito competencial de los Tribunales Económico-Administrativos al que se ha hecho referencia deben mencionarse las competencias sobre “actuaciones tributarias reclamables” que incluyen determinadas actuaciones de los particulares, como las de repercusión y retención o ingreso a cuenta. La nueva Ley General Tributaria ha ampliado las competencias en relación a las obligaciones de facturación y a las relaciones entre el sustituto y el contribuyente. En todos estos casos no se trata de revisar la actuación de un órgano de la Administración sino de resolver estrictamente un litigio entre particulares, si bien relacionado con obligaciones tributarias, declarando derechos e impartiendo obligaciones a una de las partes y actuando, en consecuencia, con una función cuasi judicial, sin perjuicio, por supuesto, de que su resolución pueda ser revisada a su vez según lo previsto en el sistema general de recursos.

En definitiva, la amplitud del ámbito de actuación de los Tribunales Económico-Administrativos permite afirmar que el principio de autotutela de la Administración en el campo tributario se combina con el de autocontrol, debido precisamente a la naturaleza y características de dichos Tribunales, y ambos principios se combinan, a su vez, con el de tutela efectiva de los derechos del recurrente. En otras palabras, los Tribunales Económico-Administrativos son una expresión del propio autocontrol de la Administración en cuyo complejo orgánico se integran y, además constituyen, precisamente por su independencia funcional, una cierta garantía para el contribuyente en cuanto vienen a ser, como señalaba el preámbulo del Reglamento de Procedimiento de 1996, “pieza esencial para lograr, gracias a la existencia de unos órganos especializados y a unos mecanismos flexibles y ágiles de solución de conflictos, una tutela efectiva de los derechos del ciudadano sin obligarle a acudir a un proceso ante los Tribunales de Justicia, no siempre justificado o posible por razones de costes económicos”.

## 5. BENEFICIOS DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA

Las ventajas de la vía económico-administrativa se pueden resumir de la siguiente manera:

La decisión corresponde a un órgano desvinculado de quien dictó el acto que se revisa, lo que le otorga mayor grado de objetividad frente al recurso de alzada que resuelve el superior jerárquico.

En los casos, en principio, más complejos, resuelve por mayoría un órgano colegiado lo que le otorga mayor probabilidad de acierto frente a la resolución por un órgano unipersonal.

Sus componentes son expertos en las materias a las que se refieren las reclamaciones, lo que le confiere un grado de especialidad que no tienen en muchas ocasiones los órganos de lo contencioso-administrativo.

Lo cierto es que alrededor del 85 por 100 de las reclamaciones interpuestas se resuelven definitivamente en los Tribunales Económico-Administrativos sin que pasen, por tanto, a la esfera judicial. Ya sea porque la reclamación es estimada, total o parcialmente, ya sea porque los fundamentos de la resolución desestimatoria convencen al reclamante, ya sea por el coste que supone el recurso contencioso-administrativo frente a la gratuidad de la reclamación económico-administrativa.

Y en el 15 por 100 de las reclamaciones restantes que acceden a la jurisdicción contenciosa, y en concreto a los Tribunales Superiores de Justicia o a la Audiencia Nacional, los Tribunales de esta jurisdicción ven facilitado su trabajo pues reciben un expediente perfectamente ordenado y con una decisión administrativa que compartirán o no los magistrados, pero que está previamente estudiada y razonada.

En definitiva ni la calidad ni la imparcialidad de las resoluciones de estos Tribunales ha sido puesta en tela de juicio. Al contrario, en bastantes ocasiones, se ha puesto de manifiesto el rigor y la objetividad de sus resoluciones, amén de la independencia de criterio y decisión de los mismos.

La nueva Ley General Tributaria mantiene la colegialidad para los asuntos que, en principio, resulten más relevantes y de mayor complejidad, aunque crea órganos unipersonales que, según su exposición de motivos, “podrían resolver reclamaciones, en única instancia y en plazos más cortos, en relación con determinadas materias y cuantías, además de intervenir, dentro del procedimiento general, en la resolución de inadmisibilidades cuestiones incidentales o en el archivo de actuaciones en caso de caducidad, renuncia, desistimiento o satisfacción extraprocesal”.

## **6. ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS**

La nueva Ley General Tributaria define la estructura de los Tribunales Económico-Administrativos y regula el procedimiento a seguir en las reclamaciones que les son presentadas. La nueva regulación reglamentaria está contenida en el Reglamento General de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, que entra en general en vigor a partir de un mes de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE 27 de mayo de 2005).

La característica esencial de esta estructura viene determinada por la existencia de unidades central y periféricas, siendo estas últimas dependientes del Tribunal Central.

De esta forma, existe un Tribunal Central cuya sede está ubicada en Madrid y de él dependen, organizados territorialmente, 17 Tribunales Regionales y 2 Tribunales Locales. Los Tribunales Regionales coinciden con las Comunidades Autónomas y los Locales se corresponden con las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

Además de las sedes principales de los Tribunales Regionales, y según establece el artículo 11 del Reglamento, un Tribunal Regional podrá tener, cuando el número de asuntos y la extensión geográfica y demás circunstancias concurrentes lo aconsejen, Salas Desconcentradas con competencia territorial inferior al de la Comunidad Autónoma respectiva.

En este sentido, existen Salas desconcentradas en los Tribunales Regionales de Andalucía (Salas de Granada y Málaga), Castilla y León (Sala de Burgos) y Canarias (Sala de Santa Cruz de Tenerife).

Por otro lado, con el fin de tener presencia en todas las capitales de provincia distintas de la sede principal del Tribunal Regional o de las Salas Desconcentradas, existen Dependencias Provinciales, cuyo objeto es facilitar al ciudadano la interposición de las reclamaciones con una mayor proximidad en su ámbito geográfico. Dichas unidades son responsables de la recepción, tramitación y remisión de las reclamaciones al correspondiente Tribunal Regional o Sala Desconcentrada para su resolución definitiva.

Por motivos análogos a la creación de las Salas Desconcentradas, se han creado en otras poblaciones diferentes a las capitales de provincia una serie de Dependencias Locales. Tal es el caso de las de Cartagena, Gijón, Jerez de la Frontera y Vigo.