

DR 13 81

Asignatura de Derecho Administrativo Título La Vía Económico-Administrativa Autor Tomás Ramón Fernández Día de grabación 16 de enero de 1981 Día de emisión 30 de enero de 1981 La Vía Económico-Administrativa El proceso de renovación de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo continúa a marchas forzadas. Rara es la semana en la que, en efecto, el Boletín Oficial del Estado no nos trae una modificación de bulto que exige de nuestra parte un esfuerzo especial de reflexión y análisis sobre una institución cualquiera. En este caso, se trata de la llamada Vía Económico-Administrativa, cuestión comprendida en el tema 32, unidad didáctica sexta del primer curso de Derecho Administrativo.

Por Real Decreto Legislativo 2795 de 1980, de 12 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado del siguiente día 30, se ha articulado la Ley de Bases de 5 de julio de 1980 sobre procedimiento económico-administrativo. El nuevo texto mantiene las líneas básicas de configuración de esta Vía Administrativa Especial de Recurso que sigue confiada a unos órganos administrativos —no se olvide esto— denominados tradicionalmente Tribunales Económico-Administrativos Central y Provinciales. Aunque en las unidades didácticas de la disciplina se llama la atención suficientemente sobre lo equívoca de esta denominación tradicional de tribunales, insistiremos a continuación una vez más en ello para subrayar que los así llamados no son, en este caso, órganos jurisdiccionales propiamente dichos ni forman parte del Poder Judicial.

Se trata, pura y simplemente, de órganos administrativos si bien especializados en la tramitación y resolución de recursos administrativos en materia fiscal y separados por ello de los órganos administrativos de gestión en estas mismas materias. Ninguna modificación de importancia hay que reseñar aquí por lo que respecta a la organización, es decir, al conjunto de órganos competentes para conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas. Siguen siendo, pues, los ya tradicionales Ministro de Hacienda, Tribunal Económico-Administrativo Central y Tribunales Económico-Administrativos Provinciales.

Desaparecen únicamente las llamadas Juntas Arbitrales de Aduanas que fueron ya eliminadas por la Ley de 21 de Junio de 1980 sobre reforma del procedimiento tributario. La competencia en esta materia del Ministro de Hacienda se refiere por el artículo cuarto del nuevo texto a las reclamaciones en las que deba oírse o se haya oído al Consejo de Estado, las que se susciten con motivo del pago de costas a que el Estado haya sido condenado y aquellas que por su índole, cuantía o trascendencia considere el Tribunal Económico-Administrativo Central que deban ser resueltas por él. La competencia del Tribunal Económico-Administrativo Central y de los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales se constituye fundamentalmente a partir del carácter central o periférico de los órganos de la Administración del Estado de quienes emanan las resoluciones recurridas.

Al Tribunal Económico-Administrativo Central corresponde igualmente conocer de las reclamaciones que se formulen contra actos de los órganos superiores de las comunidades

autónomas, correspondiendo a su vez a los Tribunales Económico-Administrativo Provinciales el conocimiento de las reclamaciones contra los actos de los demás órganos de éstas. Las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales son susceptibles de recurso de alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central a partir de una determinada cuantía, hoy todavía 500.000 pesetas, que se determinará en el futuro reglamentariamente. Por debajo de ese límite, la instancia es única ante los propios Tribunales Económico-Administrativos Provinciales.

En todo caso, ultimada la vía económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central o los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales, queda expedita la vía contencioso-administrativa ante los tribunales de ésta jurisdicción. Una innovación importante se ha introducido por el nuevo texto legal que ahora analizamos al hacer un uso sistemático del silencio administrativo. La regulación precedente tenía una quiebra grave y es que, al no prever como lo hace con carácter general la Ley de Procedimiento Administrativo, el juego del silencio negativo era preciso, en todo caso, esperar que se produjera la resolución expresa del Tribunal Económico-Administrativo Central o de los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales.

Lo que, unido a la duplicidad de instancias, que era y es la regla general en esta vía, primera instancia ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial, y si la cuantía supera el límite ya indicado, posterior alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, hacía realmente interminable en materia fiscal el íter previo al recurso contencioso administrativo. Afortunadamente, el nuevo texto legal, como decimos, ha establecido el plazo máximo de un año para la resolución, en cualquier instancia, de las reclamaciones económico-administrativas que, a partir de ese momento, pueden considerarse desestimadas por silencio administrativo a los efectos de acudir a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ya no habrá que esperar, por lo tanto, indefinidamente, como antes, aunque la espera para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa seguirá siendo muy larga, demasiado larga, sin duda, porque un año en cada instancia, dos años, por lo tanto, en la mayoría de los casos, es mucho tiempo, si se tiene en cuenta que para llegar a obtener una sentencia firme de los tribunales contencioso-administrativos en ese mismo asunto, se necesitarán, al menos, otros dos años más.

Otra cuestión a destacar es la relativa a los actos impugnables. Las peculiaridades propias del sistema tributario han propiciado aquí una extensión del concepto de acto administrativo, al menos a efectos impugnatorios. La definición tradicional de acto administrativo refiere, como ustedes saben, esta denominación a las declaraciones de voluntad, deseo, juicio o conocimiento emanadas de una administración pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

La procedencia de una administración pública es, pues, un requisito conceptual inexcusable que no admite otras matizaciones que las relativas a los supuestos en que una persona física o jurídica actúa en lugar de la propia administración pública, es decir, como agente o delegado

suyo. Así, por ejemplo, el concesionario en el ámbito del servicio público que gestiona, los colegios de farmacéuticos en los expedientes de apertura de farmacias, las juntas de compensación en materia urbanística, etc. Sin embargo, la peculiar contextura del sistema tributario ha hecho obligada la extensión del concepto, como ya indicábamos, a ciertos actos cuyo autor es un simple particular y que, provisionalmente, sustituyen por un tiempo al acto administrativo propiamente dicho.

Este es el caso de las autoliquidaciones practicadas por los contribuyentes, de las retenciones efectuadas por el sustituto del contribuyente o por las personas obligadas por la ley a practicar retención y los actos de repercusión tributaria previstos legalmente. En estos dos últimos casos, retenciones y repercusiones de tributos, el particular que las efectúa viene especialmente comisionado por la ley a estos efectos actuando a modo de un agente especial de la administración tributaria. En el primero, en cambio, es decir, en las autoliquidaciones realizadas por el propio contribuyente, se trataría más bien de actos privados a los que la ley reconoce a estos efectos provisionalmente el carácter de actos administrativos supuesto que sustituyen o suplen temporalmente a las liquidaciones definitivas.

Son todas estas consecuencias del tráfico en masa característico de la esfera tributaria.