

DR 29 146

Buenas noches, en la misión de hoy vamos a comentar dos resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central, la una de 9 de julio de este año y la otra muy reciente de 10 de septiembre pasado. Son dos resoluciones relativas a la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles urbanos. Valor catastral que tiene una importancia clave en el sistema tributario, en la tributación de estos bienes, todo en realidad gira en torno a este valor, puesto que por un lado sirve de base para el cálculo de las rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sirve también como elemento central para la determinación del valor de estos bienes en el impuesto sobre el patrimonio neto y por consiguiente, en virtud del juego de remisiones a las normas de este impuesto por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, sirve también para la determinación del valor a efectos de la tributación en este último impuesto indirecto.

Este es pues lo que da interés a estas dos resoluciones y voy a hacer la palabra al profesor Martín de la Fuente, que está como de costumbre conmigo, para que introduzca él el tema, ya que ha sido quien ha propuesto estas resoluciones para su comentario en la emisión de hoy. Sí, con mucho gusto. Estamos ante dos resoluciones que cabe calificar sin duda de muy importantes, incluso una de ellas, la primera, ha sido declarada de interés general a efectos de su publicación en el Boletín del Ministerio de Economía y Hacienda.

Como la segunda se remite en su doctrina a la primera, la segunda podemos decir que por vía indirecta también es de interés general. La resolución afronta el problema de la masificación de actos de gestión tributaria y cómo los ciudadanos pueden de alguna forma defenderse o manifestar su discrepancia contra los actos masivos de gestión tributaria. Para que se hagan una idea, la reclamación más importante desde el punto de vista cuantitativo afecta a más de 19.000 ciudadanos que manifestaron su discrepancia frente al procedimiento de gestión de la contribución urbana que comportaba una elevación de la presión fiscal, es decir, una deuda tributaria superior a la que se derivaba del año anterior precisamente por haber subido de valor un importante elemento en la gestión de este impuesto que es el valor catastral.

Dos cuestiones interesa analizar por separado. Una de ellas la apuntaremos simplemente, no entraremos profundamente en ella, pero no podemos silenciarla y es la cuestión procesal de si estas reclamaciones procedidas se tramitarán de forma acumulada o por contra una a una. El Tribunal Económico Central da, en cierto modo, una solución que puede considerarse de comprensión exacta de la situación procesal.

Entiende que la acumulación realizada por el Tribunal Provincial no ha sido correcta porque el Reglamento de Procedimiento Económico Administrativo no permite este tipo de impugnación conjunta de actos de gestión tributaria, pero por contra entiende que reponer las actuaciones para que se haga una reclamación por una puede considerarse algo notoriamente excesivo, pero he aquí un dato de situación procesal del ciudadano importante. Estas reclamaciones solamente pueden interponerse una a una por ciudadano y no una reclamación de tipo

conjunto. La cuestión de fondo es evidentemente la más importante.

La más importante porque los reclamantes contribuyentes de la Ciudad de Valencia se quejaban de la elevación del valor catastral y el Tribunal Provincial estimó sus reclamaciones, entendió que debería dárseles audiencia antes de la fijación de los nuevos valores e incluso se les dio la posibilidad de interponer la tasación judicial contradictoria. Este planteamiento no es aceptado por el Tribunal Económico Central que entiende de esta reclamación que tiene una curiosidad en el sentido de que fue interpuesta por el órgano de intervención de la Delegación Provincial, amén de por la Dirección General Competente en materia de la contribución urbana y el Tribunal Económico Central hace una exposición realmente interesante de cuáles son los diversos procedimientos de gestión tributaria, en qué momento de cada uno de estos procedimientos de gestión tributaria tiene que darse la audiencia del interesado y no le parece apropiado el criterio del Tribunal Provincial porque de alguna forma hubo una actuación previa de la Administración con fijación objetiva y generalizada de índices o módulos donde se dio este momento de audiencia y por tanto la anulación de actuaciones para dar nuevo trámite de audiencia al interesado le parece al Tribunal Central que no es conforme a derecho por lo que decreta la anulación de la resolución dictada en primera instancia, pero esto que es un poco de pórtico de lo que hoy vamos a exponer con más detalle va a permitir de inmediato que el profesor Palau entre con más detalle en la cuestión de fondo que estamos analizando y es por decirlo de alguna forma la participación del contribuyente en el procedimiento de gestión de la contribución urbana y fundamentalmente el momento en que debe ser oído en dentro del procedimiento de gestión. Sí, efectivamente el Tribunal Central en la primera de estas dos resoluciones cuyos considerando son transcritos literalmente aparte de los problemas procesales que se planteaban en la segunda, en la primera se trataba de una única reclamación, hace un estudio histórico y erudito de los diferentes procedimientos de determinación del valor de los bienes urbanos, recuerda cómo hasta 1979 este valor se fijaba por unos órganos de composición mixta de contribuyentes y representantes de la administración y por consiguiente pues los contribuyentes tenían ocasión de hacer valer sus puntos de vista en el propio seno de estos órganos.

A partir de entonces de 1979 estas juntas mixtas se suprimen, se crean en 1980 unos llamados consorcios para la gestión e inspección de las contribuciones territoriales y es en el seno de estos consorcios cuya composición es exclusivamente administrativa, si bien formada por representantes de la administración del estado y de las corporaciones locales donde sin participación ya entonces de los interesados se fija el valor y aquí es donde se plantea el problema puesto que los valores llamados tipo de la construcción y básicos del suelo que son los decisivos para el valor catastral en la contribución urbana habían sido fijados por estos órganos sin participación de los interesados, de aquí la alegación de los contribuyentes de que no se les había oído que se habían conculcado principios básicos del procedimiento administrativo. En ese sentido por un lado el tribunal señala con razón que la audiencia del interesado es un principio general del derecho administrativo pero que existen procedimientos especiales entre ellos este del que estamos tratando en el cual esta audiencia no tiene

realmente lugar y en cambio existe la posibilidad de impugnación de estos valores. Conviene quizás señalar entonces que en la determinación del valor catastral individual en la contribución urbana hay dos fases claramente delimitadas por un lado la determinación abstracta de unos tipos de valor y unos valores del suelo, valores básicos del suelo que se determinan con carácter general para un polígono o zona y luego esos criterios generales de valor se aplican a cada parcela individual junto con unos llamados índices correctores y de aquí resulta el valor individual.

Existen pues dos momentos para la impugnación del valor por un lado la impugnación de estos índices que tienen un cierto matiz o cariz de normas generales aunque quizá en estricto rigor no lo sean sino actos administrativos de carácter general y luego estos valores por tanto pueden ser impugnados y después puede nuevamente volverse a impugnar la aplicación que de esos valores abstractos se haga al caso individual lo que pasa es que ya entonces en este segundo momento estos valores abstractos ya no pueden ser objeto de discusión son firmes y finalmente pues el tribunal central señala que existe un procedimiento que llama individualizado de valoración del cual dice el paradigma es el impuesto sobre transmisiones patrimoniales ciertamente es así en este impuesto por su índole la determinación del valor es individual lo que pasa es que como antes he señalado por el juego de remisiones al impuesto sobre el patrimonio y de este a su vez a las normas de la contribución urbana en definitiva juega aquí también este valor. Naturalmente aquí la determinación del valor se lleva a cabo por las administración pero existe siempre tradicionalmente la posibilidad de este medio extraordinario de valoración que es la tasación pericial contradictoria. El tribunal rechaza basándose en esta clasificación de los procedimientos de valoración su aplica la aplicación de este procedimiento extraordinario a los sistemas de tasación colectiva.

Esto es un poco quizá la idea esencial no sé si quieres añadir algo sobre estos temas centrales y si no podríamos hacer un comentario adicional en materia de procedimiento interesante. ¿Te parece que puedes añadir alguna cosa sobre esta materia? Bueno yo creo que está todo expuesto y muy posiblemente no tengamos la última palabra sobre el tema de la audiencia del interesado en el procedimiento de gestión de la contribución urbana porque evidentemente no es lo mismo pasar por el tamiz del órgano que se suprime en años 79 que era el jurado tributario donde todavía no existía una liquidez de la cantidad a pagar y en consecuencia no había que detener la ejecutividad de ningún acto de gestión tributaria. Al momento actual donde al interesado se le da la posibilidad de recurrir en dos momentos como muy bien se ha dicho pero muy posiblemente es razonable pensar que hasta que no tiene notificación del acto de aplicación le pase desapercibido el acto administrativo dictado con un contenido general de aprobación de índices o módulos que luego se van a aplicar a su situación concreta.

Pero es que además aunque los índices o módulos se recurran, se recurrirán por motivos generales porque en ese momento alegar la situación concreta de una parcela finca o vivienda por sus singularidades de cara a la contribución urbana que pueden tener singularidades, esto no se va a apreciar cuando se aprueben con carácter general los módulos de las fincas urbanas, esto se verá cuando se aplique a una finca en concreto posiblemente por omisión y es entonces

cuando el acto de gestión tributaria únicamente lo podremos detener porque ya contendrá el acto de liquidación con un recurso ante el Tribunal Económico y competición de suspensión si es que efectivamente el procedimiento de gestión no se aparta de lo dicho por la doctrina del Tribunal Económico Central. Como esto parece que es así, parece que demasiado protegida la situación del contribuyente. No vamos a desconocer que en un procedimiento tan masivo de gestión tributaria la audiencia en cada caso concreto para que sepa el ciudadano lo que va a tener su recibo de incremento con respecto al año anterior quizás sea un buen deseo de imposible cumplimiento pero ante un caso concreto, ante un supuesto en que la singularidad de la finca no esté recogida dentro de los índices aprobados con carácter general muy posiblemente la solución queda el Tribunal Económico Central no colmar las exigencias de justicia en el ámbito de la gestión de los tributos.

Antes quizás no sé si tiene interés en señalar cómo esta revisión de los valores catastrales en Urbana en Valencia ha sido un semillero de conflictos porque no solamente ha dado lugar a estas dos resoluciones en vía administrativa decididas por el Tribunal Central sino que ha dado incluso lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional donde se planteaba el problema de si esta revisión llevada a cabo pues en Valencia y no en otras zonas del país provocaba desigualdades entre los contribuyentes valencianos y los de otros territorios. En fin, no vamos a entrar en ese tema que nos llevaría demasiado lejos y vamos a pasar entonces a comentar algunos aspectos procesales. Uno lo ha señalado Antonio Martín de la Fuente, el problema de la acumulación.

Otro muy interesante es el problema de la determinación de la cuantía a efectos de la posibilidad de interponer recursos de alzada, es decir, efectos de determinar si la resolución precedente del Tribunal Provincial era en única o en primera instancia. Y a estos efectos el problema es que la mayor parte de las reclamaciones se referían a valores que no superaban los establecidos en un decreto de 1984 que modifica el reglamento de procedimiento de las reclamaciones económicas administrativas en el cual se establecía el tope de 15 millones cuando lo que fuera objeto de reclamación fuese el valor o la base imponible. El tope primario ordinario es el de millón y medio cuando lo que se reclama es la cuota tributaria, pero cuando el litigio versa sobre el valor o la base imponible, dice la norma, el límite es de 15 millones.

Este límite no se rebasaba en la mayoría de las reclamaciones, el límite en cuanto a la cuota, en cuanto a la base imponible, sí en cuanto al valor hay que aclarar, es decir, que se establecía un valor superior a 15 millones de pesetas, pero naturalmente el valor catastral no es la base imponible de la contribución y entonces se planteaba el problema de si estas reclamaciones podían o habían sido correctamente objeto de recurso de alzada o no. Pues bien, el Tribunal Central aquí expresamente rectifica un criterio que había venido sosteniendo y era el de entender que en estos casos el elemento al que había que atender para fijar la cuantía de la reclamación era no el valor sino la base imponible. Lo rectifica como digo y entiende que a este momento cuando se dirucide un problema de valoración de bienes urbanos el elemento decisivo para la cuantía de la reclamación es el valor catastral y no la base imponible.

Base imponible que argumenta el tribunal no es más que una pura consecuencia matemática de lo anterior. A mi juicio esta resolución pues es equitativa puesto que en este caso hubiera significado un problema enorme en primer lugar de economía procesal, hubiera habido que devolver, anular las resoluciones del Tribunal Provincial, las 19 mil y pico resoluciones, hubiera habido que hacer una notificación individual a los particulares, ponerles de manifiesto el expediente, abrirles un plazo para alegaciones, todo ello hubiera sido un proceso complejísimo y posiblemente atendiendo a estas consideraciones el Tribunal Central dio vía libre a los recursos de alzar. Sin embargo quizás sea discutible en términos teóricos puesto que posiblemente cuando la norma reguladora del procedimiento económico y de la cuantía a solución al valor se refiere a aquellos supuestos en los cuales el valor es precisamente la base imponible del impuesto.

Pongamos por ejemplo paradigmáticamente también el de transmisiones patrimoniales. Y quizá hay algunas cosas más que añadir. Desde el punto de vista también procedimental es interesante hacer alguna reflexión sobre quién interpone el recurso de alzada porque me parece a mí que la legitimación que da el interventor territorial que el vigente reglamento de procedimiento de agosto del 81 sigue manteniendo como un resto histórico quizás excesiva en reflexión me parece que es motivo de que sea algún comentario en el sentido de que si estamos ante un tributo que tiene una caracterización según la conocida ley de la imposición sobre la renta de tributo de carácter real administrado por el estado en el sentido de que es la administración local la creadora del mismo la legitimación del interventor propiamente aquí no responde sino a un puro asidero formal porque así lo dice el reglamento de procedimiento pero si bien se ve no existen derechos económicos de la hacienda que por esta resolución hayan quedado anulados porque son derechos que aunque el estado administración central esté gestionando son de una hacienda pública distinta y esto es quizá lo más importante que tiene esta resolución y lo que antes de despedirnos hemos expuesto sobre el contenido de la misma y pues nada más no tengo nada más que añadir nos hemos pasado ya siempre quedan algunas cosas en el tintero pero esto ha sido efectivamente lo fundamental y nada más nos despedimos de ustedes hasta la próxima misión muchas gracias nos encontramos ahora con don ramón parada catedrático de administrativo el tema del que nos va a hablar es las administraciones independientes la radio y la televisión pública la primera pregunta sería si existen otras administraciones que no sean independientes bueno pues son la mayoría aunque claro está hay que referirse primero a los grupos de administraciones básicos que son las que nuestra disciplina llamamos administraciones territoriales y administraciones especializadas territoriales son el estado del estado las administraciones autonómicas y la de los entes locales es decir de los municipios y las provincias y cada uno de estos entes territoriales segrega o crea unas administraciones que llamamos especializadas y para atender determinados servicios públicos servicios públicos concretos misiones de interés general y dentro de estas es donde dentro de estas administraciones especializadas donde cabe hablar o distinguir entre administraciones dependientes y administraciones independientes dependientes son la mayoría como decía porque desde que podemos rastrear en la historia sus apariciones en el siglo 18 pues ya vemos cómo surgen por ejemplo las fábricas reales las compañías coloniales

en los establecimientos públicos asistenciales de tipo educativo de tipo sanitario pues eran creaciones del poder público para atender misiones concretas misiones concretas o bien de índole industrial como son las fábricas reales que un antecedente de las actuales empresas de línea o los establecimientos sanitarios y culturales antecedentes de la moderna administración sanitaria y educativa y todo esto en el siglo 19 estas administraciones insisto especializadas pero dependientes pues ofrecen una una restricción en cuanto que es un dogma del liberalismo económico que el estado no debe intervenir en materia económica directamente sino a través de un concesionario interpuesto de aquí que durante todo el siglo 19 pues desaparezcan prácticamente sobre las fábricas reales es un antecedente del siglo 18 interesantísimo y que cuando el estado necesita realizar alguna actividad de carácter industrial o comercial por ejemplo todo servicio ferroviario se sirva de una empresa privada de un concesionario interpuesto lo entregue a la iniciativa privada a través de un contrato de concesión pero él directamente no la sube ya en este siglo sin embargo hay un desarrollo de todo este tipo de entes especializados que en el derecho francés reciben el nombre de establecimientos públicos de carácter administrativo de carácter asistencial de carácter y últimamente de carácter industrial científico o técnico bueno estas son más o menos las que lo que podemos llamar administración especializada especializada y que en nuestro país con estos antecedentes que decía van a ser regulados en la legislación local y en la ley de entidades estatales autónomas con otras denominaciones que abandonando la terminología del siglo 19 ya se llamarán organismo autónomo entidad estatal autónoma servicio público centralizado etcétera pero no me refería no no quisiera que nos dedicáramos a este tipo de administración especializada de dependientes que no queremos más tiempo con este punto pues entonces vamos a entrar en lo que son las administraciones independientes que son una administración independiente pues bueno frente a estas que llamó que podíamos ahora concretar en los organismos autónomos tradicionales desde el año 1958 frente a estas en que el gobierno básicamente los controla porque nombra y remueve a todos sus directivos frente a estas insisto hay otras que parece que se escapan del control gubernamental el ejecutivo no las controla y esto pasa sólo en el nivel de de las administraciones autonómicas y de la administración del estado porque no pasa en el nivel de las corporaciones locales y las corporaciones locales cuando una un municipio o una provincia crea una fundación municipal o provincial pues eso la controla perfectamente nombra los directivos los miembros del consejo de administración o sea es el propio orientamiento que controla pero sin embargo en todas las administraciones autonómicas y de administración del estado hay algunos ejemplos de supuestos de servicios públicos que se organizan como por así decirlo de forma antagónica o independiente del gobierno ejemplos pues hay en fin estamos en la radio y estamos en la universidad y estos son curiosamente dos ejemplos de administraciones tendencialmente independientes la organización universitaria la organización de la radio y televisión pública pues constituyen claros o manifestaciones de esta tendencia entonces qué problemas suscitan estas administraciones independientes como las que acaba de decir lo que es la universidad la radio o la televisión bueno primero cómo justificar que si está algo que se sustrae la acción del gobierno el gobierno responde lo dice el artículo 97 de la constitución de funcionamiento de servicios públicos y por qué entonces va a haber ahí unas organizaciones que atienden a

misiones de servicio público donde hay funcionarios que se pagan con los presupuestos públicos y sin embargo que no tienen por qué obedecer las órdenes del gobierno no las obedece bueno pues la justificación primera es que hay unas previsiones constitucionales al respecto es que la constitución se ha detenido en algunos servicios públicos y les ha singularizado concretamente pues el artículo 27 de la constitución dice se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca es de la autonomía estamos bueno pues camino de una cierta independencia funcional porque la administración la cuestión a la autonomía de los hospitales o de la autonomía de línea autonomía de las universidades por otro lado el artículo 27 perdón el artículo 23 de la constitución pues dice que la ley regular a la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social garantizando el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de estado es como un modelo parece que la constitución ha querido organizar también aquí un modelo de organización distinto para la radio para los medios de comunicación estatales o públicos aunque claro había que decir que ya no quedan más que la red de la televisión porque el gobierno líquido líquido los periódicos los periódicos del estado los líquido sin llegar a regularlos por ley en una operación que de dudosa constitucionalidad como hubiera sido de dudosa constitucionalidad que antes de hacer el estatuto radio televisión el gobierno por decreto hubiera suprimido la radio y la televisión el artículo 23 de la constitución no distingue entre los distintos medios entre periódicos no distingue entre radio no distingue entre televisión veamos esto es un tema marginal y el caso más claro de administración independiente sin duda es el de la autonomía de la universidad o sea también porque la propia opción habla de autonomía no habla cuando se trata de los medios de comunicación pública habla sólo de bueno y entonces así resulta de la ley de reforma universitaria que se constituye una autoadministración el gobierno no nombra los directivos de las universidades de las universidades públicas sino que se eligen por los distintos estamentos se elige el claustro la junta de gobierno las juntas de facultad el rector etcétera todos son cargos elegibles el gobierno no puede ni nombrarlos ni revocarlos como puede hacer con los demás en cargos públicos y después se organiza una especie de administración de todas las universidades una especie de administración de todas las universidades a través de ese del consejo de que no sólo podemos hablar de autonomía de cada universidad sino de una autonomía del conjunto frente al propio gobierno en mi opinión desde luego esto es una administración complicada compleja donde hay tantos que participan en ella que es muy difícil atribuir cuotas de responsabilidad y muy difícil gobierno efectivamente pero vamos desde el punto de vista constitucional yo no creo que hay ningún problema es decir que está previsto que exista y una en estos tramos entonces es constitucionalmente posible este tipo de administración independiente