

La regulación del procedimiento abreviado en las reclamaciones económico-administrativas

Carlos Colomer Ferrándiz
Vocal del Tribunal Económico-Administrativo de Valencia
Ministerio de Economía y Hacienda

Una de las mayores novedades de la Ley General Tributaria –Ley 58/2003, de 17 de diciembre– la constituye la aprobación de un procedimiento abreviado, ante órganos unipersonales, para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, regulado en los artículos 245 a 248 de la Ley.

El Reglamento general de desarrollo de la Ley en materia de revisión en vía administrativa –Real Decreto 520/2005– contempla y desarrolla en los artículos 64 y 65 las previsiones de la Ley.

Ambas normas propician una reforma del procedimiento económico-administrativo con un alcance superior al que aparentemente suponen y conllevan la aparición de situaciones que parece conveniente detallar para entender su sentido e importancia.

Antecedentes de la regulación del procedimiento abreviado

En una primera aproximación la aparición de un procedimiento abreviado para resolver las reclamaciones económico-administrativas se justifica –en la Memoria jurídica del Anteproyecto de Ley General Tributaria– en la necesidad de aligerar el número de expedientes que tienen que ser resueltos por los Tribunales, en Pleno o en Sala, mediante el procedimiento general, posibilitando que el tiempo medio de resolución de asuntos en la vía económico-administrativa sea inferior al actual. Para ello, se diseña un procedimiento ante órganos unipersonales por el que se tramitarán las cuestiones que versen sobre materias tasadas, de escasa complejidad, y en un plazo de resolución de seis meses, funcionando además como única instancia.

Dicha justificación fue dada por buena en el paso del Proyecto por las Cortes Generales y se recoge también en la Exposición de motivos de la Ley en que se señala la necesidad de agilizar la resolución de las reclamaciones y disminuir el número de asuntos pendientes en los Tribunales económico-administrativos.

Si nos vamos atrás en el tiempo e indagamos en los precedentes de la regulación actual encontramos el trabajo desarrollado por las dos Comisiones que elaboraron un primer

«Informe para la reforma de la Ley General Tributaria» concluido en julio de 2002¹ y un segundo «Informe sobre el Borrador del Anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria» concluido en enero de 2003².

En el primer informe no aparece explicitada la idea del procedimiento abreviado pero sí aparece una idea que, de alguna manera, sigue latiendo en su regulación actual: se trata del concepto de 'arbitraje tributario', que en el citado informe se afirma como una forma de decisión aconsejable por múltiples razones, siendo la más importante la necesidad de una cierta celeridad en la resolución de las pretensiones de las partes.

La convicción manifestada por el primer informe –que persiste en los informes y proyectos posteriores– es que «el sistema actual de reclamaciones económico-administrativas y posterior recurso contencioso-administrativo es lento debido a la acumulación de asuntos existentes, no obstante el esfuerzo de vocales y magistrados. Además se trata de una lentitud que no tiene fácil solución. La pregunta es siempre la misma: ¿una tutela judicial lenta es una tutela judicial efectiva?».

El segundo informe no hablaba ya de arbitraje pero insistía en algunas de las ideas del informe anterior. Dice así que la incorporación de los órganos unipersonales «trata de reducir el número de asuntos que se sustancian tanto en Pleno como en Sala con el fin de optimizar los recursos con que cuenta la Administración tributaria y de esta forma disminuir en la medida de lo posible las considerables demoras que tienen lugar en esta vía». Y añade que «los órganos unipersonales serán competentes para conocer de aquellos asuntos que se caracterizan por su reducida cuantía o escasa complejidad ... también conocerán de aquellos en los que el recurrente alega la inconstitucionalidad o ilegalidad de normas con el fin de permitir un rápido acceso de estos asuntos... a la jurisdicción contencioso-administrativa».

Aprobación de la Ley

Los artículos 245 a 248 regulan el procedimiento abreviado ante los órganos unipersonales.

El artículo 245 establece un listado de materias en las que debe utilizarse este procedimiento, permitiendo que el reglamento complete el listado legal.

Recoge en concreto la aplicación del procedimiento abreviado para las reclamaciones de cuantía inferior a la que reglamentariamente se determine, cuando se alegue exclusivamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de normas, la falta o defecto de notificación, la insuficiencia de motivación o incongruencia del acto impugnado, cuestiones relacionadas con la comprobación de valores o cuando concurren otras circunstancias previstas reglamentariamente.

Asimismo, este artículo atribuye la competencia para resolver a los órganos unipersonales de los Tribunales Económico-Administrativos.

La primera Comisión estuvo presidida por el Secretario de Estado de Hacienda, formando parte de la misma diversos catedráticos, funcionarios de Hacienda y miembros del poder judicial de reconocido prestigio en el ámbito fiscal.

2 La Comisión redactora del segundo informe estuvo formada por catedráticos, profesores universitarios y funcionarios de Hacienda de reconocido prestigio en el ámbito fiscal, siendo presidida por el profesor José J. Ferrero Lapata, Catedrático de Derecho Tributario de la Universidad de Barcelona.

Los artículos 246 y 247 establecen las principales normas de tramitación. Destaca, respecto al procedimiento general, que el escrito de interposición debe contener necesariamente las alegaciones y que es posible la celebración de una vista oral para agilizar la tramitación.

El plazo de resolución se fija en seis meses con silencio negativo, sin que proceda contra la resolución, expresa o presunta, más recurso que el contencioso-administrativo. Por ello, el artículo 248 precisa que las resoluciones que se dicten en estos procedimientos pondrán fin a la vía económico-administrativa, procediendo contra ellos exclusivamente el recurso extraordinario de unificación de criterio, el recurso extraordinario para unificación de doctrina y el recurso extraordinario de revisión.

El procedimiento abreviado se aplica, de acuerdo con la Disposición transitoria 5ª de la Ley, a las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan a partir de un año desde la entrada en vigor de esta ley, esto es a partir del 1 de julio de 2005.

Si comparamos las previsiones de los informes con el texto finalmente aprobado parece clara la existencia de una cierta contención legal en relación con las novedades pretendidas en los informes de las Comisiones, especialmente en el primer informe.

Sin embargo la redacción legal es lo suficientemente abierta como para que el profesor Ferreiro Lapata –presidente de la segunda Comisión– comente de la Ley, una vez aprobada³, que «una reglamentación adecuada del procedimiento ante los órganos unipersonales, que dé la adecuada importancia en él a la vista oral, podría convertirlos, de hecho y de derecho, en órganos de mediación, conciliación y arbitraje y solucionar muchos de los litigios que hoy colapsan el sistema, tanto en los Tribunales económico-administrativos como en los Juzgados y Tribunales de lo contencioso.»

Vemos aquí cómo la aprobación de la Ley General Tributaria con el texto que conocemos se vincula por el conocido como uno de los padres de la Ley con el procedimiento arbitral que sin embargo no viene de ninguna manera recogido expresamente en el texto legal. Y aún más vemos cómo el profesor Ferreiro apunta la posibilidad de que el Reglamento desarrolle las previsiones de la Ley en el sentido de los informes de la Comisión, lo que, como veremos, en parte se realiza con el texto reglamentario aprobado.

Por aquí detectamos que la normativa legal efectúa una deslegalización importante a la que se opuso el Consejo de Estado al emitir su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General Tributaria⁴ al pedir expresamente que en la «determinación del ámbito de aplicación de este procedimiento abreviado debe suprimirse la remisión al reglamento con que se cierra la enumeración contenida en el apartado 1 del artículo 245. Las resoluciones de estos órganos unipersonales cierran la vía económico-administrativa y por ello parece que debe ser únicamente la Ley la que determine qué supuestos pueden tramitarse y resolverse por esta vía».

Veamos, pues, en qué medida el Reglamento ha desarrollado la previsión normativa.



3 En las Jornadas sobre la Ley General Tributaria organizadas por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España el 29 de marzo de 2004.

4 Dictamen de 22 de mayo de 2003

La aprobación del Reglamento de revisión

Los artículos 64 y 65 del Real Decreto 520/2005 reglamentan el procedimiento abreviado ante órganos unipersonales. De su regulación destacamos:

- la cuantía de las reclamaciones económico-administrativas que se tramitarán por el procedimiento abreviado se fija en 6.000 euros de cuota o 72.000 euros si se trata de reclamaciones contra bases o valoraciones⁵.
- se prevé la subsanación de los defectos apreciados en el escrito de interposición, sin incluir entre los supuestos subsanables la falta de presentación de alegaciones por el reclamante.
- se detallan diversas previsiones relativas a la vista oral.

De esta regulación reglamentaria cabe comentar varias cuestiones. Siguiendo el orden expuesto comenzamos por señalar que la fijación de cuantía –a partir del 1 de abril de 2006– en 6.000 euros de deuda o 72.000 euros de base supone una cifra bastante superior a la prevista inicialmente y que produce como efecto posiblemente querido el que el procedimiento abreviado no consista en un supuesto excepcional o especial en términos cuantitativos sino que, muy al contrario, la mayoría de las reclamaciones que se sustancien en los Tribunales económico-administrativos lo serán por el procedimiento abreviado con lo que el procedimiento general quedará de alguna manera convertido en procedimiento residual.

A falta de datos precisos, que se tendrán una vez puesto en marcha el procedimiento abreviado, señalemos que el Gobierno de la nación cifra el número de reclamaciones que podrán ser resueltas mediante este sistema en más del cincuenta por cien⁶. El profesor Ferreiro⁷ hablaba de más del setenta por cien. Un cálculo no exagerado puede llevar a dicho procedimiento a cifras cercanas al 90 por cien de los asuntos suscitados, sobre todo en relación con ciertas materias.

En cualquier caso el problema jurídico no estriba en el porcentaje de resoluciones que se resuelvan por el procedimiento abreviado sino en el hecho de que la Ley General Tributaria haya fijado como uno de los criterios para que accedan asuntos a dicho procedimiento la cuantía de los asuntos a resolver.

En efecto, si observamos los motivos por los que un asunto se tramita por el procedimiento abreviado –inconstitucionalidad, ilegalidad, falta de notificación, valoración, etc.– todos ellos ofrecen como denominador común la relativa sencillez de su resolución o mejor la posibilidad de aplicar formulaciones generales, incluso masivas, para la resolución de expedientes idénticos o muy similares. Sin embargo, al introducir el criterio cuantitativo, penetran en este procedimientos asuntos cuya enjundia resolutoria no tiene por qué ser un ápice menor que los de cuantía superior, con lo que la pretendida agilidad en su resolución se puede convertir en una losa para el adecuado tratamiento de las cuestiones que los mismos suscitan.

5 La Disposición transitoria tercera señala que hasta el 30 de abril de 2006 la cuantía se reduce a 2.000 o 24.000 euros, respectivamente.

6 Reseña oficial del Consejo de Ministros del 13 de mayo de 2005.

7 En las jornadas antes citadas.

La cuestión se agrava más si pasamos al estudio de la novedad recogida en la letra b) anterior, esto es, al hecho de que se excluya la posibilidad de que el contribuyente presente alegaciones fuera del escrito o plazo de interposición del recurso. No es necesaria mucha imaginación para pensar en lo que puedan decir los Tribunales de Justicia ante la posible indefensión derivada de la no subsanación de la formulación de alegaciones a la vista del expediente administrativo, pues, aunque la cuestión es opinable, la dicción del artículo 246.1 de la Ley General Tributaria permite interpretar la exigencia de alegaciones en el escrito de interposición, cuanto menos, como una exigencia subsanable en caso de incumplimiento, en aras de la tutela judicial efectiva, sin que por disposición reglamentaria sea admisible dicha limitación.

Por último, la abundancia de previsiones relativas a la vista oral no dejan de sorprender: dado el carácter potestativo de la misma en la Ley General Tributaria y las dificultades de concreción evidentes en un procedimiento tradicionalmente basado en la documentación escrita. Quizá la aplicación de medios electrónicos, informáticos o telemáticos en las reclamaciones económico-administrativas, prevista en la Disposición Adicional 16ª de la Ley, está más cercana de las necesidades del momento presente que una oralidad cuya concreción y virtualidad parece difícil pues requiere un elemento presencial precisamente ajeno a las tecnologías antes citadas.

Conclusiones

- 1º/ El procedimiento abreviado ante órganos unipersonales no constituye un procedimiento excepcional sino que, cuantitativamente, va a suponer el procedimiento normal de aplicación para buena parte de las reclamaciones económico-administrativas.
- 2º/ El procedimiento abreviado constituye la novedad del Reglamento de Revisión más enfatizada por el Consejo de Ministros al aprobarse el mismo. Es significativo que la reseña oficial del Consejo, relativa al Reglamento aprobado, la encabece la siguiente frase: «Facilita a los contribuyentes la resolución de reclamaciones mediante un procedimiento abreviado» y, a continuación, formula la previsión de agilizar la resolución de más del 50% de las reclamaciones que se plantean en los Tribunales económico-administrativos.
- 3º/ La agilidad del plazo de resolución en seis meses que constituye una «buena noticia» para el reclamante –y para la propia Administración– se ve contrapesada por la necesidad de formular alegaciones en el escrito de interposición sin posibilidad de reclamar la ulterior vista del expediente para su formulación, lo que puede que sea cuestionado por los Tribunales de Justicia.
- 4º/ La fijación de asuntos a resolver mediante este procedimiento mediante criterios cuantitativos puede llegar a desvirtuar el sentido del mismo, que aparecía en principio reservado para asuntos de fácil –y masiva– resolución.
- 5º/ La oralidad en el procedimiento abreviado parece de difícil aplicación práctica y poco compatible con la aplicación de medios electrónicos, informáticos o telemáticos para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

En cualquier caso es indudable la necesidad existente de arbitrar procedimientos de resolución que agilicen la tramitación y a este empeño se ha volcado tanto la Ley General Tributaria como el Reglamento que la desarrolla en materia de revisión. El tiempo dirá lo acertado de las medidas adoptadas.

