

LA LEY  
DE PROCEDIMIENTO ADMINIS-  
TRATIVO ¿ES APLICABLE  
EN EL  
MINISTERIO DE HACIENDA?

35.077.3(46)

Por JOSE LOPEZ-NIEVES

El autor, vocal del Tribunal Económico-administrativo Central e Inspector de Servicios del Ministerio de Hacienda, estudia los problemas que suscita la aplicación de la nueva Ley de Procedimiento a este Departamento.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La pregunta que encabeza este trabajo pudiera producir en los lectores un movimiento de asombro y parecer que carece totalmente de sentido. Sin embargo, puede asegurarse que no ha sido formulada como consecuencia de un movimiento de simple e irrelevante curiosidad.

Para nosotros no existe tal duda: es aplicable. Ahora bien, podría darse el caso de que una inadecuada aplicación de la nueva Ley de Procedimiento administrativo al Ministerio de Hacienda diera lugar a perturbaciones, e incluso paralizaciones de tal envergadura que pusieran en peligro la recaudación normal de los impuestos. Y esta no es cuestión que se pueda soslayar con un ligero encogimiento de hombros.

Parece ser que la primera manifestación de la duda arranca de la lectura de la disposición final tercera de la Ley: «Por la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda se redactará y propondrá a la aprobación del Consejo de Ministros, en el plazo de un año, un nuevo Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas, ajustado a las prescripciones de la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades que exija la peculiaridad de esta materia.» Sin ahondar en el contenido de esta disposición final y ateniéndonos a una superficial contemplación, parece que puede llegarse a la conclusión de que para la materia económica-administrativa la Ley de Procedimiento administrativo no pasa de ser un enunciado de principios que habrá de tenerse en cuenta al redactar el nuevo Reglamento. Sin embargo

hay en ella una palabra, *Reclamaciones*, que en nuestra opinión marca claramente una divisoria, una separación. Y así puede sostenerse que la nueva Ley es íntegramente de aplicación al Ministerio de Hacienda hasta llegar a las reclamaciones económico-administrativas y, desde ese momento, es de aplicación el Reglamento procesal vigente, hasta que se redacte y promulgue el que lo ha de sustituir.

## II. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

«Las ideas capitales que inspiran el proyecto son: a) Unidad y flexibilidad del procedimiento.»

«La nueva Ley viene a corregir esta situación al ser aplicable a todos los Departamentos.»

«El tema de la unidad de procedimiento fué objeto de particular estudio por parte de la Ponencia y por parte de la Comisión de las Cortes.»

Tomamos estas frases del discurso del señor LÓPEZ RODÓ ante el Pleno de las Cortes españolas y no creemos sea preciso esforzarnos en demostrar que el orador conocía a fondo la materia.

Además, en la Exposición de motivos leemos en el tercer párrafo del capítulo primero:

«La Ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad. Procura, en lo posible, reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los departamentos ministeriales.»

Y, por fin, en la parte dispositiva o articulado de la Ley, en el título preliminar, ámbito de aplicación de la Ley, se hace en el artículo 1.º-1), la afirmación de que «La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley». La Administración del Estado, es decir, toda la Administración del Estado y, por consiguiente, también el Ministerio de Hacienda.

Esta coincidencia que se da casi a la letra en el discurso, en el preámbulo de la Ley y en su articulado, como no podía menos de suceder, la encontramos también en otro aspecto.

«Por eso, la suprema aspiración de un país no consiste ya en tener una Administración inofensiva, frenada por complicadas normas procesales. Nadie quiere ahora una Administración inocua, sino idónea, rápida y eficaz.» Frases también del discurso del señor LÓPEZ RODÓ.

«La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas» (cuarto párrafo del capítulo primero, justificación de la reforma de la Exposición de motivos).

«En orden a la tramitación, la Ley ha procurado por todos los medios la rapidez» (párrafo segundo del número 3, capítulo V, también de la Exposición de motivos).

Y, por último, el artículo 29-1), dice: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.»

También en este punto puede apreciarse la armónica coincidencia existente y podemos llegar a la conclusión de que si antes quedó probada la teoría de la unidad en la aplicación de la Ley, no queda menos patente el propósito de dar agilidad, rapidez y eficacia al procedimiento administrativo en general. Y si se diera el caso de que en determinados servicios o Ministerios la aplicación de la nueva Ley supusiera un entorpecimiento, cabría pensar que en algún punto de ella existía algo que estaría en oposición con su propia esencia. Y esto es precisamente lo que deseamos estudiar.

Dice el artículo 40-1): «Los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido.» Que la liquidación de las cuotas en las distintas contribuciones e impuestos es un acto administrativo parece que no necesita demostración. Partiendo de esta base, veamos lo más rápidamente posible el procedimiento que en el Ministerio de Hacienda está establecido para producir los actos administrativos fiscales, para lo cual debe hacerse una breve historia de la materia.

### III. ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER FISCAL

Los actos administrativos de tipo fiscal—liquidación de tributos propiamente dicha— se pueden dividir, teniendo en cuenta la forma de recaudarlos, en *liquidaciones con recaudación por ingreso directo* y en *liquidaciones con recaudación por recibo*. En los segundos, que son los que menos importancia tienen en cuanto al problema que estamos tratando de desarrollar, la liquidación se practica una sola vez y su inclusión en matriculas o padrones determina la extensión de recibos que trimestralmente se van cargando a las recaudaciones

de contribuciones para hacerlos efectivos. Con la excepción de las altas y bajas que se producen durante el ejercicio, lo cierto es que las matrículas y padrones permanecen casi invariables durante el tiempo de su vigencia.

Más interés tienen en este momento los actos administrativos de liquidación con recaudación por ingreso directo. Puede decirse que, en general y hasta el comienzo de nuestra guerra de liberación, los conceptos fiscales, en los que más actividad se desarrollaba en este aspecto, eran la antigua Ley de Utilidades en sus tres tarifas y el impuesto de Derechos reales. En Utilidades, Tarifa III, la presentación de declaraciones era anual; en la Tarifa II, una parte era también anual y otra gran parte trimestral; y en cuanto a la Tarifa I, era, en su inmensa mayoría, de declaración trimestral. En Derechos reales son muy pocos los casos de tributación en épocas fijas, y la presentación de documentos, consecuencia de actos intervivos o «mortis causa», era y es realmente esporádica. En este impuesto, también en la mayoría de los casos, el presentador del documento firma en la matriz del recibo el enterado de que en el plazo de ocho días ha de presentarse a oír la notificación del acto administrativo de liquidación para proceder después a su ingreso en Depositaria-Pagaduría o en el Banco de España. Pero en Utilidades, Tarifas II y III, todas las liquidaciones que se practicaban daban lugar a una notificación expresa y a domicilio, con la advertencia de los recursos que contra ella se podían interponer y el plazo en que se había de verificar el ingreso, que era a los diez o quince días, según el caso, de su notificación. Si se tiene en cuenta el amplio campo de incidencia de la antigua Ley de Utilidades se llegará a la conclusión de que el número de liquidaciones se contaban por millares.

La Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940, que incorporó la contribución de Usos y Consumos a nuestro sistema fiscal, creaba el difícil problema de la liquidación con notificación expresa, pues se esperaba, y la realidad demostró lo acertado de los cálculos previos que se hicieron, que el número de declaraciones trimestrales sería realmente ingente. Y para vencer esta extraordinaria dificultad se estableció un sistema, por el cual, en el mismo acto y en un tiempo que no debía ser superior a un cuarto de hora o media hora, se aceptaba la liquidación que proponía el contribuyente, se contraía y se pagaba. Consistía el sistema, a grandes rasgos, en la presentación de

la declaración por triplicado, devolviendo un ejemplar al interesado debidamente diligenciado, y corriendo los otros dos de dependencia a dependencia hasta llegar al momento final del ingreso en Depositaria.

Como quedaron demostradas la bondad, la rapidez y la eficacia del procedimiento, se extendió años después a la Tarifa I de Utilidades para las cuotas superiores a 500 pesetas, y después de la reforma tributaria de 26 de diciembre de 1957, aún se ha dado una mayor agilidad al procedimiento. Merece también indicarse que para Usos y Consumos se estableció, para los residentes en los pueblos de la provincia, la posibilidad del ingreso por giro postal, y posteriormente se autorizó la utilización del cheque bancario para el pago de contribuciones, evitándose así el desplazamiento de grandes sumas de dinero y el trabajo, muy molesto por cierto, del recuento de billetes en el momento del ingreso en Depositaria y, posteriormente, en el Banco de España.

#### IV. CONCLUSIONES

Después de esta esquemática exposición, si volvemos a contemplar el citado artículo 40,-1), parece que ha de llegarse a la conclusión de que este procedimiento de liquidación y recaudación rapidísimo, que ha dado y está dando magníficos resultados, ha de seguir utilizándose en cumplimiento, precisamente, del precepto citado.

Ahora bien; el artículo 79-1), de la nueva Ley dice: Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses.» Es evidente que los actos administrativos de liquidación afectan a los derechos y a los intereses de los contribuyentes, y si se interpretara literalmente este precepto en relación con los actos fiscales, se llegará a la consecuencia de que todo el sistema que hemos esbozado quedará de hecho anulado por la notificación expresa, y así, en lugar de ser la nueva Ley de Procedimiento Administrativo un cuerpo legal que irradie actividad, ligereza y efectividad, producirá de hecho en el Ministerio de Hacienda si no una paralización, al menos un retraso tan notable en la mecánica liquidatoria y recaudadora que vendrá a echar por tierra la agilidad, la rapidez y la eficacia a que se había llegado.

Que la Ley produzca un efecto totalmente contrario al que claramente se propone y anuncia es un absurdo, y sabido es que las conclusiones que conducen al absurdo han de ser rechazadas.

Por otra parte, la exégesis de una Ley no puede ni debe hacerse contemplando aisladamente uno de sus preceptos sin relacionarlo con los demás, con los que compone un todo armónico. Y así no basta con examinar el artículo 79, sino que ha de relacionarse con el artículo 40, también citado.

Y así, enlazando con el principio, llegamos a la afirmación de que la nueva Ley de Procedimiento administrativo es aplicable, como no puede por menos, al Ministerio de Hacienda, salvo en cuanto a los actos administrativos típicamente fiscales (liquidación y recaudación de contribuciones e impuestos o tributos) que se producirán «por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido (art. 40) y en cuanto a las *reclamaciones* económico-administrativas, que se regirán por su Reglamento «ajustado a las prescripciones de la presente Ley» (disposición final 3.ª). Y, a mayor abundamiento, téngase en cuenta que el artículo 105-1), dice: «Si en virtud de acto administrativo hubiere de satisfacerse cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación.»

Y para terminar, la plausible previsión del legislador y el reconocimiento de la fallibilidad humana han llevado a la Ley las disposiciones finales segunda y quinta, «Se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias fueran precisas», y «El Gobierno, a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia en la aplicación de la presente Ley, promoverá cada tres años las reformas que convenga introducir», disposiciones que constituyen por sí mismas el remedio más eficaz frente a la duda y la interpretación indebida.