

Joaquín Tornos Mas  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

# El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona

*SUMARIO:* I. Introducción. II. La supresión del recurso económico-administrativo en la esfera local. III. El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona: a) Competencia para su creación; b) Naturaleza; c) Composición, y d) Competencias. IV. Conclusiones. Balance de un breve período.

Anexo I. Reglamento del Consell Tributari.

Anexo II. Ordenanza Fiscal General.

Anexo III. Resumen de seis meses de funcionamiento del Consell Tributari.

## I. INTRODUCCION

La conciencia generalizada de que nuestro sistema de justicia administrativa no funciona correctamente se ha reforzado, sin duda, desde el momento en que la Constitución establece como derecho fundamental la obtención de una tutela judicial efectiva. Muchas pueden ser las causas, y varias también las respuestas a esta situación (1). No es momento de entrar a fondo en tan compleja temática. Pero uno de los problemas que deben replantearse en el marco de esta gran cuestión es el papel que debe desempeñar el recurso administrativo.

La valoración del recurso administrativo no es ciertamente muy buena en nuestro país. La doctrina ha criticado la existencia de esta vía previa a la reclamación contencioso-administrativa, trámite además

---

(1) Sobre este tema, ya me pronuncié en mi trabajo «La situación actual del proceso contencioso-administrativo». Ponencia presentada en las «Jornadas Administración local y Administración de Justicia», organizadas por el FMC, Barcelona 20-22 de septiembre, 1988 y RAP núm. 122, 1989.

obligatorio salvo contadas excepciones. Se ha definido como manifestación de la autotutela administrativa, privilegio de la Administración en tanto le permite reconsiderar su decisión antes de que la misma sea corregida por los Tribunales y, como colofón, se ha llegado a cuestionar la constitucionalidad de un trámite que retrasa el acceso de los ciudadanos a la tutela de los Tribunales (2).

Creo que tales críticas, ciertas para un tipo de recurso administrativo, no deben generalizarse. Por el contrario, entiendo que un nuevo recurso administrativo puede coadyuvar de forma decisiva a un mejor funcionamiento de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa y, en última instancia, a dar un contenido real al derecho a una tutela judicial efectiva.

La crítica acertada al recurso administrativo se refiere a un recurso que se plantea y resuelve por la propia Administración autora del acto, sin participación externa alguna y que, en la mayoría de los casos, se «resuelve» por la vía del silencio. Desde esta perspectiva, el recurso puede llegar a concebirse como carga impuesta al administrado en su deseo de acceder a la justicia.

Pero frente a este tipo de recurso no jurisdiccional, cabe anteponer otro modelo, que respondería a la idea de un recurso no formal, rápido, gratuito, a resolver por un órgano diferenciado de los órganos de gestión, dotado de un determinado grado de independencia (composición mixta, inamovilidad de sus miembros...) y que puede actuar como «jurisdicción» retenida o delegada (mejor, evidentemente, lo segundo). Si este órgano lograra adquirir prestigio por su acierto e independencia y resolviera de forma expresa, no sería una carga para el administrado, sino una vía eficaz para resolver sus litigios con la Administración. Piénsese, además, que un órgano de estas características puede corregir la decisión administrativa y adoptar otra de signo contrario, sin los límites inherentes a la función judicial. Su propia naturaleza permitirá alcanzar la composición de intereses que no se logró al dictar el acto discutido (3).

(2) Vid. por todos PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública*, Madrid, 1983, pp. 268 y ss., con consideraciones de interés. También GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo, II*, Madrid, 1981, p. 438, quienes optan por dar al recurso administrativo valor facultativo.

(3) En definitiva, como ha dicho Joan PRATS, «La reforma del procediment administratiu i del règim del recursos administratius», en vol. col. *Potestad normativa, procediment, participació, béns i contractació*, Ajuntament de Barcelona, 1989, «el que al ciutadà li interessa és que els recursos administratius es resolguin bé, es a dir, amb celeritat, objectivitat i encert tècnic. El problema no és com el sistema de recursos administratius funciona malament, convertir-lo en simplement potestatiu, podent interposar directament el recurs contenciós-administratiu. De fet, aquest és un planteig i una solució del problema més pròpia d'advocats que de ciutadans, Tribunals i Administracions. El que interessa realment als ciutadans és que el servei i sistema de recursos administratius funcioni correctament, car així podrà resoldre les seves diferències amb l'Administració en una relació interpersonal, ràpida, barata i sense formalismes. Si el sistema de recursos administratius no funciona la gran majoria dels administrats preferiran fer dexació dels

Si se reconociera la bondad general de este nuevo tipo de recurso administrativo, podría aún plantearse la duda de si el mismo se mantiene con carácter obligatorio o se regula como trámite voluntario. Esta es una cuestión discutible. Pero entiendo que debería mantenerse como principio la obligatoriedad, pues una función esencial de este recurso debe ser descargar de trabajo a los Tribunales de Justicia, y para ello nada mejor que obligar a la Administración a reconsiderar su decisión. El carácter voluntario, tal vez incitara al administrado a plantear directamente su demanda ante los Tribunales.

Los argumentos que acabamos de exponer tienen también su sustento en opiniones y experiencias extranjeras. Por un lado, se aportan datos estadísticos que demuestran que allí donde se ha introducido el recurso administrativo previo, ha disminuido la conflictividad contencioso-administrativa (4). Por otro lado, recientes reformas legislativas potencian el recurso administrativo, caso de la reforma del contencioso-administrativo francés (5). Por último, la doctrina llama la atención sobre la conveniencia de buscar vías que descongestionen el recurso jurisdiccional clásico (6).

En definitiva, este marco de reflexión, en el que la crítica al recurso administrativo se matiza en función de cuál sea el tipo de recurso, es el que nos permite entrar en el análisis de la crónica de una historia reciente: la supresión de la vía económico-administrativa en la esfera

---

seus drets a haver de guanyar-los en via jurisdiccional contenciosa i els costos d'imatge de l'Administració seran elevats.»

Más adelante el mismo autor destaca una de las claves para reformar el actual sistema, que como se verá, coincide totalmente con lo aplicado al crear el Consell Tributari, aunque no se precisa si el órgano debe actuar con «justicia» retenida o delegada. «La reforma fonamental consistiria, però, en donar garanties d'objectivitat a la resolució dels recursos administratius. Per a aconseguir-ho caldria transformar radicalment els actuals serveis de recursos, substituint-los per òrgans administratius a càrrec d'experts en dret i administració, no necessàriament funcionaris, inamovibles durant el període de nominació i situats fora de la línia jeràrquica per tal de gaudir d'una autèntica autonomia funcional. Aquí no val a continuar enganyan-se: els Governos i els Parlaments han de decidir si volen que els recursos administratius continuïn essent uns instruments manipulables a plaer per la pròpia Administració o volen, contràriament, que s'objectivi llur resolució i mereixin la confiança dels administrats, per a la qual cosa caldrà avançar en la línia suggerida o en una altra més ben fundada.»

(4) Así, en el trabajo de BRAIBANT, «De la presentación de recursos a l'execució des decisions», *AJDA* 1988, p. 100, se destaca como si en Francia en 1975 los litigios judiciales en materia fiscal eran 600.000, la introducción de un recurso administrativo los redujo a 20.000 en 1977.

(5) Concretamente, el artículo 13 de la ley de 31 de diciembre de 1987, que impone la vía administrativa previa en materia de responsabilidad contractual y extracontractual. Al respecto, BRAIBANT, *op. cit.*, p. 100. Como señala este autor, «se trata en general de pesados expedientes, que ocasionan esencialmente litigios sobre cuestiones de hecho, en la resolución de las cuales los aspectos técnicos juegan un gran papel, y que no ocasionan hoy cuestiones de derecho. En estos casos es mejor poner, literalmente, el expediente sobre la mesa que iniciar una batalla contenciosa formalista ante el aparato judicial».

(6) CHITTI, «L'influenza dei volari costituzionali sul diritto processuale amministrativo», *Diritto processuale Amministrativo*, 1984, II, p. 177.

local y la aparición de remedios ante lo que de inmediato se constata ha sido un error.

## II. LA SUPRESION DEL RECURSO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO EN LA ESFERA LOCAL

Poco después de aprobada la Constitución, se podían leer en un trabajo las siguientes palabras (7): «Ante el silencio de la Constitución, no se puede inducir una voluntad abolicionista, ni siquiera una tendencia en tal sentido. Hasta ahora no se aprecia la existencia de ningún movimiento de opinión tendente a la supresión de la llamada jurisdicción económico-administrativa, pero es evidente que se vive en un momento poco propicio al mantenimiento de jurisdicciones especiales y contrario a cualquier mecanismo dilatorio prejudicial», para añadir después que la supresión de esta vía y la consecuente imposición del esquema general del recurso administrativo clásico sería una regresión. Tal vez fuera conveniente una reforma del sistema, pero sin desvirtuar la naturaleza del mismo.

La realidad fue otra, y la ley de Bases de 1985 suprimió el recurso económico-administrativo. Pero lo relevante es que los motivos que ocasionaron esta supresión no fueron los derivados de un análisis de esta vía y su funcionalidad, sino un nuevo argumento que pasó a imponerse a todos los demás, argumento que se aceptó a mi juicio acríticamente, y con la fuerza absoluta que provocan ciertos movimientos pendulares: del exceso de tutelas, a su supresión radical. Y en este movimiento cabían soluciones intermedias (8).

De esta forma, y aunque el Tribunal Constitucional había declarado la constitucionalidad de la vía económico-administrativa en la esfera local (9), el legislador básico optó por la supresión. La influencia de las asociaciones de Municipios parece que fue determinante, y de esta forma el Proyecto inicial de la ley de Bases se alteró para, a pesar de las enmiendas de la oposición, suprimir la vía económico-administrativa en materia de Haciendas locales (10).

La opción del legislador básico puede afirmarse, pues, que estuvo dominada por la defensa del principio de autonomía local, tratando de llevar este principio hasta sus últimas consecuencias en relación a

(7) MIR DE LA FUENTE, *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 548-550.

(8) ¿No hubiera podido darse una naturaleza local a los Tribunales económico-administrativos que conocieran actos locales, como se ha hecho con los de las Comunidades Autónomas a través de una reforma de carácter organizativo? ¿Era necesario el todo o nada?

(9) Vid. la STC 2 de febrero de 1981 y su juicio sobre el artículo 687 de la LRL.

(10) Un detallado análisis de este proceso, en MARTÍNEZ LAFUENTE, «La supresión de las reclamaciones económico-administrativas en las Haciendas locales». *IEE*, Madrid, 1985.

la supresión de controles. Ciertamente, esta era una opción posible, aunque con ello se introdujo una distinción en las formas de impugnación según se trate de tributos estatales, autonómicos o locales.

El problema es, pues, otro. Como ya hemos señalado, la duda se plantea en torno al acierto o no de la decisión adoptada y, en este sentido, creo que se debió atender también a la posición del recurrente y situar junto al principio de autonomía local el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva.

Desde esta perspectiva más amplia, la solución final debió haber sido otra. Se pudo haber mantenido el principio de autonomía local con un Tribunal económico-administrativo de diversa composición, sin por ello suprimir un recurso administrativo que, por plantearse ante un órgano no vinculado jerárquicamente a la Administración autora del acto y por la competencia de sus miembros, ofrecía al administrado una vía eficaz de impugnación. Al no haberse hecho así, los efectos negativos han sido dobles. El administrado, en especial por recursos de escasa cuantía, queda de hecho limitado al recurso administrativo ordinario y, por tanto, a la decisión de la Administración autora del acto. Por otro lado, la no solución de los conflictos en vía administrativa aumenta la conflictividad en vía judicial, colapsando aún más el funcionamiento de esta última.

Llegados a este extremo, debían arbitrase algunos remedios. Uno de ellos, creemos que el único por el momento en nuestro país, ha sido la creación por el Ayuntamiento de Barcelona del Consell Tributari.

### III. EL CONSELL TRIBUTARI DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Las razones que están en el fondo de la creación de este órgano se exponen en las páginas anteriores. Debe, pues, valorarse ya en principio de forma positiva la iniciativa de un Ente municipal que, al servicio de los intereses de sus ciudadanos, trata de articular un mecanismo que haga más eficaz la revisión de sus propios actos. Veamos algunas de las cuestiones que plantea la creación y actuación del Consell Tributari.

#### a) COMPETENCIA PARA SU CREACIÓN

La primera cuestión a debatir es la que hace referencia a la competencia municipal para crear el Consell Tributari y encomendarle la tarea de emitir un informe preceptivo en el procedimiento de resolución de los recursos. De hecho, estamos formulando dos cuestiones,

por lo que las trataremos de forma sucesiva (la creación del ente y la función que se le atribuye).

La creación del Consell Tributari depende, pues, por un lado, de la potestad de autoorganización municipal. Esta potestad se encuentra reconocida en el artículo 4.1 de la LBRL y desarrollada en el artículo 20.c) del mismo texto legal, el cual establece como único límite al ejercicio de esta potestad el respeto a la organización determinada por esta Ley. El mismo reconocimiento amplio de la potestad organizatoria se contiene en los artículos 8,1, 46 y 47 de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña y 4.1 y 119 del ROF, así como en lo dispuesto en la resolución de la Dirección General de Administración local de 27 de enero de 1987. Nada se opone, desde esta perspectiva, a la actuación del pleno del Ayuntamiento, creando un órgano municipal interno.

El único problema que pudiera plantearse fue el que ya apuntó en su día el Informe del Jefe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento. El artículo 20,3 de la LBRL establece que cuando se trate de órganos que tengan por función el estudio, informe o consulta de asuntos que deben decidirse por el Pleno, todos los grupos municipales tendrán derecho a participar. Pero, como también se señaló en el Informe citado, dado que el órgano competente para resolver los asuntos que se someten al Consejo Tributario es la Alcaldía, no debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 20.3. Precisamente se excluyen de la competencia del Consell Tributari los recursos de reposición que se interpongan contra materias competencia del Pleno, como Ordenanzas y Presupuestos.

Si pasamos ahora a la segunda cuestión que planteábamos al inicio de este epígrafe, la respuesta puede ser algo más compleja. Al órgano creado se le atribuye el Informe preceptivo en la tramitación de los recursos administrativos en materia tributaria. Desde esta perspectiva de la función encomendada, nos situamos ante la potestad municipal para incidir en el procedimiento administrativo y, por tanto, en el ámbito de aplicación del artículo 5,c de la LBRL (y 146 del TRRL), precepto que establece que en cuanto al procedimiento administrativo, rigen la legislación del Estado y, en su caso, la legislación de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución y, así mismo, las Ordenanzas de cada entidad (10 bis).

---

(10 bis) Con posterioridad a la redacción de este trabajo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre, FJS, declaró inconstitucional el art. 5 de la LBRL, al estimar que el legislador estatal no puede aprobar un precepto que, interpretando el bloque de constitucionalidad, imponga a los demás elementos del Estado compuesto el orden de fuentes a su juicio correcto. Declarado inconstitucional el precepto por este motivo, las consideraciones que se hacen en el texto creo que mantienen su valor, pues como dice el propio Tribunal Constitucional en el mismo FJ 5, «... el resto de los párrafos que el art. 5 contiene, establecen como queda dicho un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida

De acuerdo con EMBID IRUJO (11), el citado precepto de la LBRL no establece propiamente un orden jerárquico de normas sucesivamente aplicables, sino más bien una «narración pedagógica de las normas a tener en cuenta» (12). El artículo a tener en cuenta, por tanto, es el 149.1.18, que reserva la materia procedimiento administrativo común a la legislación estatal. ¿Puede, por tanto, alterarse el procedimiento de resolución de los recursos administrativos locales a través de un Reglamento Municipal? ¿Cabe entender que la creación del Consell Tributari y la previsión de un informe preceptivo es una mera respuesta a la organización peculiar del Ayuntamiento de Barcelona, lo que encajaría con la previsión tanto del propio 149.1.18 CE como con el artículo 146.4 del ROF?

A mi entender, el dato esencial es el valor que se atribuya a la expresión «procedimiento administrativo común». Si por tal entendemos el procedimiento regulado en el título IV de la LPA, ciertamente sería muy discutible la validez de una norma local que altera el procedimiento de tramitación de un recurso administrativo, exigiendo un informe preceptivo antes de la resolución. El caso que nos ocupa no supone la mera adecuación de la norma estatal a una específica estructura local, sino más bien la introducción de un requisito procedimental que exige la creación de un órgano. Por tanto debería concluirse que la norma local altera el procedimiento administrativo común más allá de lo permitido por la LBRL.

Pero por procedimiento administrativo común puede entenderse el conjunto de normas procedimentales que establezcan los principios informadores del cauce procedimental, teniendo como objetivo esencial garantizar un tratamiento sustancialmente uniforme de los ciudadanos ante la Administración, para lo que se impone un mínimo común. Este mínimo común puede ser alterado si se aumentan las garantías de los ciudadanos y no se rompe el esquema procedimental común (13).

---

con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no existe, inválido. Su anulación no origina, por tanto, vacío normativo alguno». Por tanto, el precepto que determina el ámbito competencial del Ayuntamiento de Barcelona es el 149.1.18 de la Constitución, cuya interpretación se realiza, a los efectos que nos interesa, en este trabajo.

(11) EMBID IRUJO, «Ordenanzas y reglamentos municipales», en vol. col. *Tratado de Derecho municipal I*, Madrid, 1988, p. 413.

(12) El Reglamento de Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales (RD 2568/1986), sí que parece establecer un orden jerárquico en su artículo 146. Dentro de este orden, se finaliza reconociendo la competencia local para aprobar Reglamentos «en atención a la organización peculiar que hayan adoptado». Esta misma idea se reproduce y matiza en la Resolución de la Dirección General de Administración local de 27 de enero de 1987, en particular, apartado séptimo.

(13) En este mismo sentido cabe consultar el Dictamen del Consell Consultiu núm. 161, BOPC núm. 83, de 26 de junio de 1989, donde se plantea la interpretación del artículo 149.1.18 de la CE, en relación a la distribución competencial en materia de procedimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pues bien, esto último es lo que entiendo ocurre con la creación del Consell Tributari y la exigencia de un dictamen preceptivo de este órgano. La norma municipal altera de forma no sustancial el procedimiento de resolución de recursos incorporando una garantía más para los ciudadanos, pues el Dictamen jurídico de un órgano independiente es una mayor garantía de acierto en la resolución del conflicto planteado.

En definitiva, pues, y sin entrar en la cuestión de la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas, puede reconocerse la validez de una norma local que incide en la tramitación del recurso administrativo en materia tributaria ampliando las garantías del recurrente y respetando la estructura sustancial del cauce procedimental. Una reforma más profunda, como la que pretendiera convertir el Dictamen preceptivo en vinculante, tal vez exigiría esperar a la futura Carta Municipal de Barcelona. Pero, mientras tanto, no debe tampoco reducirse la competencia normativa local a simples adecuaciones de la norma estatal o autonómica a la estructura interna del Ente local.

El Consell Tributari fue creado por el Pleno del Ayuntamiento de forma inicial el 4 de diciembre de 1987 y de forma definitiva el 2 de marzo de 1988, publicándose el acuerdo de creación en el BOP de 6 de mayo. La Ordenanza Fiscal General de 1988, en sus artículos 141 a 143, recogió ya la existencia del Consejo y sus competencias, en la medida que la intervención del mismo se había convertido en un trámite obligado para la resolución de todos los recursos en relación a los actos de aplicación de tributos locales.

## b) NATURALEZA

El artículo 1 del Reglamento del Consell Tributari de 2 de marzo de 1988 (RCT) define al mismo como «órgano especializado adscrito al Area de Finanzas». Se trata, pues, de un órgano de la Administración municipal y, como tal, se compone de unos medios personales y materiales a los que se asigna el cumplimiento de unas funciones. A continuación nos referiremos a la composición del Consell y sus competencias, pero antes nos detendremos en la naturaleza de este órgano municipal.

El artículo 3 del RTC establece que el Consell «cumple sus funciones con independencia y objetividad, impulsando, investigando y resolviendo de oficio todas las materias que le sean sometidas, sin que sus informes o dictámenes tengan carácter vinculante».

Al margen de otras cuestiones que pueda plantear este precepto (14), dos son las notas que interesa destacar. Por un lado, la declaración clara y precisa de que el Consell cumple sus funciones con independencia y objetividad. Independencia como criterio subjetivo (no existe relación jerárquica o de vinculación alguna de sus miembros con la Administración Municipal) y objetividad como criterio objetivo, implicando la idea de neutralidad y de exclusiva sumisión al Derecho.

Por otro lado, se determina también de forma precisa que los Informes o Dictámenes tendrán carácter preceptivo, pero no vinculante.

Estas dos notas permiten definir la naturaleza del Consell Tributari. Se ha creado un órgano al que se encomienda en una materia concreta, la tributaria, el control y asesoramiento de la actuación municipal. Para dotar de eficacia al órgano creado se imponen dos condiciones: la competencia de sus miembros y la independencia.

Salvando todas las diferencias, el órgano creado recuerda en cuanto a su origen y naturaleza al Consejo de Estado francés. Nace como órgano de justicia retenida, con el doble cometido de asesoramiento y control, y para dar respuesta a una situación de hecho que permitía la existencia de un Poder Administrativo exento de control. Si el Consejo de Estado fue la respuesta a un Poder Ejecutivo emergente que rechazaba toda injerencia del Poder judicial en el control de sus cometidos, el Consell Tributari es la respuesta a una Administración local tributaria que, con la supresión del Tribunal económico-administrativo, se podía permitir un margen de libre actuación muy importante al haberse reducido el control de la actuación tributaria al recurso administrativo interno y, posteriormente, al acceso a los Tribunales contencioso-administrativos. Formalmente la garantía jurídica se mantenía pero, de hecho, quedaba sustancialmente recortada, pues tan sólo pleitos de cierta envergadura económica merecerían el convertirse en tales.

El Consell Tributari es, pues, la respuesta dada por el propio Ente municipal para dotarse del asesoramiento que mejore su actuación tributaria en los aspectos jurídicos y para establecer un mecanismo de revisión jurídica de sus decisiones dotado de mayor independencia y, por tanto, de mayor garantía para el recurrente. Podría, en esta línea de reforma interna de los medios de control, avanzarse hacia la justicia delegada, convirtiendo el Dictamen en vinculante y creando una estructura municipal diferenciada que, dirigida por miembros dotados de independencia en su actuación y con un procedimiento de selección que

---

(14) Parece existir, por ejemplo, una cierta contradicción en la afirmación de que «resolverá de oficio todas las cuestiones que le sean planteadas». Debe entenderse que el Consell actúa siempre a instancia de parte (por recurso, queja o solicitud de Informe), pero tal vez se quiso indicar que una vez asumida la competencia para resolver sobre el tema planteado, actúa a impulso propio, impulsando el procedimiento, investigando los elementos necesarios para resolver y dictando la resolución sin intermediación alguna.

garantizara su neutralidad y estabilidad, asumiera todas las funciones de revisión de la actuación municipal. En definitiva, se trataría en el segundo caso de crear una especie de nuevos Tribunales económico-administrativos locales. Esta última opción sería tan sólo posible en grandes municipios, pero podría también vincularse a Entes territoriales intermedios de matriz local (provincia, comarca).

Ciertamente, el paralelismo que hemos trazado con el Consejo de Estado se hace salvando la inmensa diferencia en cuanto a la trascendencia del cometido de uno y otro órgano. El Consejo de Estado, cuando actuó como justicia delegada, llevó a cabo una importantísima función: sus jurisprudencia creó el Derecho Administrativo. Los órganos locales de justicia tributaria actuarán sometidos a la normativa y jurisprudencia de otros órganos parlamentarios, ejecutivos y judiciales. Pero, si bien no crearán Derecho, con su actuación podrán hacer justicia. Y ésta es una función nada desdeñable, aunque se realice al resolver un recurso frente a la liquidación por una tasa de basuras.

### c) COMPOSICION

El Consell Tributari se compone, según el artículo 4, por un número de miembros con un mínimo de tres y un máximo de cinco, designados por Decreto de la Alcaldía, dando cuenta a la Comisión de Gobierno, entre personas de reconocida competencia técnica en materia tributaria local. De entre ellos se nombra un Presidente, también por Decreto de la Alcaldía. Forma parte también del Consell un Secretario que asiste a las sesiones con voz, pero sin voto, siendo el Secretario funcionario del Ayuntamiento y licenciado en Derecho (15).

Las reglas, en cuanto a la organización y funcionamiento del Consell, se contienen en los artículos 4 a 13 del RCT, pudiendo añadirse a las mismas algún comentario en relación a su aplicación práctica.

La previsión contenida en el artículo 4.4 (posible asistencia a las sesiones del Consell, con voz, pero sin voto, de responsables municipales en materia tributaria) se ha articulado organizando sesiones informativas en las que los miembros del Consell, previamente a su deliberación, recaban la información que estiman pertinente de los responsables municipales en relación a los asuntos que luego se tratarán. Se

---

(15) El Consell Tributari se constituyó con cinco Miembros, más el Secretario: el señor Ignacio de Lecea, Presidente, y los Vocales señores Mario Pagés, Jordi Sopena, Joan Esteve y el autor del trabajo. El Secretario es el señor Víctor Rivas. Recientemente, julio de 1990, cesó a petición propia el Sr. Joan Esteve. Debe destacarse lo dispuesto en el artículo 9 del RCT: «El mandato de los Miembros del Consell coincidirá con el mandato de la Corporación y durante este mandato son inamovibles en su cargo», lo que supone una garantía fundamental de la independencia de los Miembros en relación al órgano municipal.

mantiene así la total independencia del Consell en el momento deliberante, pero se garantiza una comunicación directa y ágil con los responsables municipales, comunicación que resulta de extraordinario valor para un conocimiento completo de las cuestiones a resolver. Igualmente se han organizado sesiones monográficas con responsables de determinadas áreas municipales para intercambiar información, de manera que el Consell se ha podido enriquecer con una aproximación más directa a temas especialmente complejos o que reclaman una atención más intensa del Consell.

También debe resaltarse que el Consell ha venido actuando siempre en pleno, deshechando su posible articulación interna en dos salas. Toda resolución es debatida previamente y tan sólo en un caso se produjo un voto particular, adoptándose todas las restantes decisiones por unanimidad.

#### d) COMPETENCIAS

Las competencias atribuidas al Consell Tributari están enumeradas en el artículo 2 del RCT. Para su determinación se ha utilizado un doble criterio, material y funcional. Materialmente, el Consell conocerá de forma exclusiva de las materias tributarias. Funcionalmente, tres son las vías a través de las cuales puede actuar: informando los recursos presentados ante el Ayuntamiento, resolviendo las quejas que le hagan llegar de forma directa los contribuyentes y elaborando los estudios y trabajos que le sean solicitados por los órganos legitimados.

De estas tres actuaciones funcionales, la cuantitativamente más importante ha sido, hasta el presente, la elaboración de los Informes previos a la resolución de los recursos.

El sistema, de conformidad con el RCT, se ha articulado del modo siguiente: el recurso se presenta ante el órgano municipal competente, y es tramitado por la Dirección de Servicios de Gestión tributaria —recursos— del Ayuntamiento. Dicha Dirección de Servicios formula una propuesta de resolución que es presentada ante el Consell Tributari, el cual, de conformidad con el artículo 13 del RCT, podrá «dictaminar favorablemente la propuesta o bien proponer una resolución alternativa». La interpretación que se ha dado al citado artículo 13 no excluye formular también una redacción distinta a la misma resolución, es decir, fundar de modo diverso la resolución al recurso, manteniendo, no obstante, la identidad en cuanto al fallo.

El mismo artículo 13, en su párrafo tercero, contiene una regla con la que dar respuesta a la posible inactividad del Consell, lo que redundaría en perjuicio del recurrente. Si en el plazo de quince días, desde la entrada en el Registro del Consell, éste no hubiera emitido su infor-

me, el Secretario podría elevar la propuesta de resolución al órgano competente. Hasta el momento no se ha hecho uso de esta posibilidad, y el Consell, sin actuar en todo caso dentro del breve plazo de quince días, ha emitido sus resoluciones en plazos que no suponen dilaciones excesivas.

Una vez el Consell emite su dictamen, se eleva al órgano competente para adoptar la resolución y comunicarla al interesado. De conformidad con la Delegación expresa otorgada por Decreto de la Alcaldía de 23 de septiembre de 1987, el órgano competente es el Concejal Delegado de Hacienda y Promoción Financiera.

¿En qué medida, se preguntará de inmediato, el carácter no vinculante del Dictamen ha llevado al órgano competente para resolver a separarse del juicio del Consell? Hasta el presente se puede afirmar que todas las resoluciones lo han sido de conformidad con el Dictamen, sin que haya tenido que utilizarse la fórmula ya conocida de «oído el Consell». Evidentemente, en este dato reside uno de los juicios más positivos en cuanto al comportamiento de la Administración municipal en el tratamiento dado a la actuación del órgano por ella creado, y uno de los motivos de esperanza en cuanto a la eficacia del mismo.

En este ámbito funcional, recursos, existe una limitación en cuanto a las materias que deben contar con el informe preceptivo del Consell. El artículo 2, en su párrafo segundo, establece la exclusión de las reclamaciones que se interpongan frente a los actos de aprobación de las Ordenanzas fiscales, de los Presupuestos y de sus modificaciones. Como se ve, la potestad normativa local queda excluida del control directo por el Consell Tributari, que se limitará a conocer de los actos de aplicación de estas normas (16).

Con esta excepción se ha tratado de evitar el llevar las cuestiones de mayor carga política al juicio de un órgano que se trata de mantener con una clara componente técnica. No cabe duda que las Ordenanzas y Presupuestos pueden ser objeto de un juicio de legalidad puramente técnico, pero también es cierto que en tanto normas contienen decisiones de orden político que podrían exigir una valoración del Consell si se discutieran ante el mismo. Deslindar lo que entra en el ámbito de la decisión discrecional no revisable con criterios jurídicos, y aquello que puede ser corregido con estos últimos criterios, es siempre tarea difícil. Por ello, seguramente, se prefirió no implicar al Consell en discusiones que fueran más allá del estricto juicio de legalidad y evitar la tentación de recurrir a su intervención para oponerse a las decisiones políticas del Ayuntamiento.

---

(16) El Consell Tributari podrá llegar a pronunciarse sobre la legalidad de Ordenanzas y Presupuestos a través de la impugnación de actos de aplicación, pero no cuando el recurso se interponga directamente contra estas normas.

El segundo ámbito funcional de actuación está constituido por las quejas que en materia tributaria puedan dirigir los ciudadanos al Consell. Por esta vía, el Consell se convierte en una especie de «Defensor del Contribuyente» con el cometido, en principio, no de revisar la validez de una resolución municipal, sino de examinar y, en su caso, proponer, los medios para corregir el comportamiento del Ayuntamiento de Barcelona en materia tributaria. Frente a la revisión del acto, se trataría de corregir las conductas.

El criterio para la admisión de las quejas es lo más flexible posible, admitiéndose tanto la forma escrita como la oral. Recibida la queja, el Consell actuará de oficio, pudiendo reclamar los antecedentes de los órganos municipales afectados, los cuales deberán colaborar con aquél (art. 15 RCT). Las fórmulas para dar respuesta a la queja son dos. Si se trata de corregir un mal funcionamiento, se propondrán las medidas para corregir tal actuación ante el Teniente de Alcalde de Hacienda y Promoción Financiera, el cual debe asumir su puesta en práctica. Si la queja implicara no sólo una práctica incorrecta o disfuncional, sino que afectara también a la validez jurídica de una resolución municipal, el Consell puede proponer la incoación de un expediente de revisión de oficio de conformidad con la LGT y normas concordantes.

La práctica ha demostrado un uso muy moderado de la queja. El desconocimiento, o tal vez la desconfianza del ciudadano, en relación a este procedimiento, deben ser la causa. En cualquier caso, está abierta una vía interesante para hacer frente no sólo al mal funcionamiento administrativo desde la perspectiva de su legalidad, sino también desde la perspectiva de su eficacia. Actuaciones no ilegales, pero si disfuncionales, prácticas que no se traducen en una resolución impugnabile, pero que lesionan los intereses de los administrados, pueden tener a través de la queja un canal de resolución.

En tercer lugar, el artículo 2 menciona la elaboración de estudios y trabajos sobre materias tributarias «cuando así se requiera». Más adelante, el artículo 16 precisa cuáles son los órganos legitimados para solicitar la elaboración de un estudio o trabajo, concretándolos en el Alcalde o Concejal Delegado de Hacienda y Promoción Financiera, precepto que aparece algo matizado en el artículo 142.2.3 de la Ordenanza Fiscal General, pues el mismo establece como competencia del Consell Tributari «el asesoramiento a los órganos municipales sobre materia tributaria».

En cualquier caso, lo que parece evidente es que se ha querido destacar que como órgano municipal esta función de estudio e informe queda limitada a los propios órganos municipales, sin que pueda acudir al Consell Tributari desde el exterior del ente local (17). Se trata,

---

(17) Un supuesto conflictivo se planteó cuando un grupo político municipal se dirigió al Consell Tributari en solicitud de Informe. El Consell entendió que, al no ser órgano municipal

pues, de un órgano de control y asesoramiento del Ente local, pero no de un órgano de control municipal al servicio de los ciudadanos a nivel individual o colectivo para resolver en vía de informe las cuestiones tributarias que éstos deseen plantearle.

#### IV. CONCLUSIONES. BALANCE DE UN BREVE PERIODO

A modo de conclusiones, pueden darse unos datos sobre lo que ha sido el funcionamiento del Consell en sus primeros meses de actividad y cuáles son los criterios generales que han guiado su actuación.

Los datos estadísticos que se facilitan en el Anexo II, pese a la brevedad del período de referencia, permiten extraer alguna conclusión. Destaca el importante volumen de asuntos que ha debido tratar el Consell, la clara preponderancia numérica de los recursos sobre los otros ámbitos funcionales y, dentro de los recursos, la prevalencia de tres materias: plusvalías, basuras y radicación. De los recursos resueltos importa también destacar que en una proporción muy elevada se ha mantenido la resolución propuesta por el Negociado de Recursos, debiendo apuntarse también que, en los casos en que se señala que ha existido una resolución diferente, puede ser que tan sólo fuera parcialmente diferente.

Como dato que no aparece en el Anexo, pero a nuestro juicio de extraordinaria relevancia, debe decirse que todas las propuestas de resolución, elaboradas por el Consell Tributari han sido asumidas por el órgano competente para resolver el recurso, dándose también el trámite adecuado a las medidas propuestas en relación a quejas planteadas y estimadas.

Obviamente, aún no se está en condiciones de evaluar otro dato relevante. Me refiero al volumen de asuntos que informados por el Consell han llegado a la vía contenciosa y cuántos han sido estimados en esta última. Estos datos permitirán afirmar si se ha logrado reducir la conflictividad en vía judicial y si se reducen también los conflictos en los que la Administración local vea anular sus propias resoluciones.

Al margen de los datos estadísticos, puede interesar conocer alguna de las pautas rectoras del Consell Tributari. En este sentido, tres son los principios que han guiado la actuación del Consell Tributari: la celeridad, el antiformalismo y el contacto directo con el ciudadano. Celeridad en cuanto se pretende no retrasar la resolución de los recur-

---

quien solicitaba el Informe, no podía dar trámite a la petición, tratando de esta forma no sólo de respetar el texto del Reglamento y Ordenanza General, sino el espíritu de estas normas dada la posición institucional del Consell Tributari como órgano de control y asesoramiento del Municipio.

sos, evacuando el informe con una media de un mes de plazo desde la entrada de la propuesta de la Dirección General de Recursos. Antiformalismo en la medida de dar una interpretación favorable a la admisión de los recursos y de convertir en recursos peticiones carentes de una forma correcta. Y contacto directo con los ciudadanos, idea esta con la que se quiere indicar que, cuando se estima necesario para una mejor resolución del caso, se ofrece la posibilidad de que el recurrente aporte aquella información complementaria que se juzga necesaria. También podríamos añadir que se evita mantener resoluciones municipales que contradigan una jurisprudencia contenciosa reiterada. Se corrige así la práctica de obligar a recurrir para conseguir la aplicación de un criterio jurisprudencial firme, lo que, si no es un incumplimiento directo de la ejecución de sentencias (pues se trata de casos diversos), supone negar el valor de la jurisprudencia (18).

En definitiva, pues, la experiencia futura terminará por demostrar el acierto o no del acuerdo municipal por el que se creó el Consell Tributari. Por el momento, creo que se está en condición de afirmar que dicho acuerdo fue una resolución encomiable en la medida en que dio una respuesta oportuna al error cometido con la supresión de los Tribunales económico-administrativos en la esfera local. Tal vez en un futuro no lejano pueda avanzarse más y llegar a crear un órgano de revisión que actúe a modo de «jurisdicción» delegada, separando así de forma aún más radical los órganos de resolución y control. Pero esto exige valorar la experiencia ahora iniciada y adoptar el nuevo acuerdo por el órgano competente.

## ANEXO I

REGLAMENTO DEL CONSELL TRIBUTARI (Aprobado por acuerdo del Consell Plenari, inicialmente el 4 de diciembre de 1987; definitivamente el 2 de marzo de 1988, y vigente desde el día 6 de mayo del presente, según anuncio publicado en el *BOP* de este día).

---

(18) Como ha dicho recientemente el Tribunal Supremo, en su sentencia de 2 de julio de 1988, Arz. 5592, «el artículo 118 de nuestra Constitución proclama la obligación de cumplir las resoluciones judiciales, lo que no se agota ni puede agotarse en el contenido similar de cada una, sino en el acatamiento efectivo del criterio jurisprudencial que incorporan y su aplicación a supuestos iguales análogos, evitando así litigios innecesarios, que están siempre en la patología de la convivencia. Esto es más ostensible en el orden jurisdiccional, en el cual nos encontramos ahora, por la función de ejemplaridad inherente al poder, sujeto además en su actuación al principio de legalidad más estricta, y por el valor normativo de la doctrina legal de este Tribunal Supremo, que completa así el ordenamiento jurídico, según advierte el Código Civil».

## I. DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1.º** El Consell Tributari como órgano especializado adscrito al Area de Finanzas, se regulará por las disposiciones del presente Reglamento.

**Art. 2.º** 1. Las funciones del Consell Tributari son:

a) El dictamen de todas las propuestas de resolución de los recursos y de las reclamaciones que se presenten al Ayuntamiento de Barcelona contra actos de aplicación de exacciones municipales.

b) La recepción y el informe de las quejas o de las sugerencias que hagan directamente los contribuyentes sobre el funcionamiento de los órganos de gestión, de liquidación, de inspección y de recaudación tributaria.

c) La elaboración de estudios y de trabajos sobre materias tributarias cuando así se requiera.

2. En cualquier caso, quedan excluidas de la función establecida en el punto 1, a) las reclamaciones que se presenten contra los actos de aprobación de las Ordenanzas fiscales, de los presupuestos y de sus modificaciones.

**Art. 3.º** El Consell Tributari cumple sus funciones con independencia y con objetividad, impulsando, investigando y resolviendo de oficio todas las materias que le son sometidas, sin que sus Informes o Dictámenes tengan carácter vinculante.

## II. ORGANIZACIÓN

**Artículo 4.º** 1. El Consell Tributari está constituido por un número de miembros de un mínimo de tres y un máximo de cinco, designados por decreto de la Alcaldía, dando cuenta a la Comisión de Gobierno, entre personas de reconocida competencia técnica en materia tributaria local.

2. De entre los miembros del Consell, por Decreto de la Alcaldía, se nombrará un Presidente.

3. El Consell Tributari contará con un Secretario que asistirá a las sesiones del Consell con voz, pero sin voto. El Secretario tendrá que ser funcionario del Ayuntamiento de Barcelona, licenciado en Derecho.

4. A las sesiones del Consell Tributari pueden asistir, con voz, pero sin voto, el Coordinador de Servicios de Hacienda, el Director de Servicios de Gestión Tributaria, el Director de Servicios Jurídicos y Jefe de Servicio Contencioso-Económico tributario. También pueden asistir a las sesiones aquellas personas que así lo requiera el pro-

pio Consell a efectos de asesoramiento sobre materias específicas.

**Art. 5.º** El cargo de Miembro del Consell Tributari se retribuirá de acuerdo con los respectivos presupuestos municipales.

**Art. 6.º** A los Miembros del Consell Tributari les es de aplicación el régimen de incompatibilidades establecido en el artículo 11.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de Administraciones Públicas.

**Art. 7.º** Corresponde al Presidente:

1. La representación del Consell.
2. La convocatoria y presidencia de las sesiones.
3. Dirimir los casos de empate con el voto de calidad.
4. La dirección e impulso de las tareas propias del Consell.

**Artículo 8.º** Corresponde al Secretario:

1. La ejecución de los acuerdos del Consell.
2. La confección del Acta de sesiones del Consell.
3. La dirección de la Secretaría.
4. El registro y archivo de los documentos del Consell.

**Art. 9.º** 1. El mandato de los Miembros del Consell coincidirá con el mandato de la Corporación y durante este mandato son inamovibles en su cargo.

2. Los miembros del Consell cesarán:

- a) Al acabar el plazo de tiempo para el cual fueron elegidos.
- b) Por renuncia.
- c) Por muerte.
- d) Por incapacidad o inhabilitación por el ejercicio de los derechos políticos declarada por decisión judicial firme.
- e) Por condena a causa de delito fraudulento por sentencia firme.
- f) Por negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones y los deberes del cargo.
- g) Por incurrir en alguna de las causas de incompatibilidades reguladas en el artículo 6 del presente Reglamento.

### III. FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL

**Art. 10.** 1. El Consell Tributari se dotará de unas normas internas de funcionamiento.

2. El Consell decidirá el régimen de las sesiones. Estas habrán de tener una periodicidad mínima semanal.

3. El Consell quedará válidamente constituido con la asistencia de dos de sus Miembros, en el caso de que el Consell esté formado por tres Miembros, y de tres de sus Miembros en el caso que lo formen cuatro o cinco miembros. En caso de ausencia del Presidente, presidirá el Vocal más antiguo y en caso de igualdad, el de más edad.

**Art. 11.** 1. Las sesiones tendrán lugar en los locales municipales destinados a tal efecto.

2. El Consell podrá actuar en pleno o delegar funciones en uno o más de sus Miembros, de acuerdo con las normas internas de funcionamiento que el mismo Consell acuerde.

**Art. 12.** El Consell Tributari ha de emitir dictamen con carácter previo a la resolución de los recursos que en materia tributaria se presenten al Ayuntamiento de Barcelona.

**Art. 13.** 1. El Consell Tributari podrá dictaminar favorablemente la propuesta de resolución, o proponer una resolución alternativa al recurso.

2. En el caso que el Consell Tributari considere que faltan antecedentes en el expediente, informes o documentación, podrá devolver el expediente al órgano de recursos correspondiente, indicando expresamente las diligencias a cumplimentar.

3. Si en el plazo de quince días, desde la entrada en el registro del Consell, éste no ha dictaminado el caso, el Secretario podrá elevar la propuesta de resolución al órgano competente para resolver.

**Art. 14.** 1. Los ciudadanos podrán dirigir al Consell Tributari quejas sobre la actuación del Ayuntamiento de Barcelona en materia tributaria. Estas quejas se podrán presentar oralmente o por escrito sin formalidades.

2. El Consell Tributari librará justificante de recepción de las quejas que presente el ciudadano.

**Art. 15.** 1. El Consell Tributari reclamará los antecedentes a los diferentes órganos de la Administración municipal, que tendrán la obligación de colaborar con el Consell.

2. A la vista de los antecedentes, el Consell propondrá al Teniente de Alcalde de Finanzas y Promoción Financiera la adopción de las medidas pertinentes.

3. El Consell Tributari, en vista de la queja, puede proponer la incoación de oficio de un expediente de revisión tributaria.

**Art. 16.** El Alcalde o Regidor delegado de Hacienda y Promoción Financiera podrán pedir que el Consell emita informes o consultas sobre los temas tributarios.

**Art. 17.** Anualmente el Consell presentará un Informe sobre su funcionamiento proponiendo las medidas que crea convenientes.

## ANEXO II. ORDENANZA FISCAL GENERAL

### SECCIÓN 4.º EL CONSEJO TRIBUTARIO

**Art. 142.** 1. El Ayuntamiento de Barcelona dispone de un Consejo Tributario, como órgano de asesoramiento y control de la resolución de los recursos en materia tributaria.

2. Las funciones del Consejo son las siguientes:

2.1. El Dictamen previo de todas las resoluciones de los recursos que en materia tributaria se presenten al Ayuntamiento de Barcelona.

2.2. La recepción y el Informe de las quejas o sugerencias que hagan directamente los contribuyentes sobre el funcionamiento de los órganos de gestión, liquidación y recaudación tributaria.

2.3. El asesoramiento a los órganos municipales sobre la materia tributaria.

2.4. Las funciones expresamente atribuidas por Decreto de Alcaldía en materia tributaria.

**Art. 143. Composición.** 1. El Consejo estará compuesto entre tres y cinco Miembros designados por la Alcaldía, dando cuenta a la Comisión de Gobierno, entre personas de reconocida competencia técnica en materia tributaria.

2. Entre los Miembros del Consejo se nombrará un Presidente.

**Art. 144. Quejas y sugerencias.** Los contribuyentes podrán dirigir directamente al Consejo las quejas sobre el funcionamiento de la gestión, liquidación, recaudación de los tributos locales y las sugerencias que sobre estas materias consideren conveniente formular.

El Consejo estudiará estas quejas y sugerencias y propondrá al Regidor Delegado de Hacienda y Promoción Financiera la adopción de las medidas pertinentes.

## ANEXO III. RESUMEN DE SEIS MESES DE ACTUACION DEL CONSELL TRIBUTARI

Desde el día 9 de enero de 1989 hasta el día 3 de julio de 1989.

TOTAL EXPEDIENTES: 400

RECURSOS: 375.

QUEJAS: 22.

DICTAMENES: 3.

EXPEDIENTES RESUELTOS: 247.

- RECURSOS RESUELTOS: 227.
  - En igual sentido que el Negociado de Recursos de la Dirección de Servicios de Gestión Tributaria: 158.
  - En diferente sentido que el Negociado de Recursos de la Dirección de Servicios de Gestión Tributaria: 69.
- QUEJAS RESUELTAS: 18.
  - Atendidas: 4.
  - No atendidas: 14.
- DICTAMENES RESUELTOS: 2.
- EXPEDIENTES NO RESUELTOS: 153.

## CONCEPTOS:

### RECURSOS:

- Arbitrio Licencia de Apertura: 31.
- Arbitrio Plus Valía: 169.
- Arbitrio Publicidad: 15.
- Arbitrio Radiación: 56.
- Arbitrio Solares: 19.
- Contribuciones Especiales: 2.
- Impuesto Circulación: 5.
- Tasa Alcantarillado: 1.
- Tasa Limpieza: 7.
- Tasa Recogida de Basuras: 69.
- Tasa Refundida sobre Edificación Urb.: 1.

### QUEJAS:

- Arbitrio Plus Valía: 2.
- Contribución T. Urbana: 9.
- Derechos Examen Oposiciones: 1.
- Derecho Obras: 1.
- Impuesto Circulación: 2.
- Licencia de Obras: 1.
- Multas Circulación: 2.
- Tasa Recogida de Basuras: 4.

### DICTAMENES:

- Contribución T. Urbana: 3.

# Documentación

