

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XI

ENERO - FEBRERO 1952

NUM. 61

El artículo 20 del Reglamento de procedimiento económico - administrativo

I. IDEA GENERAL

A. *El principio dispositivo y el principio inquisitivo.*

1. Se ha afirmado que el principio dispositivo, característico del proceso civil, no rige en el procedimiento administrativo. Sin embargo, dicho principio no es exclusivo del proceso civil, puesto que se observa también en otros procesos especiales y, concretamente, en gran parte de la regulación del proceso administrativo, si bien la jurisprudencia va atenuando en lo posible su aplicación. Mas hay que reconocer que donde tiene su más amplio campo de acción es en el proceso civil. Como ha dicho Spiegel, «en ningún otro procedimiento como en el civil poseen las partes la posibilidad de influir con su conducta y sus disposiciones de un modo tan decisivo, en el curso del procedimiento» (1).

En el Derecho español, al menos, el campo de aplicación del principio es exagerado (2) y ha dado lugar a una generalizada crítica de la doctrina en el sentido de que esta dirección carece

(1) LUDWIG SPIEGEL: *Derecho administrativo*, trad. JAVIER CONDE, 1933, p. 94.

(2) GÓMEZ ORBANEJA, frente a la *communis opinio* de la doctrina española, sigue a R. W. MILLAR y distingue en dos principios lo que se incluye normalmente en el «principio dispositivo»: el principio de aportación de parte y el principio dispositivo. Cfr. *Derecho procesal*, 2.ª ed., 1949, I, págs. 220 y ss.

realmente de fundamento y no es sino una supervivencia histórica que no resiste al análisis minucioso de las razones en que se basa (3); salvo algún autor que defiende criterio diferente, distinguiendo en el proceso la aportación de los hechos y la aportación de las pruebas. «La aportación de los hechos—dice Lois—es exclusivamente vinculante, es decir, sólo puede ser efectuada por las partes, y la resolución del Juez, que nunca puede significar aportación de hechos, está de antemano circunscrita en su alcance por aquélla. Por el contrario, la aportación de la prueba es concurrente y valorable, esto es, las partes han de demostrar las afirmaciones controvertidas y, al mismo tiempo, el Juez puede libremente investigar su veracidad» (4).

2. El principio llamado inquisitivo o de oficialidad es el que, por el contrario, informa el procedimiento administrativo. Segismundo Royo - Villanova afirma: «Incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto crea conveniente para el establecimiento y resolución de la cuestión planteada. Las partes, los interesados, instan solamente, pero no disponen la tramitación del pleito. La autoridad administrativa es la que ha de indagar y determinar los hechos a que se refiere el litigio; la que ha de comprobar la verdad de los hechos alegados mediante la práctica *ex officio* de las pruebas oportunas» (5).

3. Lo normal, sin embargo, es que en todo proceso o procedimiento no se dé la aplicación exclusiva de uno u otro princi-

(3) JAIME GUASP: *Comentarios a la Ley de enjuiciamiento civil*, 1943, I, página 676, y *Juez y hechos en el proceso civil*, 1943. LEONARDO PRIETO CASTRO: *Revisión de los conceptos básicos del Derecho procesal*, en «Información Jurídica», julio-agosto 1947, págs. 30 y ss.

(4) JOSÉ LOIS ESTÉVEZ: *Proceso y forma*, 1947, págs. 94 y ss., en que afirma: «Frente a estos recientes y discutidos modos de pensar, sostengo que el poder de aportación de los hechos debe obedecer exclusivamente al principio dispositivo, aunque salvaguardando siempre—claro es—el orden público y el formulismo procesal».

(5) *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, pág. 65. Vid. CAETANO: *Manuel de Droit administratif*, 3.^a ed. Coimbra, 1951, págs. 681 y ss. También predomina el principio inquisitivo en el proceso penal. Cfr. JIMÉNEZ ASENJO: *Derecho procesal penal*, 1949, I, págs. 99 y ss.

pio, aunque domine uno de ellos. En el proceso civil podrían encontrarse manifestaciones del principio inquisitivo y en el procedimiento administrativo podría hallarse alguna del principio dispositivo.

B. *El artículo 20 del Reglamento del procedimiento económico-administrativo.*

1. Siendo el procedimiento económico-administrativo un procedimiento administrativo (6), dominará en él el principio inquisitivo. Uno de los preceptos que se consideran como típica manifestación del mismo es el artículo 20 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo (7), que dice literalmente: «La reclamación económico-administrativa somete a la Autoridad competente, para decidir las en cualquier instancia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados.»

2. En consecuencia, dentro del procedimiento económico-administrativo, el órgano llamado a resolver no debe limitarse a las cuestiones planteadas por las partes, sino que puede entrar en todas las demás que ofrezca el expediente. Este artículo 20 se re-

(6) No es este el momento de referirnos a la naturaleza jurídica del procedimiento económico-administrativo, que tanta bibliografía ha suscitado. Sucintamente me he ocupado de ello en mis artículos: *La revocación por la Administración de sus actos relativos al Impuesto de Derechos Reales*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario». Septiembre 1950, págs. 587 y ss., y *El proceso contencioso administrativo en materia de Hacienda local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 56, págs. 169 y ss.

(7) Vid., por ej., ANTONIO y SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, 22, ed., 1950, II, pág. 858, en nota. Y SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA: *El procedimiento administrativo*, en la revista «Las Ciencias», año IX, número 3, pág. 537, donde dice: «El Reglamento de procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas recoge en diversos artículos el principio de oficialidad. Así, según el 20, la reclamación económico-administrativa somete a la autoridad competente para decidir las en cualquiera instancia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados. A tenor del art. 6.º, párrafo tercero, incumbe al reclamante la prueba de su derecho, sin perjuicio de la facultad de la Administración para acordar de oficio lo que juzgue pertinente. Según el art. 91, la Administración podrá, en todo caso, aportar las pruebas que juzgue necesarias para la acertada resolución del asunto».

fiere concretamente al planteamiento de las cuestiones—alegación de hechos y normas—y no a la aportación de pruebas, recogidas por otros preceptos del Reglamento. El Juez no ha de circunscribirse, pues, a los hechos y normas alegados por el recurrente, ni a resolver acerca del *petitum* de la reclamación, sino que puede tener en cuenta otros hechos y decidir acerca de otras cuestiones no planteadas en la reclamación, ni pedidas por el reclamante.

Pretendemos resumir en el presente estudio los problemas de interpretación que suscita este artículo 20 a la luz de la jurisprudencia, que sigue una corriente restrictiva al declarar que el órgano competente únicamente deberá conocer de aquellas cuestiones derivadas *normal o necesariamente* del asunto de que se trate (8).

3. Las declaraciones jurisprudenciales de nuestro Tribunal Supremo acerca del artículo 20 que examinamos son, en verdad, copiosas, pero en su mayor parte se limitan a recoger el texto literal del mismo. Una sentencia de 4 de junio de 1931 dice que es principio fundamental el de que toda reclamación económico-administrativa somete a la Autoridad competente, para decidir las en cualquier instancia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados. Y, en análogo sentido, se expresan, por ejemplo, las sentencias de 20 de febrero de 1942, 29 de marzo de 1943, 25 de junio de 1944, 28 de enero de 1946, 28 de marzo de 1947 y 24 de enero y 10 de octubre de 1949. En otras ocasiones, la jurisprudencia ha relacionado este precepto con otros del Reglamento de procedimiento, como en la sentencia de 4 de julio de 1933, donde se afirma que «los Tribunales económico-administrativos pueden decretar de oficio la nulidad del fallo o del acto administrativo motivo de la reclamación en los casos que menciona el artículo 84, número 4, de estimar inaplicables los preceptos legales invocados para adoptarlo»; y en otra de 10 de marzo de 1949, que sostiene que los artículos 20 y 84 del Reglamento facultan a los Tribunales para resolver todas las cuestiones que ofrezca el expediente y para de-

(8) Sent. 23 de marzo de 1933.

cretar la nulidad del mismo en presencia de alguna transgresión legal capaz de viciar las actuaciones.

4. El precepto permite al órgano competente de la llamada «jurisdicción económico-administrativa» el conocimiento y la decisión de todas las cuestiones que ofrezca el expediente, y, por tanto, al dictar la resolución, en la parte dispositiva se decidirán las cuestiones planteadas por los interesados y cuantas en el expediente existan, hayan sido o no promovidas (artículo 80, R. p. e. a.) (9). Una sentencia de 28 de octubre de 1942, refiriéndose al precepto comentado, habla de que el entrar a examinar cuestiones no propuestas «lo autoriza la plenitud jurisdiccional que le atribuye el artículo 20». Ahora bien, esta facultad no es omnímoda: por el contrario, se encuentra limitada. Para que un órgano de lo económico administrativo pueda hacer uso de las facultades reconocidas en el artículo 20, en relación con las cuestiones que puede plantearse aquél, resulta necesario:

a) Por lo que afecta al *sujeto*, que el órgano tenga competencia para conocer y resolver la cuestión de que se trate.

b) En cuanto al *objeto*, que la cuestión esté dentro de los límites objetivos que señala la Ley al procedimiento, dentro del cual es tenida en cuenta.

c) Respecto a la *actividad*, que, previamente, el interesado haya deducido en tiempo oportuno reclamación económico-administrativa.

II. LA COMPETENCIA

A. *La competencia como elemento esencial.*

1. Para poder dictar con eficacia un acto administrativo, se requiere que la emisión de voluntad que tal acto supone esté dentro de la esfera de atribuciones que la Ley confiere al órgano

(9) «La congruencia de las resoluciones no se rige en la vía gubernativa por las mismas normas rígidas que las regulan en el procedimiento judicial, pues los artículos 359 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento civil no se pueden aplicar al procedimiento gubernativo, que se inicia mediante instancia que se formula sin

emisor. La competencia ha sido configurada como un elemento esencial del acto administrativo (10), o como un requisito o presupuesto subjetivo (11).

2. Se entiende por competencia de un órgano o funcionario, según Caetano, el «conjunto de poderes funcionales cuyo ejercicio le concede la Ley para el cumplimiento de los fines de la persona colectiva de que forma parte» (12); o bien, en términos de Bermejo Gironés, el «complejo de facultades y servicios que, previa delimitación de la actividad, corresponde ejercer, con autoridad suficiente en la esfera del Derecho público, a los órganos dotados de poder para realizar los fines asignados a su respectiva función» (13). Semejantes conceptos definidores muestra la jurisprudencia. Así, la sentencia de 11 de enero de 1936 estima que la competencia de todo órgano del Estado representa un conjunto de poderes concedidos por un acto creador al órgano creado o delimitado, dentro del ámbito de cada uno, mediante normas reguladoras del Derecho público en plena eficacia de vigencia. De suerte que para que exista competencia en puridad, es necesario que el asunto a dilucidar esté atribuido por la Ley al órgano o funcionario, según puntualiza la sentencia de 10 de enero de 1935.

a) Cuando se atribuya a un órgano un conjunto de facultades para el conocimiento de determinado asunto, sólo él puede

obligación legal de asistencia de dirección de carácter técnico que asegura el acierto del reclamante» (sent. 20 de abril de 1914 y 11 de diciembre de 1918). Cit. por JOSÉ M.^a FÁBREGAS DEL PILAR: *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, 2.^a ed., 1950, pág. 591.

(10) Es la opinión dominante de la doctrina, que hoy defiende con unanimidad el carácter jurídico de las normas que regulan la competencia. Cfr. D'ALESSIO: *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, vol. I, Torino, 1932, págs. 229 y ss. Vid., también, FERNANDO GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, 1950, y la bibliografía que allí se cita.

(11) FORTI: *Diritto amministrativo*, Parte generale, vol. II, 2.^a ed., Napoli, 1934, pág. 141, y ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, 3.^a ed., Milano, 1940, pág. 350.

(12) MARCELLO CAETANO: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, trad. y notas de LAUREANO LÓPEZ RODÓ, Santiago de Compostela, 1946, pág. 184.

(13) JUAN IGNACIO BERMEJO GIRONÉS: *Competencia municipal*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 31, 1947, y con parecidos términos en *Derecho de Entidades locales*, Madrid, 1949, págs. 255 y ss.

entender del mismo. La razón es obvia, como ha declarado una sentencia de 9 de abril de 1945, «porque la competencia es de Derecho público (14), corresponde al organismo al que la Ley se la atribuye y no a ningún otro» (15).

b) Por consiguiente, si un acto ha sido dictado por un órgano que carecía de atribuciones para emitirlo, surge la incompetencia. «Se produce una invasión evidente de funciones, cuando se dictan normas o resoluciones por organismo distinto de aquel a quien se había atribuido la competencia en la materia» (sentencia 10 de enero de 1936). Los actos emanados de órgano incompetente no tienen eficacia. Para que sea válida y eficaz una resolución—afirma la sentencia de 14 de mayo de 1949—es necesario que la Autoridad que la acuerde ejercite facultades que expresamente le atribuyan las leyes que marcan y delimitan su competencia. Existe jurisprudencia reiterada que declara la nulidad del acto dictado por órgano carente de competencia para ello (16).

c) Tiene tal relevancia este vicio esencial respecto a la validez de los actos, que el Tribunal Supremo se ha declarado competente para conocer de una pretensión procesal administrativa

(14) La competencia, calificada como piedra angular del Derecho administrativo, se halla establecida por la Ley y es de orden público. Aparecen tales concepciones en reiterada doctrina jurisprudencial. Vid., entre otras, las sents. de 20 de abril de 1940 y 23 de marzo de 1943.

MANUEL BALLBÉ: *Jurisprudencia administrativa*, en «Revista general de Legislación y Jurisprudencia», marzo, 1944, destaca aquellos predicados y dice que «el decisivo relieve del principio de la competencia únicamente puede aquilatarse teniendo presente que es como el «*Tu es Petrus...*» de la Administración pública, supuesto básico de una buena organización administrativa, que sólo existe por atribución del Derecho objetivo y constituye condición de validez de los actos administrativos». CINO VITTA: *Diritto amministrativo*, Torino, 3.^a ed., 1948, pág. 160, dice que «la regulación de la competencia no puede quedar a voluntad de los órganos y menos de los particulares que con ellos se relacionan». SANTI ROMANO: *Corso di Diritto amministrativo*, Padova, 3.^a ed., 1937, pág. 112, añade que cuando el acto se dicta por órgano distinto de aquel autorizado, está viciado de incompetencia.

(15) Ser órgano competente significa que sólo el órgano de que se trate puede entender del conjunto de asuntos que la Ley le atribuye. Vid. también, en este sentido, sents. 10 de enero de 1935 y 23 de marzo de 1943.

(16) Sents. 20 de noviembre de 1917, 14 de enero de 1936, 13 de abril de 1942, 9 de abril de 1945, 7 de marzo de 1950 y 29 de septiembre de 1950, entre otras muchas.

dirigida a que se declare la nulidad de un acto dictado por incompetencia (17), aun cuando no exista una auténtica lesión de derecho subjetivo administrativo, no ya en la esfera local, en que se admite expresamente la pretensión de anulación (18), sino también en la esfera central. Por eso se ha pensado en la posibilidad de que la jurisprudencia española haya creado un «contencioso de anulación» basado en el primero de los motivos que tradicionalmente admitió el Consejo de Estado francés (19).

(17) Por ejemplo, entre la jurisprudencia reciente, en una sentencia de 17 de octubre de 1944, se afirma que aunque la jurisdicción contenciosa «carezca de competencia para conocer de determinada resolución, la tiene siempre para decidir si la Administración procedía dentro de sus facultades o bien incurrió en exceso de funciones».

(18) Ley de Régimen Local, 1950, art. 386, 3, b). Vid. mi trabajo *El proceso contencioso administrativo de anulación en la esfera local*, en «Revista general de Derecho», julio-agosto 1951, págs. 360 y ss.

(19) La admisión expresa de una pretensión de anulación, en nuestro contencioso central, tuvo lugar en el art. 101 de la Constitución de 1931, precepto que fué acogido elogiosamente por la doctrina. Cfr. NICOLÁS LÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, pág. 300; CARLOS GARCÍA OVIEDO: *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Constitución*, en «Revista de Derecho Público», 1932, páginas 299 y ss., y SABINO ALVAREZ GENDÍN: *Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «Revista de Derecho Público», 1936, págs. 63 y ss. De aquel precepto ha dicho ALCALÁ ZAMORA: «Aunque dicha Constitución fué, como en general las de la post-guerra, extensa, detallada e invasora con frecuencia de problemas más propios de leyes orgánicas, tuvo en este punto el acierto de limitarse a una declaración rotunda, pero general», *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, págs. 41 y ss. Como no llegó a ser desarrollado el precepto, no tuvo vigencia.

Sobre la admisión jurisprudencial de una pretensión de anulación, ya CIUDAD AURIOLES, en su *Discurso de apertura de Tribunales*, dijo de las sentencias que comentaba que «no pueden abrir más ancho campo al principio doctrinal del recurso de nulidad por abuso de poder». También habían pensado en dicha posibilidad BALLBÉ: *Los poderes de los Tribunales administrativos*, en «Revista general de Legislación y Jurisprudencia», t. 172, pág. 671, y FERNANDO GARRIDO FALLA al comentar una sentencia de 8 de julio de 1948 en «Revista de Derecho Privado», 1948, pág. 837. Por último, han defendido dicha posibilidad EDUARDO LEIRA COBEÑA: *El recurso por abuso de poder en nuestro Derecho administrativo*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 52, págs. 497 y ss., y ENRIQUE SERRANO GUIRADO, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, en «Revista de Administración pública», núm. 4, págs. 129 y ss.

B. *La competencia como requisito de aplicación del artículo 20 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo.*

1. Después de la mantenida doctrina jurisprudencial expuesta, no ofrece duda que el primer requisito para que un órgano de la llamada «jurisdicción económico-administrativa» pueda conocer y resolver una cuestión, haya sido planteada o no por el recurrente, es que tenga competencia. Lo exige precisamente el artículo 20 comentado, al decir que «la reclamación económico-administrativa somete a la *autoridad competente...*» Por tanto, teniendo en cuenta el cuadro de órganos que ejercen aquella función, según el Reglamento de Procedimiento y la Ley de 8 de mayo de 1950, habrá que observar en primer lugar a quién está atribuída la competencia, para ver si puede plantearse y decidir la cuestión.

2. Esta doctrina tiene especial importancia cuando el procedimiento económico-administrativo se refiere a exacciones locales, ya que nuestro Derecho positivo vigente, al señalar las fases de vida de una exacción y regular su impugnación, atribuye el conocimiento de los recursos a órganos distintos (20).

a) Cuando lo que se discute es la *imposición de una nueva exacción*, la competencia para dilucidar la legalidad de la misma resulta atribuída: primero, al Delegado de Hacienda, y luego, una vez que haya causado estado su resolución en vía administrativa, al Ministerio de Hacienda, según el artículo 697 de la Ley de Régimen Local, que recoge el precepto correspondiente del Decreto de 1946, análogo al artículo 317 del Estatuto Municipal. El Ministerio de Hacienda carece de competencia para conocer de otras cuestiones suscitadas con motivo de exacciones locales. La sentencia de 30 de marzo de 1942 declara que «no tiene competencia en materia de aprobación de Ordenanzas»; la de 6 de febrero de 1943, que «no se pueden suscitar ante el Ministerio de

(20) Cfr. SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA: *Problemas del régimen jurídico municipal*, 1944, págs. 197 y ss., y LEIRA: *Cuadernos de jurisprudencia contencioso-administrativa. Exacciones locales*, 1948.

Hacienda problemas distintos de los que se concretan en la creación de exacciones municipales», y otra de 30 de septiembre de 1942 dice que en los procedimientos sobre Ordenanzas «para nada está llamado a intervenir el Ministerio de Hacienda, de donde se infiere que la resolución adolece de nulidad como dictada fuera de las atribuciones conferidas por las leyes...».

b) Cuando lo que se discute es la *Ordenanza*, la competencia se atribuye al Delegado de Hacienda, causa estado su acuerdo en vía administrativa y puede ser impugnado en vía contenciosa. Así lo establece el artículo 698 de la Ley de Régimen Local, recogiendo el precepto correspondiente del Decreto de 1946, análogo al artículo 322 y siguientes del Estatuto de 1924.

La sentencia de 17 de abril de 1942 dice que «no será impugnable una Ordenanza sino ante el Delegado de Hacienda, y en única instancia, por vía contenciosa, ante el Tribunal provincial, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 323 del Estatuto Municipal»; la de 25 de mayo de 1944 determina que «las reclamaciones contra las Ordenanzas municipales han de ajustarse a las normas procesales administrativas y contenciosas del artículo 323 del Estatuto, donde se somete al Delegado de Hacienda la decisión final en la esfera gubernativa, sin atribuir en este punto facultad alguna al Tribunal Provincial económico-administrativo» (12.º considerando); y por otra de 31 de mayo de 1949, el Tribunal Supremo señala, asimismo, que el Delegado de Hacienda es el único competente para conocer en materia de aprobación y modificación de Ordenanzas, doctrina mantenida anteriormente por la de 3 de noviembre de 1943.

c) Si se trata de la *aplicación y efectividad de la exacción*, entonces es cuando tiene competencia el Tribunal económico-administrativo provincial, según el artículo 609 de la Ley de Régimen Local, idéntico al correlativo del Decreto de 1946 y análogo al 327 del Estatuto. La competencia de dicho Tribunal se reduce, por tanto, a examinar si se ha aplicado correctamente la exacción o no. La sentencia de 18 de noviembre de 1946 declara que el Tribunal provincial sólo tiene potestad cuando se trate de aplicación de exacciones ya ordenadas, pero no en materia de imposición de exacciones, en que es competente el Ministerio de

Hacienda, ni en materia de aprobación o modificación de Ordenanzas, en que es competente el Delegado de Hacienda; la de 2 de marzo de 1950 dice, en su tercer considerando, que «en el período de efectividad y exigencia de un arbitrio, el órgano que ha de entender sobre las reclamaciones que se formulan no es otro que el Tribunal económico-administrativo provincial, que ha de abstenerse en su función de cuanto hace relación a la Ordenanza, ya aprobada, pero que viene obligado a aplicarla, limitándose a examinar y a apreciar si la exigencia de la imposición se ajusta o se aparta de lo que la Ordenanza haya establecido sobre el particular, pero en esta función con absoluta competencia para resolver» (21).

3. De consiguiente, si el acto resolutorio de un procedimiento económico-administrativo hubiere decidido sobre cuestión respecto de la que no tenía competencia, la resolución adolecería, en aplicación de la doctrina precitada, de vicio esencial de nulidad y sería impugnabile en la vía contencioso-administrativa (22). Contemplando tales casos, el Tribunal entraría siempre a examinar si la Autoridad económico-administrativa obró dentro de su esfera de atribuciones, no sólo cuando de proceso administrativo local se trate, sino también en el proceso administrativo central, a pesar de que el artículo 1.º, número 3.º de la Ley de lo Contencioso únicamente admite el recurso de plena jurisdicción (23).

(21) Es decir, no puede actuar nada más que dentro de los límites que marcan las normas de competencia. Esta diferencia de competencia se refleja en la vía contenciosa, ya que una cuestión de legalidad de la exacción únicamente puede ser examinada por el Tribunal Supremo al ser impugnada la resolución del Ministerio de Hacienda, mientras que el Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo, sólo podrá conocer de los recursos que se entablen contra actos del Delegado de Hacienda en materia de aprobación de Ordenanzas, y de los que se interpongan contra resoluciones del Tribunal económico provincial en materia de aplicación de las mismas.

(22) La sentencia de 30 de septiembre de 1942 señaló que es nulo el acto del Tribunal económico provincial resolviendo acerca de la legalidad de la exacción.

(23) Así se desprende de la doctrina jurisprudencial antes citada (vid. notas 16 y 18). En alguna ocasión el Tribunal Supremo ha llegado a admitir que contra la sentencia del Tribunal provincial contencioso en que se mantiene una doctrina errónea sobre competencia, cabe recurso de apelación aun tratándose de exacciones

III. EL PROCEDIMIENTO

A) Cuando el Tribunal hace uso de las facultades que le confiere el artículo 20, analizado, actúa ineluctablemente dentro de un procedimiento económico-administrativo, precisamente en el procedimiento iniciado por la reclamación del interesado. Pero bien entendido que la misma regulación procesal le impone estas limitaciones:

1.ª No podrá conocer de otras cuestiones que las que, según la Ley, puedan ser objeto de discusión y resolución en el procedimiento de que se trate.

2.ª Dentro de esas cuestiones, únicamente conciernen a su conocimiento las que se derivan normal y necesariamente del asunto de que se trate.

B) 1. Cuando nuestra legislación administrativa regula varios procedimientos administrativos, asigna a cada uno un objeto determinado. Por tanto, la resolución del mismo sólo puede tener lugar después de haberse seguido los trámites legales, con arreglo a un procedimiento (24). El órgano de la «jurisdicción económico-administrativa» únicamente podrá plantearse cuestiones que estén dentro del objeto que la Ley señala al procedimiento. En este sentido se manifiesta el propio artículo 20 al referirse a «todas las cuestiones que ofrezca el expediente». Reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo interpreta tal aspecto preceptivo afirmando que «el artículo 20 faculta a estos organismos para examinar y decidir cuantas cuestiones vengan implícitas en el expediente» (sent. 28 de enero 1946); y en el mismo sentido se pronuncian, verbigracia, las sentencias de 29 de marzo de 1943, 18 de junio de 1944, 19 de octubre de 1948, 24 de enero de 1949 y 10 de marzo de 1949, entre las más recientes.

locales, materia en la que, en principio, no cabe recurso de apelación. Sin embargo, la doctrina dominante es la contraria. Sobre el recurso de apelación en esta materia, vid. mi trabajo *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, en «Revista de Administración Pública», núm. 4, pág. 203.

(24) Es muy rigurosa la doctrina jurisprudencial acerca del cumplimiento de los trámites legales. Cfr., el trabajo de ENRIQUE SERRANO GUIRADO, antes citado.

2. Resulta así que, en un procedimiento sobre *aplicación y efectividad de exacciones locales*, no pueden plantearse cuestiones que hayan de ser discutidas y decididas en un procedimiento sobre legalidad de aquéllas.

Claro está que la legislación reconoce en la mayoría de estos supuestos, no sólo distinto procedimiento, sino también diferente competencia, si el órgano de lo económico-administrativo no puede plantearse cuestiones propias de otro procedimiento. Ello se debe a la razón aquí apuntada y a las anteriormente aducidas al subrayar la carencia de competencia. En materia de exacciones locales, reiterada jurisprudencia se ha referido a esta imposibilidad de que en un procedimiento se planteen cuestiones que únicamente podrían ser resueltas en otro distinto. Así, en una sentencia de 18 de febrero de 1943, se dice que «no es dado a la iniciativa individual desconocer los preceptos del Poder público para intentar la efectividad del derecho y arbitrar caminos distintos de los que están autorizados», y se añade: «Las leyes, al trazar los cauces legales para instar la efectividad del derecho lesionado, señalan caminos que, como debidos a la autoridad del Estado, no pueden estar a merced del arbitrio individual.» Otra sentencia de 28 de mayo de 1948 afirma que «las normas procesales de estricto cumplimiento, como éstas son (se refiere a las que regulan el procedimiento sobre exacciones locales), no pueden ser alteradas por voluntad de las partes ni actuación contraria de los órganos gubernativos». Tal doctrina es una consecuencia lógica de la mantenida en general acerca del cumplimiento ineludible por parte de la Administración de las normas procedimentales (25).

IV. LA RECLAMACIÓN

A) En el proceso civil—y también en el proceso administrativo, aunque con bastantes excepciones—el Tribunal ha de resol-

(25) Y, además, tratándose de cuestiones que «ofrezca el expediente», la jurisprudencia ha interpretado el art. 20 con criterio restrictivo, al establecer que los órganos de lo económico-administrativo únicamente deberán conocer de aquellas cuestiones derivadas normal o necesariamente del asunto de que se trate (sentencia de 23 de marzo de 1933).

ver acerca de las cuestiones planteadas por las partes. La pretensión fija el objeto del proceso: si el Juez se apartara de él, la sentencia adolecerá de incongruencia. Sin embargo, en el procedimiento administrativo, y, concretamente en el procedimiento económico-administrativo, el órgano decisor no debe limitarse a resolver sobre el *petitum* de la reclamación del particular, ni según los fundamentos del mismo. Puede plantearse otras cuestiones. De modo que la reclamación del interesado no entraña aquí igual función que la pretensión comporta en la esfera del proceso civil. Pese a lo cual, es necesario examinar las funciones que dicha reclamación pueda cumplir en orden al artículo 20 que glosamos.

B) La reclamación deducida en tiempo oportuno y ajustada a los requisitos exigidos por la Ley, tiene extraordinaria importancia respecto a la aplicación del artículo 20, que comienza así: «La reclamación económico-administrativa *somete...*» Esto es: que por virtud de la propia reclamación se opera el sometimiento al órgano competente de todas las cuestiones que el expediente lleve consigo y no sólo de las planteadas por el interesado. Por tanto, sin que se deduzca en tiempo oportuno dicha reclamación, el órgano competente no puede hacer uso de las facultades que le están atribuidas (26). La Administración podrá conocer de las cuestiones que ofrece el expediente y—según el artículo 63, párrafo tercero del Reglamento de procedimiento económico-administrativo—acordar de oficio, en cuanto a la prueba, lo que estime adecuado; pero para ello es necesario que haya seguido el procedimiento previsto, y éste no se concibe sin que se haya deducido la reclamación en el momento oportuno.

Este principio del artículo 20 es decisivo, además, para interpretar acertadamente otras normas del mismo Reglamento y del Real Decreto de 16 de junio de 1924 sobre organización de los Tribunales económico-administrativos. Según el artículo 9.º, párrafo 4.º de este último, «también podrán los Tribunales decretar

(26) Por tanto, para que el órgano competente en primera instancia pueda hacer uso de las facultades concedidas en el art. 20, es necesario que se deduzca reclamación, y para que pueda utilizar dichas facultades el órgano competente en segunda instancia, es preciso que se interponga recurso de apelación.

de oficio la nulidad del fallo o del acto administrativo, siempre que no aparezca firme o consentido, en los casos siguientes: 1.º, cuando carezcan las actuaciones de aquellas garantías que exigen las leyes rituarías para la defensa de la parte; 2.º, cuando estén dictadas con incompetencia; 3.º, cuando no contengan pronunciamiento sobre la cuestión esencial planteada por la parte, y 4.º, cuando adolezcan de evidente inaplicación de los preceptos legales pertinentes»; norma idéntica a la contenida en el párrafo 4.º del artículo 84 del Reglamento de Procedimiento. Es decir, para que el órgano competente en primera instancia pueda decretar de oficio la nulidad, es necesario que el acto «no aparezca firme o consentido», y para que el órgano competente en segunda instancia pueda decretar de oficio la nulidad de la resolución recaída en la primera, es preciso también que ésta no aparezca firme o consentida. Un acto administrativo—y lo es la resolución emanada de los Tribunales económico-administrativos—se considera firme cuando no cabe recurso contra él, bien por no permitirlo la Ley o porque el interesado que pudo interponerlo dejó transcurrir el plazo legal (27). De suerte que, en tanto no transcurre el término otorgado al particular para recurrir, el acto no queda firme.

Ahora bien: ¿cabe que, durante ese lapso, el órgano de la jurisdicción económico-administrativa decrete de oficio la nulidad del expediente? Fábregas del Pilar (28) estima que no, porque «la posibilidad de decretar la nulidad del fallo o del acto administrativo está condicionada por su firmeza; es decir, por no haberse utilizado los recursos admisibles para impugnarla» (29). Suscribimos la improcedencia de decretar de oficio la nulidad de los actos no impugnados, por las siguientes razones:

1.ª Del tenor literal del artículo 9.º del Real Decreto de 16 de junio de 1924 y el del artículo 84 del Reglamento de Procedimiento, se desprende que ha de referirse a la exigencia de responsabilidades a los funcionarios que los adoptaron.

((27) De análoga manera define la firmeza en cuanto a las sentencias contencioso-administrativas el art. 127 del Reglamento de lo Contencioso.

(28) Obra cit.

(29) En especial, págs. 504 y 505, y 598 y ss.

2.^a El artículo 105, párrafo 2.º, del Reglamento de Procedimiento no permite otra interpretación al decir: «Fuera de los casos mencionados en los cinco números precedentes, y de los previstos en el artículo 6.º de este Reglamento, las resoluciones firmes no podrán ser revocadas ni modificadas en vía administrativa, de oficio ni a instancia de parte, cualquiera que sea la causa que para ello se alegue, incurriendo la autoridad que, desconociendo esta previsión, las revocase o modificase en la responsabilidad a que haya lugar con arreglo a derecho.»

3.^a Así lo exige el principio general de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos (30).

C) Por último, aunque la reclamación no acota el objeto del procedimiento—esto es, todo y sólo aquello que debe ser resuelto por el órgano administrativo—, cumple una función importantísima, cual es la de establecer el *límite mínimo o inferior del conocimiento*, como dice Fenech (31).

Resulta, en conclusión, que el órgano decisorio podrá, efectivamente, contemplar otras cuestiones procesales además de las que los reclamantes sometan a su consideración, sin atemperarse a lo alegado y probado por las partes, porque a ello le autoriza el artículo 20 comentado (32); mas, pese a la amplitud de facultades de que, en virtud del mismo, disponen los Tribunales económico-administrativos, no cabe que eludan en modo alguno las cuestiones que los interesados les planteen, sobre las cuales tienen inexcusablemente que resolver.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas. Registrador de la Propiedad.

(30) Sobre los supuestos de revocación, vid. mi trabajo *La revocación por la Administración de sus actos relativos al Impuesto de Derechos Reales*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», septiembre 1950, págs. 587 y ss.

(31) *Derecho procesal tributario*, III, 1951, págs. 132 y ss. Como dice la sentencia de 17 de octubre de 1917, «las resoluciones que se dictan en el procedimiento gubernativo han de decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados». En análogo sentido puede verse la sent. de 5 de octubre de 1897.

(32) Vid. F. MARTÍNEZ-OROZCO: *Procedimiento en las reclamaciones económico administrativas*, Madrid, 1932, págs. 109 a 111, y EUGENIO ALCALÁ DEL OLMO: *Legislación sobre Tribunales y procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1946, págs. 105 a 106.