

Algunos aspectos de la reclamación económico-administrativa contra actos de aplicación y efectividad de exacciones locales

por

LUIS PEREZ JOFRE DE VILLEGAS

Secretario de 1.^a categoría de Administración local

I. ANTECEDENTES

En la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 procedía recurso de agravios ante la Diputación provincial contra las cuotas señaladas por toda clase de arbitrios, si aquéllas no guardaban relación con la importancia del objeto, servicio o industria a que hubieren de aplicarse (art. 140).

La expresión del artículo 153 de esta Ley, permitía pensar que las reclamaciones pudieran referirse tanto a actos de imposición como de aplicación de exacciones, y que su resolución correspondía al Ministro de la Gobernación. Pero tanto el Real Decreto de 15 de agosto de 1902 como la Jurisprudencia de entonces (1), le aclararon en el sentido de que las reclamaciones a que se refería sólo afectaban a actos de imposición, y en el que habrían de plantearse en primera instancia ante los Gobernadores y en segunda instancia ante el Ministro, sin que procediese la vía contenciosa.

Los actos de repartimiento y recaudación de arbitrios muni-

(1) Sentencias 16 octubre 1908, 3 febrero 1912, 3 marzo 1913, etc.

cipales, verdaderos actos de aplicación y efectividad de exacciones, resultaban impugnables ante los Gobernadores contra cuyas providencias no procedía recurso gubernativo, sino el contencioso. Se deducía así del artículo 10 del Decreto de 15 de noviembre de 1909 y de la Jurisprudencia (2).

El Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 asignó carácter económico-administrativo a las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones. El Reglamento de procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924, que rigió durante la vigencia de la Ley de 31 de octubre de 1935, desarrolló el artículo 327 del Estatuto reiterando el carácter económico-administrativo de dichas reclamaciones, que habrían de sustanciarse por los trámites del Reglamento de 29 de julio de 1924. Idéntico matiz ofrece el artículo 727 de la Ley de Régimen local, puesto que según su párrafo primero, «las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones locales tendrán carácter económico-administrativo a los efectos del procedimiento».

El Reglamento de las Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, estableció en el capítulo quinto del título tercero las normas referentes al procedimiento económico-administrativo general, dedicando la sección tercera de dicho capítulo a las reclamaciones económico-administrativas. El artículo 229 se remite de nuevo al Reglamento de 29 de julio de 1924.

Este último Reglamento, que se dictó en aplicación del Real Decreto de 16 de junio de 1924, mantiene los precedentes establecidos por los de 24 de junio de 1885 y 15 de abril de 1890, configurando la reclamación económico-administrativa «estricto sensu», con exclusión de lo referente a reclamaciones en el procedimiento de gestión; conforme habían hecho también el Real Decreto de 31 de diciembre de 1901 y los Reglamentos de 6 de marzo de 1902 y 31 de octubre de 1903.

A pesar del carácter de supletoriedad que el artículo 229 del Reglamento de las Haciendas locales asigna al de 29 de julio de 1924, este Reglamento constituyó el patrón del sistema pro-

(2) Sentencias 10 diciembre 1892, 18 marzo 1911, 12 junio 1912, etc.

cesal en las reclamaciones económico-administrativas hasta la publicación del reciente de 26 de noviembre de 1959, por la insuficiencia de preceptos aplicables en la Ley de Régimen local, en el propio Reglamento de las Haciendas locales y en el de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, insuficiencia que no es posible llenar con ordenanzas fiscales, por constituir materia de orden público dicho sistema procesal.

II. EL REGLAMENTO DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1959

Este novísimo Reglamento entró a regir el día 1 de enero de 1960. El contenido de su segunda disposición final planteó en seguida el problema de la derogación total de la legislación de Régimen local constituida en esta materia por la Ley de Régimen local y, en mayor medida, por el Reglamento de las Haciendas locales.

En favor de la derogación podría decirse:

A) Que el párrafo primero del artículo primero del Reglamento de 1959 extiende la acción de éste a todas las reclamaciones económico-administrativas, en cuyo concepto quedan comprendidas, según el apartado e) del párrafo segundo, las referentes a aplicación y efectividad de exacciones locales.

B) Que la disposición final segunda, al derogar el Real Decreto de 16 de junio de 1924 y su Reglamento de 29 de julio siguiente, derogó también los «demás preceptos legales vigentes hasta ahora en la materia», y por tanto los del Reglamento de las Haciendas locales, que son del mismo rango jurídico.

C) Que la inclusión de las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones locales en el apartado e) del párrafo segundo del artículo primero es consecuencia de la facultad revisionista de las «disposiciones de procedimiento» de la legislación de Régimen local, afirmada en la disposición final cuarta de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio

de 1958; por cuya razón implica también la derogación de las normas de la Ley de Régimen local atinentes a la materia.

Debe observarse, sin embargo, que dicha facultad revisorista sólo podría actuar válidamente si, como la propia disposición expresa, se ajustasen las normas revisadas a las prescripciones de aquella Ley, cuyo artículo primero, párrafo cuarto, sólo otorga carácter de suplencia a sus normas respecto a las que regulan el procedimiento de las Corporaciones locales, dejándose a salvo las especialidades de este procedimiento.

No parece, pues, imposible afirmar que el Reglamento de 26 de noviembre de 1959, deje a salvo la aplicación de los siguientes preceptos de la legislación de Régimen local, en cuanto implican especialidades de este régimen:

a) Los de la Ley de Régimen local, siempre, como de superior rango jurídico que es.

b) Los del Reglamento de las Haciendas locales que no oponiéndose explícitamente al de 1959, continúen representando aquellas especialidades.

III. LA RECLAMACIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA

1. *Su naturaleza jurídica*

La reclamación participa de la naturaleza propia de todas las económico-administrativas. Su carácter administrativo está implícito en el artículo segundo del Reglamento de 1959, igual que lo estaba en el 1.º del de 1924.

Según González Pérez, es un recurso administrativo, especial y presupuesto del proceso administrativo (3).

Para Garrido Falla es un recurso gubernativo, teniendo valor formal de acto administrativo la decisión que le resuelve (4).

Es cierto que el Reglamento alude reiteradamente al con-

(3) *Los recursos administrativos*. Madrid, 1960, pág. 198.

(4) *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Madrid, 1956, página 364.

cepto «jurisdicción» (arts. 4, 26 a 32, etc.), lo cual, efectivamente, no tiene un valor decisorio para atribuir carácter jurisdiccional al recurso si, como expresa Garrido Falla, no hay inconveniente en admitir que la Administración realiza también actividad jurisdiccional.

Dice Prieto Castro que «no existe en la materia ni proceso ni jurisdicción, sino un remedio que debe llamarse y que es llamado legalmente reclamación, y una actividad que ha de considerarse y se la considera legalmente como fiscalización o control interno de la Administración en el orden de las Haciendas públicas, o sea de tipo económico-administrativo» (5).

Por último, para Fábregas del Pilar, la resolución que da fin al procedimiento es jurisdiccional para la Administración, pero administrativa para la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Esta postura intermedia trata de explicar el hecho de que dicha resolución ultime la vía gubernativa a efectos del recurso contencioso-administrativo.

2. *Los elementos de la reclamación*

A) *El objeto.*

a) *El concepto general de acto económico-administrativo.*— Este concepto podría obtenerse por extensión al campo económico de la definición de Zanobini (6), resultando como «cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizados por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa *de carácter económico*».

Pero aquí interesa el acto económico-administrativo en cuanto objeto de reclamación en el sistema imperante después del Reglamento de 26 de noviembre de 1959. Este Reglamento distingue también (art. 2.º) entre actos de gestión y actos de reso-

(5) *Cuestiones de Derecho procesal*. Reus, 1947, pág. 331.

(6) F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, 1958, I, pág. 374.

lución de reclamaciones que contra ellos puedan interponerse; enumerando casuísticamente los actos de gestión (7). Puede verse que estos actos participan de la naturaleza propia de los actos de gestión en la enumeración del artículo primero; pero por el hecho de ser considerados por el artículo primero sólo en cuanto que constituyen el objeto de las reclamaciones que regula el Reglamento, quiérese decir que dicho artículo enumera verdaderos actos administrativos. Esta observación es importante, porque no todos los actos económicos de gestión son actos administrativos en sentido estricto. La distinción se observa más acusadamente en el anterior Reglamento de 29 de julio de 1924, de cuyo artículo primero se infería la existencia de actos simples de gestión no declaratorios de derechos y obligaciones, y actos de gestión que por contener estas declaraciones constituían actos administrativos en sentido estricto.

Si identificásemos los conceptos de derecho y obligación fiscal con los de derecho y obligación del Tesoro público, resultaría que los actos comprendidos en la enumeración del artículo primero serían todos actos fiscales, y el acto económico-administrativo sería identificable con «declaración unilateral de voluntad de la Administración creadora de situaciones individuales subjetivas en relación con los derechos y obligaciones fiscales» (8).

En todo caso, se trata siempre de actos creadores de situaciones jurídicas individuales de carácter económico, a los cuales sería posible aplicar cualquiera de las definiciones clásicas del acto administrativo (9).

(7) Actos de investigación, definición, liquidación, recaudación de derechos, cuotas y cantidades; de aplicación de exenciones y bonificaciones fiscales; de reconocimiento o liquidación de obligaciones del Tesoro público; de pago por el Tesoro; de liquidación y recaudación de tasas, arbitrios, derechos y exacciones parafiscales; de reconocimiento y pago de derechos pasivos; de aplicación y efectividad de exacciones locales; de recaudación en vía de apremio (art. 1.º, 2).

(8) FÁBREGAS DEL PILAR: *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, 1943, pág. 45.

Como dice GONZÁLEZ PÉREZ resulta difícil «resumir en una fórmula concreta el tipo de actos susceptibles de impugnación a través de este recurso especial» (*ob. cit.*, pág. 198).

(9) FERNÁNDEZ DE VELASCO: *El acto administrativo*. Madrid, 1929, cap. I; GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*; A. ROYO VILLANOVA: *Elemen-*

b) *El acto económico-administrativo recurrible en materia local.*—No se trata de que sólo el acto administrativo final del procedimiento sea verdadero acto económico-administrativo, sino que es uno de los reclamables en esta vía; y es en este sentido como puede afirmarse que es acto económico-administrativo recurrible el que creando situaciones individuales subjetivas, pone fin al procedimiento de gestión (10). Claro que hoy no resulta totalmente exacto este concepto, puesto que el apartado b), párrafo primero del artículo 44 del Reglamento, admite el recurso contra ciertos actos trámite, aunque no pongan término directamente a la vía de gestión.

También en el procedimiento de gestión existen actos reclamables dentro del mismo procedimiento. Son actos que por crear situaciones jurídicas individuales, constituyen verdaderos actos económico-administrativos, pero no en el sentido del Reglamento de 1959, porque por no agotar el procedimiento de gestión, ni directa ni indirectamente, no son ellos sino los actos de gestión encaminados a resolver tales reclamaciones, los recurribles en la vía que el Reglamento establece.

El contenido del acto local recurrible se concreta en el párrafo primero del artículo 238 del Reglamento de las Haciendas locales. Según él, la reclamación se deduce contra el acto por el que se establezca o indique la obligación de contribuir, la cuota aplicada o la liquidación practicada. Esto no es otra cosa que una delimitación del concepto más amplio que fijan el apartado a) del párrafo segundo del artículo —podrán deducirse reclamaciones contra los actos de aplicación y efectividad de exacciones y sus ordenanzas—; el artículo 727,1 de la Ley de Régimen local y el apartado e) del párrafo segundo del artículo primero del Reglamento de 1959 y que, en definitiva, desemboca

tos de Derecho administrativo, 1943, I, pág. 86; S. ROYO VILLANOVA: *Problemas de régimen jurídico municipal*, 1944, pág. 15.

(10) En la legislación específica municipal se observa claramente la distinción entre procedimiento de gestión y de resolución de reclamaciones contra los actos de gestión; el carácter de acto administrativo del acto de gestión y la posibilidad de reclamaciones en este procedimiento (arts. 223-2, 229 y 245 del Reglamento de las Haciendas locales).

en la idea de acto declaratorio o denegatorio de derechos y obligaciones que predica el artículo 221 del primero de dichos Reglamentos.

El acto local recurrible podría definirse, después de lo dicho, así: «acto emanado de la Corporación en pleno, de la Comisión permanente o de la Presidencia, para declarar una situación individual subjetiva en orden a la aplicación y efectividad de exacciones, poniendo término, directa o indirectamente, al procedimiento gubernativo de gestión» (11).

c) *La ejecutoriedad del acto económico-administrativo.*—El principio de ejecutoriedad del acto administrativo local afirmado con carácter general en el artículo 361 de la Ley de Régimen local, admite respecto al acto económico, la excepción prevista en el artículo 727,4, para el caso de que se hubiera interpuesto contra él la reclamación económico-administrativa.

Esta excepción implica la posibilidad de suspender el procedimiento administrativo de apremio para la cobranza de las cuotas liquidadas, mediante el cumplimiento de los requisitos fijados en el párrafo cuarto del artículo 727 de la Ley, así como en el artículo 737,3. Si bien en el párrafo cuarto del artículo 727 se alude a «depósito» y en el párrafo segundo del artículo 224 del Reglamento de las Haciendas locales a «consignación» del principal y de su 25 por 100, como requisito de la suspensión, el párrafo tercero del artículo 737 de la primera al cual se remiten ambos preceptos, distingue respecto al principal del débito, entre ingreso y consignación, lo cual, teniendo en cuenta el sentido fiscal de ambos términos, parece llevar a la conclusión de que

(11) La expresión literal del apartado b) del artículo 44 del Reglamento, parece admitir una categoría de actos trámite capaces de poner fin directamente a la vía de gestión. Este supuesto es difícilmente concebible por nosotros; porque no siendo nunca el acto trámite, por su propia naturaleza, acto final resolutorio del expediente, solo indirectamente podrá poner término a aquella haciendo imposible su continuación. Por ello, creemos más adecuado referir la impugnabilidad de los actos trámite al caso de que «resuelvan indirectamente sobre el fondo del asunto, haciendo imposible la continuación del expediente» (GARRIDO FALLA: *ob. cit.*, pág. 192).

Sólo así, parece fácil concebir la recurribilidad del acto trámite admitida en el apartado b) del artículo 44.

«con su uso se trata de establecer una diferenciación entre el ingreso a título de pago y el ingreso a título de depósito.

Naturalmente, que en el primero de estos supuestos se impone la suspensión, puesto que pagado el débito ha desaparecido la causa del procedimiento. Pero, ¿puede afirmarse lo mismo en el segundo? La cuestión no deja de tener su importancia, porque si el simple depósito obligara a la paralización del procedimiento para la cobranza, se produciría un verdadero aplazamiento del pago durante toda la tramitación del recurso.

La expresión empleada por el párrafo sexto del artículo 727 de la Ley —«la suspensión se acordará siempre que el reclamante garantice el pago de la obligación...»—, no parece bastante para afirmar la obligatoriedad de la suspensión en el supuesto de depósito, si se tienen en cuenta tanto sus párrafos cuarto y quinto, como el artículo 224 del Reglamento de las Haciendas locales. Positivamente, uno y otro se limitan a prohibir la paralización del procedimiento como consecuencia de la reclamación económico-administrativa, remitiéndose en cuanto a la excepción que prevén, al párrafo tercero del artículo 737, en cuya expresión negativa no se ve otra cosa que una prohibición general de suspensión del procedimiento de apremio; y, en consecuencia, de su interpretación a «contrario sensu», la afirmación de los requisitos necesarios para que la Alcaldía pueda ordenar la suspensión. Es decir, que el párrafo tercero del artículo 737 de la Ley contiene una simple facultad, no un deber; único sentido que armoniza con el párrafo quinto del artículo 727, el cual en otro caso, resultaría innecesario, y actualmente, con el artículo 83, párrafos primero y octavo del Reglamento de 1959, los cuales no imponen la suspensión de la ejecución del acto reclamado, a instancia del interesado, sino que atribuyen al órgano competente la simple facultad de acordarla (12).

(12) No parecen considerarlo así, N. RODRÍGUEZ MORO en *La ejecutividad del acto administrativo*, 1949, págs. 44 y 45, y F. SANS BUIGAS en *Los fallos de los Tribunales económico-administrativos no pueden dejar a los Ayuntamientos a las resultas de la insolvencia de los contribuyentes*. «Revista Moderna de Administración Local», 1949, núm. 461, pág. 206.

Pero la obligatoriedad de la suspensión del procedimiento por el simple hecho

B) *El sujeto activo.*

a) *Capacidad.*—A la capacidad para instar por sí reclamaciones económico-administrativas, alude el artículo 227 del Reglamento de las Haciendas locales, reconociéndosela a las personas naturales que se hallaren en el ejercicio de sus derechos civiles. En el supuesto de limitación de la capacidad jurídica, sólo podrían hacerlo por medio de sus representantes legales.

El Reglamento de 26 de noviembre de 1959 (art. 34), contiene una atribución de capacidad —capacidad de obrar— que, con mejor tecnicismo, se asigna a la mujer casada y a los menores sin intervención del marido o de los padres y tutores. Esta atribución se limita a aquellos derechos cuya actuación está permitida por el ordenamiento administrativo.

b) *Legitimación.*—En el Reglamento de las Haciendas locales estaban legitimados para promover la reclamación, las personas directamente afectadas por el acto o acuerdo impugnado (arts. 226 y 228); siendo, pues, la afección directa del acuerdo a aquellos intereses legítimos la que fundaba el concepto de legitimación.

En el Reglamento de 1959 (art. 35, a), se expone el concepto general de legitimación. Según él, el interés que fundamenta la reclamación, además de legítimo y directo, debe ser personal.

Es interesante el contenido del apartado d) del artículo 35, porque con él se priva de legitimación a quienes hubieren asumido por contrato obligaciones tributarias. En el supuesto de los conciertos autorizados por la sección quinta del capítulo VIII del título III de la Ley de Régimen local, no será ya necesario invocar la doctrina de los actos propios como alegación de fondo encaminada a la desestimación del recurso, porque por

del depósito, parece contraria a la situación «preferente y privilegiada» con que actúa la Administración en la cobranza de tributos, y al carácter de «orden público» de que está dotada su facultad de exigir el pago de aquéllos; cualidades afirmadas por los Decretos competencia y Sentencias de 12 mayo 1932, 6 diciembre 1916 y 29 abril 1935, que cita el segundo de dichos autores.

el juego del presupuesto procesal de la legitimación, deberá declararse aquél inadmisibles (13).

c) *Reclamaciones colectivas*.—El artículo 42,2 del Reglamento de 1959 admite la reclamación colectiva contra los actos de modificación o nulidad de exacciones locales; pero siguiendo la pauta establecida anteriormente por el artículo 23,2 del de 1924, excluye a las que se entablen contra la procedencia de las cuotas impuestas, las cuales, dice, deberán ser individuales.

La validez de la exclusión que hace el párrafo segundo del artículo 42, parece un tanto dudosa, porque el artículo 240 del Reglamento de las Haciendas locales dictado en aplicación del 727,1 de la Ley de Régimen local, admite las reclamaciones colectivas que versen sobre improcedencia de las cuotas impuestas, rechazando la aplicación del artículo 23,2 del Reglamento de 29 de julio de 1924.

Parece, pues, claro, que el artículo 42,2 del Reglamento de 1959 no pueda derogar válidamente al 727,1 de la Ley de Régimen local que admite, con carácter general, las reclamaciones colectivas contra los actos de aplicación y efectividad de exacciones locales cuando afectan «en forma y por motivos similares a varios contribuyentes»; y esto es lo que, frecuentemente, sucede con los actos de imposición de cuotas, los cuales no son otra cosa que una especie de los actos de aplicación y efectividad de exacciones (14).

(13) Hay interés directo cuando el acto administrativo resulta perjudicial para el sujeto, aun cuando éste no sea el obligado legalmente al pago del arbitrio, si asumió esta obligación contractualmente (Sentencias de 6 abril 1957, 6 marzo 1958, 20 mayo 1958, etc.).

La Sentencia de 6 de julio de 1959, define el interés directo como aquél que de prosperar la acción entablada, originaría un beneficio jurídico en favor del accionante; fijando un «concepto general de legitimación extraordinariamente progresivo» (GARCÍA DE ENTERRÍA: *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*. «Revista de Administración Pública», 1959, núm. 30, pág. 141.

(14) Viene a punto recordar la rigurosidad con que la Jurisprudencia mantiene el principio de prelación de normas. Sentencias de 14 febrero 1959, 1.º abril 1959, 6 julio 1959, etc.

C) *Los interesados.*

El artículo 36 del Reglamento fija el concepto general de interesados en la reclamación. Según él lo son todos aquellos que ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la resolución que se adopte.

Este interés legitima para comparecer en el procedimiento ya iniciado, en cualquiera de sus fases, pero sin que pueda retrocederse en el mismo; y esta legitimación alcanzará, por tanto, a la Corporación local como principal interesada en el recurso.

D) *El sujeto pasivo.*

Lo es la Entidad local autora del acto reclamado.

E) *El órgano decisor.*

Decide el Tribunal Económico-administrativo provincial, actuando en única instancia, cualquiera que sea la cuantía de la reclamación (art. 10,2). Por ello, la consideración de la cuantía resulta ociosa tratándose de exacciones locales.

IV. EL PROCEDIMIENTO

1. *Escrito de interposición*

En este escrito, puede limitarse a pedir el reclamante (artículo 94, Reglamento 1959), que se tenga por interpuesta la reclamación, o pueden formularse las alegaciones oportunas con aportación de prueba.

Además de en los lugares que menciona el artículo 76, en sus apartados b), c), d), e) y f), puede presentarse en las oficinas de la Entidad local, según se desprende del apartado a).

El plazo de presentación es de quince días, en lo que coinciden el artículo 94 y el 238,1 del Reglamento de las Haciendas locales.

2. *El acto reclamable y el recurso de reposición*

El recurso de reposición en materia de exacciones locales impuesto con carácter obligatorio por el artículo 218 de la Ley municipal de 1935 (15), pasó con el carácter de potestativo el artículo 273,2 del Decreto Ordenador de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946 y de aquí, con el mismo carácter, al artículo 727,2 de la Ley de Régimen local. Aunque frente al artículo 5.º,2 del Reglamento de 29 de julio de 1924, el de 1959 no menciona este recurso, lo que equivale a su supresión en la Administración económica del Estado, creemos que debe considerarse subsistente en materia local, no sólo por aplicación del principio de prelación de normas, sino también por la especialidad de la Ley de Régimen local respecto a dicho Reglamento (16).

Esta subsistencia puede llegar a repercutir sobre la individualización del acto administrativo recurrible:

a) Si no se usara el recurso de reposición, la reclamación ha de dirigirse contra el acto que hubiera establecido la obligación de contribuir, o aplicado o liquidado la cuota contributiva (artículo 238,1 Reglamento de Haciendas locales).

b) Usando la reposición, la reclamación «se concretará al acuerdo dictado expresamente o al que deba entenderse como tal en la resolución del recurso previo» (artículo 233,2 Reglamento de Haciendas locales).

Es decir, que en este caso el acto reclamable será el que ex-

(15) FÁBREGAS DEL PILAR: *ob. cit.*, págs. 409-410.

(16) La especialidad de la Ley de Régimen local se resalta en los Decretos competencia de 22 octubre y 3 diciembre, ambos de 1959.

presa, o tácitamente por aplicación del silencio administrativo, resuelva la reposición.

Este precepto reglamentario no parece guardar mucha armonía con el artículo 377 de la Ley de Régimen local, pues si en éste se configura aquel recurso como requisito previo a la interposición de toda clase de reclamaciones distintas de las acciones civiles, quiérese decir que el acto o acuerdo al que se otorga el carácter de reclamable en la vía económico-administrativa es el primitivo, y no el que resuelva el recurso de reposición.

Cosa muy distinta hubiera sido que el artículo 238,1 del Reglamento de las Haciendas locales, anticipándose en esta materia a lo que en la suya propia hizo la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (art. 55), hubiera autorizado indistintamente la reclamación, tanto contra el acto objeto de reposición, como contra el que resolviera ésta; pues en sus términos literales, excluyentes de la primera, más que desarrollar la Ley lo que hace es alterar su sentido.

3. *El expediente administrativo*

Comprenderá «todos los antecedentes, declaraciones y documentos tenidos en cuenta para dictar el acto administrativo reclamado» (art. 95,2, Reglamento 1959), debiéndose remitir al Tribunal en el plazo máximo de diez días una vez que sea reclamado. El no envío del expediente después de reclamado por segunda vez, produce los siguientes efectos:

- a) Continuación del procedimiento a solicitud del reclamante, hasta total resolución.
- b) Pérdida por la Entidad local autora del acto reclamado, del derecho a comparecer en la reclamación.

4. *Las alegaciones*

A) *Quiénes pueden formularlas.*—La recepción del expediente en el Tribunal, abre el período de alegaciones que podrán

formularse por «los interesados que hubieren comparecido en la reclamación» (art. 97,1.), es decir, por «aquellos que ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la reclamación» (art. 36). Claro que para que estas personas puedan comparecer, será necesario que estén enteradas de la existencia de la reclamación. Por ello, se echa de menos en el Reglamento un precepto que imponga la publicidad de aquélla, análogamente a como lo hacen los artículos 60 y 64 de la Ley de lo Contencioso-administrativo, en los recursos de este carácter.

B) *Plazo*.—Deben formularse las alegaciones dentro de los quince días de exposición del expediente, acompañándose con los documentos o dictámenes en que los interesados funden su derecho; con posibilidad de pedir ampliación de aquél al exclusivo objeto de presentar aquellos elementos de prueba cuando no los tuvieran en su poder (art. 97,3).

C) *Audiencia a las Corporaciones*.—El concepto de interesado expuesto en el artículo 36 del Reglamento afecta, en primer término, a la propia Corporación autora del acto reclamado. No parece, por tanto, dudoso que deba dársele audiencia en el expediente como a los demás interesados dentro del plazo común de quince días, admitiéndose sus alegaciones. Este trámite resultará así, inexcusable, y no sustituible por el informe a que alude el párrafo 3 del artículo 95, que sólo cuenta cuando aquél es preceptivo o cuando no constasen en el expediente los motivos o fundamentos del acto.

Esta audiencia fué impuesta por vez primera por el artículo 15 del Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928 e incorporada al artículo 239,1 del Reglamento de las Haciendas locales y al 730 de la Ley de Régimen local. El momento más adecuado para comparecer en la reclamación será el del envío del expediente; cumpliéndose así el requisito previo e inexcusable para que la Corporación pueda beneficiarse del trámite de audiencia y formular alegaciones (17).

(17) La solución que parece deducirse del artículo 97,1 del Reglamento, puesto que según él se pone de manifiesto el expediente «a todos los interesados» por un

5. *La prueba*

A) *Medios de prueba.*

Los hechos relevantes para la decisión pueden acreditarse por cualquier medio de prueba (art. 99,1, Reglamento 1959).

Podrán emplearse, por tanto, puesto que el Reglamento no los tasa, todos los medios de prueba admitidos en Derecho o sean los del artículo 578 de la Ley de Enjuiciamiento civil y del artículo 1.215 del Código civil. (Confesión, documentos públicos o privados, dictámenes periciales, reconocimiento judicial, testigos y presunciones).

B) *Proposición de prueba.*

Aunque el Reglamento, que no regula la materia de la prueba con la minuciosidad de la Ley de Enjuiciamiento civil, nada dice sobre el particular, será en el escrito de alegaciones donde los interesados podrán pedir expresamente la apertura del período de prueba, proponiendo las que crean convenientes, tanto si aquéllas se formulan en el escrito de reclamación, como posteriormente en el período de audiencia (arts. 94 *b*), y 99,2); y si la propuesta fuera documental, se unirán a dicho escrito los documentos correspondientes (art. 97,3).

Al Tribunal incumbe admitir o denegar las pruebas propuestas, con posibilidad de recurso ante el mismo, cuya resolución será irrecurrible (art. 102).

plazo común, contradice el artículo 730 de la Ley de Régimen local, en el que se establece que el plazo de audiencia a la Corporación local interesada se contará a partir de la fecha en que se le notifique la presentación por el reclamante del escrito de alegaciones.

Esta es, a nuestro juicio, la solución verdadera porque, como hemos dicho, la Ley de Régimen local debe prevalecer sobre el Reglamento de 26 de noviembre de 1959 conforme además con los principios procesales sobre audiencia.

C) *Carga de la prueba.*

El párrafo segundo del artículo 99 del Reglamento asigna al reclamante la carga de la prueba, con lo que sigue los precedentes del párrafo tercero del artículo 63 del Reglamento de 1924 y artículo 241,3 del Reglamento de las Haciendas locales.

Esto es congruente con la presunción de legitimidad que rodea el actuar de la Administración frente a los particulares; la cual funda, precisamente, el principio de ejecutividad del acto administrativo. El acto administrativo crea así una situación jurídica, dentro de la cual aquella presunción de legitimidad alcanza a los hechos normalmente constitutivos del derecho de la Administración y que, en consecuencia, subsistirá frente a los implicados en ella, mientras no prueben lo contrario. Claro que a veces esta prueba habrá de ser de hechos negativos. Pero ello no representa una inversión de su carga en perjuicio de los administrados (18).

D) *Prueba de oficio.*

Podrá acordarse por el Tribunal cuando estime necesarias nuevas pruebas para dictar resolución. Su práctica abre un nuevo período de audiencia y alegaciones para los interesados (artículo 99,3).

V. EL FALLO

El Tribunal está obligado a resolver la reclamación aunque exista duda racional o deficiencia en los preceptos legales (ar-

(18) La Sentencia de 3 de enero de 1947, defiere la carga de la prueba al litigante que alega un hecho, por el cual se persigue el cambio de la situación jurídica existente», aunque este hecho sea de carácter negativo; fundándose en la presunción de legitimidad de que la situación del caso se hallaba investida.

tículo 104,1); pudiendo, antes de hacerlo, pedir y oír el dictamen de cualquier organismo, Corporación, centro o dependencia oficial (art. 106,1), en casos excepcionales.

Parece, por tanto, que en estos casos podrá oír el dictamen de la Corporación local autora del acto recurrido.

El fallo resolverá no sólo las cuestiones planteadas por los interesados, sino cuantas resultaren tanto del expediente de gestión, como del de reclamación, aunque no hubieran sido promovidas por aquéllos. En este último supuesto deberá el Tribunal exponer estas cuestiones a todos los interesados personados en el procedimiento —a la Corporación también— para que formulen nuevas alegaciones en plazo de diez días.

Esta facultad del Tribunal es la manifestación más acusada de cómo el Reglamento de Procedimiento económico-administrativo soslaya el principio de rogación típico del proceso civil.

El fallo contendrá alguno de los pronunciamientos del artículo 46.2 del Reglamento, es decir, confirmación, declaración de nulidad, simple anulación total o parcial, o modificación del acto impugnado; provocando, o la subsistencia de la liquidación practicada en el procedimiento de gestión, o la devolución total o parcial de las cuotas liquidadas, si se hubieren hecho efectivas.

VI. LOS RECURSOS

1. *Contencioso-administrativo*

La resolución del Tribunal económico-administrativo es recurrible en vía contencioso-administrativa, ante el Tribunal provincial de la jurisdicción (art. 729,1, Ley de Régimen local).

Esta resolución fué exceptuada del requisito de reposición previa a la vía contencioso-administrativa, que con carácter general fija el artículo 52 de la Ley jurisdiccional por el apartado a) de su artículo 53. Si bien, posteriormente, el artículo 126,2 de la Ley de Procedimiento administrativo autorizó su uso en todos los casos del artículo 53 y, por tanto, en el del apartado a),

con carácter potestativo, no le creemos posible en materia local, puesto que, según el artículo 729,1 de la Ley de Régimen local, el acuerdo resolutorio de la reclamación económico-administrativa, pone término a la vía gubernativa (19).

El plazo de interposición del recurso no es el que fija el artículo 388 de aquella Ley, sino el del artículo 58 de la de lo Contencioso-administrativo (20).

2. Revisión.

No constituyendo este recurso una nueva instancia, sino «un recurso extraordinario o excepcional, que se da contra actos administrativos firmes cuando queda racionalmente duda de la validez del acto...» (21), es natural que proceda en el caso de nuestro estudio y supuestos del artículo 136 del Reglamento.

El órgano decisor es el Tribunal Económico-administrativo central.

(19) La supresión del recurso de reposición en la Administración económica del Estado, a que hemos aludido, se refiere al recurso como previo al económico-administrativo.

No es bastante que la Ley de Procedimiento administrativo sea supletoria de las normas que regulan el procedimiento de las Corporaciones locales, pues por este mismo carácter de supletoriedad el artículo 1.º4 no deroga, sino que deja a salvo dichas normas especiales, cuando existen.

En la situación actual la solución, tratándose de exacciones locales, es diametralmente opuesta a la existente en la Administración económica del Estado, posibilidad de la reposición previa a la vía económico-administrativa, e imposibilidad ante la contencioso-administrativa; lo cual es un argumento más en favor de la necesidad de una urgente adaptación del procedimiento local a los principios de la Ley de Procedimiento administrativo.

(20) La aplicación en esta materia de la Ley de lo Contencioso-administrativo frente a la de Régimen local, se deduce de la Sentencia de 21 octubre 1959, referente a plazo del recurso de reposición.

(21) GONZÁLEZ PÉREZ: *ob. cit.*, pág. 180.