

Asunto: Naturaleza de los recursos administrativos contra los actos de gestión recaudatoria.

1.- OBJETO DEL INFORME

Por el Concejal Delegado del Área de Hacienda y Economía se solicita de esta Secretaría General la emisión de informe sobre la clase de recursos que, de acuerdo con la normativa aplicable, pueden ser interpuestos contra las providencias de apremio y demás actos de gestión recaudatoria.

Tal solicitud surge como consecuencia de las diferentes posturas mantenidas por los Servicios integrados en el Área de Hacienda y Economía, después del acuerdo plenario de 26 de marzo del año en curso, sobre régimen de recursos administrativos contra actos dictados por los distintos órganos municipales.

Según se especifica en el escrito de petición de informe, estas posturas se concretarían en las siguientes:

- a)** Para los Servicios de Tesorería, el acuerdo plenario, al establecer el carácter potestativo del recurso de reposición, no se está refiriendo a los actos recaudatorios y por ello proponen que "contra los actos que no agoten la vía administrativa y, en particular, contra la providencia de apremio y demás actos de gestión recaudatoria, el recurso de reposición tiene carácter obligatorio y que su resolución compete al Tesorero y al Jefe del Departamento de Recaudación.
- b)** Los Servicios de Ingresos, por el contrario, mantienen que, partiendo del carácter potestativo del recurso de reposición, admitido por el acuerdo plenario, el recurso procedente contra actos que no agotan la vía administrativa debe ser el de alzada, con cuya resolución se abre el libre acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

A la vista de las posiciones reflejadas, el objeto del presente informe, en una materia que desde el principio se anticipa controvertida y dudosa, será fijar cuál sea el criterio interpretativo, por parte de esta Secretaría General, de la legalidad vigente, señalando que la postura definitiva sólo podrá ser establecida por los Tribunales o una nueva norma que clarifique absolutamente la cuestión debatida.

Prácticamente sobre la misma cuestión y también a petición del Concejal Delegado del Área de Hacienda y Economía, esta Secretaría General emitía informe el día 25 de enero del corriente año. La aparición de alguna Ley posterior -Ley 11/1989-; la adopción por el Pleno Corporativo del acuerdo de 26 de marzo sobre el régimen de recursos administrativos y, sobre todo, el análisis más detenido de la Legislación, aconsejan sustituir en su totalidad aquel informe por el que ahora se emite.

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1.- Sin duda, la diferencia de posturas arranca de la evolución legislativa producida en los últimos años y de manera más dinámica en los últimos meses. Como es sabido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común eliminó el recurso de reposición, con las importantes repercusiones para la Administración Local en la que, al estar asignada la competencia a órganos no sometidos al principio de jerarquía, era imposible utilizar, en la mayoría de los casos, el denominado, en aquella Ley, recurso ordinario. Es cierto, no obstante, que la Disposición Adicional Quinta, párrafo segundo, de la Ley citada, remitía, para la revisión de los actos en vía administrativa en materia tributaria, a la regulación contenida en la Ley General Tributaria, cuyo artº. 160 admite el recurso de reposición, con carácter potestativo.

Más recientemente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, modifica el artº. 108 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para remitir la impugnación de los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho Público de las Entidades Locales, al recurso de reposición previsto en la Ley Reguladora de

las Haciendas Locales, cuyo artº. 14 -en el que se contiene aquella regulación- es modificado por la propia Ley 50/1998.

El párrafo 2 de este artículo establece que *"contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho Público de las Entidades Locales, sólo podrá interponerse el recurso de reposición"* y que mediante este recurso son impugnables *"todos los actos dictados por las Entidades Locales en vía de gestión de sus tributos propios y de sus restantes ingresos de Derecho Público"*.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de Modificación de la Ley 30/1992, que ha entrado en vigor el día 14 de abril pasado, señala, en su Exposición de Motivos, que una de las razones de la nueva Ley se encuentra en las críticas formuladas a la *"supresión del recurso de reposición"*, y por ello establece un nuevo sistema de recursos en el que se producen *"importantes modificaciones"*. *"En particular destaca el establecimiento, en los artºs. 107 a 117, del recurso de reposición con carácter potestativo, atendiendo, sobre todo, a los problemas planteados en el ámbito de la Administración Local"*. La Ley contiene, asimismo, una Disposición Transitoria Segunda, según la cual *"resultaría de aplicación -a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor- el sistema ... de recursos administrativos regulados en la presente Ley"* y otra disposición derogatoria por la que *"quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a la presente Ley"*. Los preceptos citados, al menos, plantearían la duda de en qué medida afectarían, incluso con carácter derogatorio, al contenido de la anterior, tan cercana en el tiempo, Ley 50/1998, como ya se ha puesto de manifiesto en algún trabajo reciente (J.J. Sánchez Ondal: "El Recurso de Reposición en Materia de Haciendas Locales", Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 27, marzo 1999, pág. 21). Aunque se mantiene, sin modificaciones, la remisión a lo dispuesto en la Ley General Tributaria respecto a la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria (Disposición Adicional Quinta, 2), tal referencia no podría considerarse, en estos momentos, ni suficiente ni adecuada respecto a los actos dictados por los órganos de las Administraciones Locales, teniendo en cuenta la recentísima regulación específica contenida en la Ley 50/1998, que acaba de reseñarse.

Cabría, asimismo, citar la recientísima Ley 11/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local ... que ha dado una nueva redacción al artº. 52.1 de la norma básica de la Administración Local, señalando que *"contra los actos y acuerdos de las Entidades Locales que pongan fin a la vía administrativa los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, pudiendo, no obstante, interponer, con carácter previo y potestativo, recurso de reposición"*.

- 2.2.-** La larga cita de los cambios normativos, tan importantes y próximos en el tiempo, producidos en las Leyes en las que se fundamenta la regulación de las Administraciones Locales, debe conducir a la defensa de una interpretación no literalista de los preceptos que ahora interesan, referidos a la revisión de los actos recaudatorios. Una interpretación que, además de apoyada en el sentido de sus palabras, las integre en el contexto, tal como señala el artº. 3 del C.C. y, sobre todo, procure armonizarlas con el sistema normativo general.

Es a partir de estas consideraciones como se llega a la conclusión de que el artº. 14 de la L.R.H.L. -según la redacción dada por la Ley 50/1998-, al margen de las dudas sobre su vigencia, ya señaladas, no debe ser interpretado en un sentido literalista, separado del contexto normativo general, porque tal interpretación no sólo conduciría a dar vida a una figura revisora de los actos administrativos con la misma denominación de recurso de reposición -de tanta raigambre histórica-, pero de caracterización jurídica completamente distinta, es decir, a un recurso de reposición específico en materia tributaria, sino más bien a una desfiguración o desnaturalización de la propia figura revisora.

Por ello, expresiones del artº. 14 citado como *"solo podrá interponerse recurso de reposición"* que, en un sentido literalista, conduciría a la exclusión de cualquier otro recurso, como los de alzada o revisión, e incluso el contencioso-administrativo, habría que integrarlas en el contexto general, sobre todo cuando, como ya se dijo, actualmente, en virtud de los recientes cambios legislativos, se vuelve a contar con un adecuado sistema de recursos. Otro tanto ocurriría con la expresión del mismo artículo referida a que

podrán impugnarse, mediante el recurso de reposición *"todos los actos dictados por las Entidades Locales en vía de gestión de sus tributos propios y de sus restantes ingresos de Derecho Público"*. Más bien habrá que entender la palabra *"todos"* no con un carácter absoluto, sino con referencia a aquellos actos que reúnan los requisitos para ser recurridos en reposición.

- 2.3.-** De cuanto acaba de exponerse, se deduce que debe seguir manteniéndose el concepto y naturaleza consolidada del recurso de reposición, de acuerdo con los Textos normativos básicos, en los que se establece que: *"los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición"* (artº. 116 Ley 30/1992, según la redacción dada por la Ley 4/1999 y artº. 52.1 Ley 7/1985, según redacción dada por Ley 11/1999).

Con carácter general, el artº. 109 de la Ley 30/1992, según la redacción dada por la Ley 4/1999, establece los actos que ponen fin a la vía administrativa y de forma específica por lo que se refiere a la Administración Local, el artº. 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que *"ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades: a) Los del Pleno, los Alcaldes ... y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado ... b) Los de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, ... o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa, y c) los de cualquier otra autoridad u órgano, cuando así lo establezca una disposición legal"*.

En razón al sistema de órganos decisorios existentes en la Administración Local -Pleno y Alcalde- el establecimiento de otras autoridades cuyos actos también puedan agotar la vía administrativa debe efectuarse, como indica el apartado c) anterior, mediante Ley y con absoluta claridad.

- 2.4.-** Algunos actos muy característicos del procedimiento recaudatorio están asignados, a nivel reglamentario, a determinados órganos municipales específicos. Así ocurre con el artº. 5.3, c) del Regla-

mento de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 1174/1987, de 15 de septiembre, que atribuye a la Jefatura de los Servicios Recaudatorios integrada la función de Tesorería (artº. 5.1, b) del mismo Reglamento), la competencia para *"dictar la providencia de apremio ... y autorizar la subasta de bienes embargados"*.

Tales actos, tanto por el órgano que los dicta como por el nivel jerárquico de la norma que establece el ámbito competencial -tan solo reglamentario y no legal- no agotarían la vía administrativa de acuerdo con los preceptos citados en el apartado anterior y, en consecuencia no podrían ser impugnados en reposición, aunque sí cabría el recurso de alzada al que hace referencia el artº. 114 de la Ley 30/1992, según la redacción dada por la Ley 4/1999. Esta ha sido, por otra parte, la postura adoptada por el Ayuntamiento de Madrid, al aprobar la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección, cuyo artº. 82 establece la posibilidad de interponer recurso ordinario -que actualmente sería de alzada- contra *"la pertinencia del procedimiento de apremio y contra los actos y resoluciones dictados en materia de gestión recaudatoria que no pongan fin a la vía administrativa"*.

De acuerdo con la exposición anterior, pueden establecerse las siguientes

3.- CONCLUSIONES

- 3.1.-** La reciente y dinámica evolución legislativa en la que se ha pasado de una situación en la que se había eliminado el recurso de reposición a otra en la que éste vuelve a establecerse junto con todo un sistema de revisión de los actos administrativos, aconseja una interpretación de los recursos en materia tributaria y, en especial, contra los actos de gestión recaudatoria integrada en el contexto normativo vigente.

- 3.2.-** La interposición del recurso de reposición exigirá que los actos contra los que se dirige, reúnan los requisitos señalados por la Legislación, entre ellos, el de haber agotado la vía administrativa.

3.3.- Los actos de gestión recaudatoria atribuidos expresamente a determinados órganos municipales a nivel reglamentario, cuando no agoten la vía administrativa, podrán ser objeto de recurso de alzada, de acuerdo con la Legislación vigente, por lo que, en este momento, no sería preciso modificar el artº. 82 de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento de Madrid, entendiéndose, no obstante, que la referencia al recurso ordinario -denominación actualmente desaparecida- debe entenderse efectuada al recurso de alzada.

Madrid, 11 de junio de 1999

EL SECRETARIO GENERAL,

Fdo.: Paulino Martín Hernández