

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

LO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO: HISTORIA Y ÁMBITO

PEDRO LUIS SERRERA CONTRERAS

Prólogo por el Dr. D. MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

LO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO: HISTORIA Y ÁMBITO

PEDRO LUIS SERRERA CONTRERAS

Prólogo por el Dr. D. MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO



SEVILLA 2016

Colección: Derecho. Instituto García Oviedo
Núm.: 13
Correspondiente a la primera edición impresa de 1966

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistemas de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

EDICIÓN DIGITAL DE LA PRIMERA EDICIÓN IMPRESA DE 1966

© EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA 2016
Porvenir, 27 - 41013 Sevilla
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 452; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <http://www.editorial.us.es>

© PEDRO LUIS SERRERA CONTRERAS 2016

ISBNe: 978-84-472-2037-3
Digitalización y realización interactiva:
Santi García. santi@elmaquetador.es

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL

	<i>Págs.</i>
PROLOGO	V
CAPITULO DE INTRODUCCION: Perspectivas y propósitos	1
Perspectiva del Derecho comparado	3
Contencioso fiscal por vías administrativas	3
Contencioso de organización judicial	4
Opción entre las vías a seguir	4
División atendiendo a la materia	4
Fases o vías sucesivas	5
Problemática	5
Doctrina patria	6
Revisión de lo existente	6
Limitación de los estudios publicados	7
Propósitos	8
Naturaleza del trabajo emprendido	8
Carácter positivo del mismo	9
CAPITULO I: Historia de lo económico-administrativo	11
Delimitación	13
Deslinde objetivo de la materia a tratar	13
Deslinde temporal: fases históricas	14
Prolegómenos	15
Sección 1.ª: Fuero de la Hacienda	15
Proclamación y posterior desaparición de dicho Fuero	15
Proclamación del Fuero	15
Crisis y vacilaciones	16
Desaparición del Fuero propio	17
Vía gubernativa previa	18
Sección 2.ª: Procedimiento administrativo	19
Primeras disposiciones	19
Reglamento de Procedimiento de 1871	20
El problema de las alzadas	21
Sección 3.ª: Recurso contencioso-administrativo	22
Remisión a la dogmática	22
Las reformas de Juan Francisco Camacho	22
PRIMERA FASE: Regulación de lo económico-administrativo	25
Sección 1.ª: Procedimiento en las reclamaciones económicas	27
Reforma de la organización económica provincial	27

Necesidad de regular el procedimiento económico	29
Situación anterior	29
Criterio de la Ley de Bases de 1881	29
Idea del procedimiento creado por el Reglamento de 1881	30
Autoridades competentes	31
Tramitación de la primera instancia	31
Misión del Interventor	32
Tramitación de la segunda instancia	32
Idea de los recursos admitidos en el procedimiento	33
Recurso de nulidad	33
Recurso de queja	33
Recurso de incompetencia	33
Recurso de responsabilidad	34
Sección 2.ª: Reclamación económica y recursos en vía de gestión... ..	35
El Reglamento de 1885 ante esa distinción	35
Crítica de su virtualidad al efecto	35
Sección 3.ª Definición del acto administrativo	36
Preparación del terreno: R. O. de 11 de abril de 1890... ..	36
Definición reglamentaria del mismo: Reglamento de 1890	37
Nueva proclamación del acto administrativo	38
Sección 4.ª Flexibilidad del procedimiento y garantías de los particulares	39
Descentralización en cuanto a los órganos competentes	39
Reglamento de 1890	39
Reformas posteriores	40
Influjo de la legislación administrativa	41
Facilitación progresiva de las alzadas... ..	41
Regulación de las devoluciones de ingresos indebidos... ..	42
Sección 5.ª Corolario de la primera fase... ..	43
Pretendida antinomia lógico-histórica de ella	43
Aclaración de la misma... ..	43
SEGUNDA FASE: Aparición de órganos propios de resolución	45
Sección 1.ª: Prefiguraciones, intentos y primeros logros	47
Precedente de los Tribunales Económicos: Junta de Jefes	48
El Tribunal Gubernativo del Ministerio de Hacienda	48
Su necesidad	48
Creación del mismo	49
Supresión de dicho Tribunal	50
Restablecimiento	51
Intentos de crear órganos propios en lo provincial	52
R. D. de 1899 de Fernández Villaverde	52
Fracaso del intento	53
Sección 2.ª Hacia los Tribunales Provinciales: Línea histórica	53
Fundamentación teórica de la obra de Urzaiz	53
La situación legal anterior	53
Potestad jurisdiccional de la Administración	54
Aspiraciones y realidades	55
La reglamentación de Urzaiz	55
El principio de separación de funciones	55
Composición de los Tribunales creados	56
La reacción de Rodríguez	57
Crítica de los órganos de resolución creados	57
El Reglamento de Rodríguez de 1902	58
Definitivo restablecimiento del Tribunal Gubernativo	58
El Reglamento de Procedimiento de 1903	59
Organos competentes para resolver	59

Laguna apreciada en la esfera central	59
Nuevos intentos en la esfera provincial	60
El Tribunal Provincial de Repartos	60
Los Tribunales de Arbitrios	60
Consagración definitiva en 1924 de los Tribunales Económicos	61
Sección 3.ª: Delimitación del procedimiento económico-administrativo	62
Distinción entre los recursos de gestión y las reclamaciones	62
Precisiones en torno a la definición del acto administrativo	63
Sección 4.ª: Rapidez y agilidad en el procedimiento	64
El Reglamento de la prisa	64
Antecedentes y carácter del Reglamento de 1903	64
Omisiones en que incurrió	65
No exigencia de previo ingreso	65
Introducción del recurso de reposición	65
Intentos generales para acelerar el procedimiento	66
R. D. de 5 de septiembre de 1910	67
R. O. de 6 de febrero de 1917	67
TERCERA FASE: Extensión de la jurisdicción económica	69
Sección 1.ª Ampliación de la jurisdicción de los Tribunales Económicos	71
Robustecimiento de la competencia de dichos Tribunales	72
En materia de condonaciones	72
En la contribución Industrial	73
Con relación a los Jurados Fiscales	73
Ampliación de la materia sometida a su jurisdicción	74
En lo tocante a las Haciendas Locales	74
La parafiscalidad... ..	75
Impacto en la naturaleza de la propia jurisdicción	76
Exclusividad en la competencia de los Tribunales Económicos	77
Excepciones mantenidas	77
Excepciones superadas	77
Sección 2.ª: Acentuación del principio de órganos propios	78
Especialización de los componentes del Tribunal Central	78
Proclamación legal de la separación de funciones	79
Sección 3.ª: Rapidez del procedimiento y garantías del mismo	79
Devoluciones de ingresos indebidos	79
Rectificación de errores materiales	80
Recurso de reposición	80
En el Reglamento de 1924	80
La reforma de 1934	81
Reformas en el procedimiento propiamente dicho	81
Facultades de los Tribunales Económicos	82
Corrección de plazos; decisiones de trámite	82
Sección 4.ª: Valor y sistemática de los Reglamentos de Procedimiento	83
Valor supletorio de los mismos	83
Antecedentes históricos	83
El Reglamento de 1924	84
Valor supletorio del texto de 1924 para la vía de gestión	84
Aparición de la Ley de Procedimiento	84
Problema a que dio lugar sobre aquel valor	85
Estado legal al publicarse el Reglamento de 1959	85
Situación posterior	86
Aplicación primaria del texto de 1924 en la vía de gestión	86
Planteamiento legal de nuestra postura	86
Polémica en torno al recurso de reposición	87
Apoyo legal para la tesis defendida... ..	88

APENDICE: Lo económico-administrativo y la lesividad	91
Antecedentes	93
R. D. de 21 de mayo de 1853	93
R. O. de 30 de marzo de 1867	94
Reglamento del Ministerio de Hacienda de 1871	94
Proyecto de Camacho sobre lo contencioso	96
Ley y Reglamento de Procedimiento de 1881	97
Regulación legal	97
Extensión de la lesividad a la primera instancia	97
Limitaciones a tal extensión... ..	98
Ley y Reglamento de Procedimiento de 1885	97
Reacción frente a la extensión realizada en 1881	99
En concreto en cuanto a los acuerdos provinciales	100
Ley de lo contencioso de 1888	100
Negación de la lesividad para la primera instancia	100
Jurisprudencia en tal sentido	100
Jurisprudencia contraria al tenor legal	102
Ley de Bases de 1889 y Reglamento de Procedimiento de 1890	104
Ley de Bases del Procedimiento Administrativo	104
Reglamento de 1890: Lesividad para la primera instancia	104
Ley reformada de lo contencioso; evolución posterior	104
Ley de 1894: La lesividad se extiende a la 1.ª instancia	104
Posteriores precisiones jurisprudenciales sobre la lesividad	105
CAPITULO II: Ambito de lo económico-administrativo	107
PRIMERA PARTE: Materias propias de la Hacienda estatal	109
Sección 1.ª: Cuestiones sobre personalidad: el bastanteo	109
Planteamiento y sistemática	109
Fase primitiva del bastanteo	111
Sustantividad del mismo	112
Proclamación de su autonomía	112
Reclamación por el particular	112
Recurso de la Intervención	113
Consideraciones finales	114
Sección 2.ª: Apremios administrativos	116
Proclamación general	116
Apremios contra concejales alcanzados en el impuesto de Consumos	117
Negación del carácter fiscal de tales cuestiones	117
Cambio legal de criterio	118
Consolidación de la postura fiscal	118
Naturaleza de las ventas por apremios administrativos	119
Antecedentes jurisprudenciales	119
Afirmación de su carácter gubernativo	119
Regresión de criterio	120
Decisión del problema... ..	121
Proclamación de la naturaleza administrativa	121
Argumentación empleada... ..	122
Alusión a la faceta hipotecaria del problema	122
Jurisprudencia posterior a aquella decisión	123
Confirmación del criterio acogido	123
Delimitación de las "incidencias" del apremio	124
Sección 3.ª: Exenciones y bonificaciones	125
Antecedentes	125
Novedad del Reglamento de 1959	125
Exenciones de la Compañía Telefónica	126

Exenciones de Falange	127
El problema de las Cooperativas	128
Situación actual	129
Nuestra postura	129
Confirmación legal de la misma	130
Sección 4.ª: Principio general de competencia	131
Nuestra tesis sobre su existencia	131
Claramente en el Reglamento de 1924	131
La situación en el Reglamento de 1959	132
Primera vía de prueba: relación con el artículo 44	133
Segunda vía de prueba: relación con el artículo 2	134
Precisiones sobre la tesis de existir el principio general	135
Concreción del principio general de competencia	135
Se refiere al ámbito de lo fiscal	135
Aplicación para ello del criterio objetivo	136
Limitación mediante un criterio subjetivo	137
Jurisprudencia en torno a la concreción del principio	138
Eliminación de las cuestiones de "personal"	138
Algunas materias dudosas	140
Conexión con otras jurisdicciones	141
La jurisdicción económica como común	141
Su carácter de jurisdicción ordinaria	142
Sección 5.ª: Obligaciones y pagos del Estado	144
Obligaciones del Estado	144
Jurisprudencia sobre la materia	144
Casos de inimpugnabilidad... ..	144
Casos en que constituyen materia económica	145
Delimitación doctrinal sobre su carácter económico	146
Nuestra postura	146
Confirmación legal	147
Pagos del Estado	148
Jurisprudencia sobre su carácter de acto administrativo	148
Limitaciones de la Administración en los pagos	150
Indemnización de daños	151
Régimen histórico	151
Régimen actual	151
SEGUNDA PARTE: Otras materias incluídas	155
Sección 6.ª: Tasas y exacciones parafiscales	157
Antecedentes	157
Notas generales sobre su evolución	157
Historia de los preceptos legales	158
Recursos en materia de tasas	159
Precedentes	159
Régimen actual	160
Algunos problemas de las tasas en lo económico	160
Casos en que exista acuerdo ministerial	160
Las tasas judiciales	160
Distribución de las tasas	161
Tasas anteriores a la Ley de 1958	162
Tasas excluídas de dicha Ley	163
Las tasas y la vía de gestión económico-administrativa	164
Devoluciones de ingresos indebidos	164
Recursos de reposición	165
Sección 7.ª: La materia de Clases Pasivas	167
Primitivo régimen en cuanto a recursos	167

Entronque con lo económico-administrativo	168
Observaciones finales	169
Sección 8.ª: Las Haciendas Locales	170
Fase primitiva	170
Legislación aplicable	171
Problemática	171
Entronque con la jurisdicción económica	173
Paso inicial	173
Base remota y fundamento de tal entronque	174
Afirmación de la postura de entronque: órganos propios	175
Expansión del criterio hacendístico	176
Fase moderna	177
Los Estatutos de Calvo Sotelo	177
Legislación del nuevo Estado	178
Problemática que plantea la hacienda local	178
Vigencia de las normas locales sobre lo económico-administrativo	178
El problema en general	178
Puntos concretos	180
Otros problemas de la hacienda local	181
Reclamación contra presupuestos	181
Recaudación de los tributos locales	182
Recurso de nulidad o revisión	183
Sección 9.ª: Recaudación concedida	184
Fundamento de la concesión	185
De carácter objetivo	185
De índole subjetiva	186
Casos de subrogación	187
Problemas sobre su concesión	187
Respecto a quién otorgue la recaudación	187
Respecto a la forma en que se autorice	189
Recursos en materia recaudatoria	190
Fase primitiva	190
Fase moderna	191
Derecho vigente	192
Últimas consideraciones	192
Sección 10.ª: Otras materias	193
Innovación del Reglamento de 1959	193
Amplitud de la innovación	194
Virtualidad del precepto... ..	195
TERCERA PARTE: Materias excluidas	197
Sección 11.ª: Materia civil; vía gubernativa previa	199
Una peculiar opción	199
Alusión al deslinde de la materia civil	199
La vía gubernativa: En lo recaudatorio (su alcance)	200
Introducción de la opción a estudiar	200
Carácter problemático de la opción	201
Crítica legal de la misma... ..	202
Desde su introducción hasta 1958	202
Aparición de Ley de Procedimiento	203
Postura del nuevo Reglamento de Procedimiento	203
Sección 12.ª: Venta de bienes del Estado: cuestiones sobre desamortización	204
Planteamiento general de la cuestión	204
Naturaleza de la desamortización	205
Debate jurisprudencial al respecto	205
Carácter civil de la desamortización	205

Proclamación de su naturaleza administrativa	205
Afirmación posterior de la doctrina administrativa	207
Precisiones en cuanto a los órganos competentes	208
La venta de los dominios en la legislación de Patrimonio del Estado	209
Sección 13.ª: Materia penal	210
El derecho penal estricto y lo económico administrativo	210
Carácter episódico de la confusión	210
Pruebas legales de esta confusión	210
Puntos de contacto en la actualidad	212
El derecho penal administrativo y lo económico	213
Sección 14.ª: La materia de contrabando	214
Evolución histórica	214
Fase de independencia	214
Su entronque con lo económico	215
Momento inicial	215
La Ley de 1904	215
Legislación de la Dictadura	215
Tendencias en el nuevo estado	216
Su problemática en relación a lo económico	218
Naturaleza de los órganos represores del contrabando	218
Punto de partida en la crítica doctrinal	218
Postura histórica de Fernández Villaverde	218
Crítica de tal postura	220
Materia económico-administrativa en el contrabando	221
Punto de partida en la jurisprudencia	221
Indagaciones en nuestro derecho	221
Recurso de nulidad en materia de contrabando	223
Carácter histórico del problema	223
Facetas del mismo	224
Texto adaptado de contrabando	225
Sección 15.ª: Procedimientos reservados al Ministro	226
Nuestra postura... ..	226
Criterio subjetivo seguido por el Reglamento	226
Crítica de la norma reglamentaria	226
Apoyo jurisprudencial... ..	228
Desde la materia del monopolio de petróleos	228
En lo referente a la renta de tabacos	229
Otras posibles interpretaciones del precepto	231
La inimpugnabilidad de los actos ministeriales	231
La excepción al principio de separación de funciones	231
Postura de la ley general tributaria	232
Sección 16.ª: Condena en costas recaída contra el Estado	233
Nacimiento del precepto reglamentario actual	233
Su desarrollo en los Reglamentos de la D. G. de lo Contencioso	235
Crítica a su mantenimiento actual	235
Sección 17.ª: Actos exceptuados por una Ley	237
Posición sistemática del precepto	237
Amplitud de la exclusión y virtualidad de ésta	238
Naturaleza de la exclusión y casos de ella	239
RECAPITULACION sobre el ámbito jurisdiccional	241
Conclusiones de crítica legal sobre el ámbito de lo económico	243
Remisión en cuanto al fundamento de las conclusiones	243
Texto reglamentario que se propone sobre aquel ámbito	243
Carácter histórico vital del estudio trazado	245
Razones de ese carácter	245

	<u>Págs.</u>
Aplicaciones concretas	246
Dificultad de la delimitación del ámbito de lo económico	247
Por razones institucionales	247
Por razones positivas	248
FUENTES DE CONOCIMIENTO utilizadas en la obra	251
Apéndice I Disposiciones legales, reglamentarias e hipotecarias	253
Apéndice II Decretos de competencia	265
Apéndice III Jurisprudencia judicial	265
Apéndice IV Jurisprudencia administrativa	268

P R O L O G O

El procedimiento administrativo en el Ministerio de Hacienda ofrece singulares regulaciones entre las que destaca probablemente como la de mayor relieve la vía económica-administrativa. La distinción en dicho departamento entre la vía de gestión y de resolución de reclamaciones por una parte y de otra la distinción entre las autoridades y órganos activos de gestión y los llamados tribunales económico-administrativos encargados de resolver los recursos en vía administrativa, ofrecen particularidades que no suelen darse tan acusadamente en otros Ministerios.

La misma distinción entre la vía de gestión y la de resolución de reclamaciones determina que en la casi totalidad de los casos el procedimiento económico-administrativo sea puramente un procedimiento de recurso contra un acto administrativo ya producido en vía de gestión. Esta circunstancia, unida a que sólo recibe en esta vía el nombre de recurso de alzada el que se interpone contra las resoluciones de los Tribunales de primera instancia que a su vez son ya resoluciones de un recurso contra el acto de gestión, hace que el particular en ella no tenga de hecho la garantía de la limitación de las instancias que como manera de acortar el procedimiento ofrece la modificación operada en la Ley de Procedimiento administrativo en 1963. ¿Si sólo es recurso de alzada el que se interpone contra la resolución de una Junta arbitral de Aduanas o del Tribunal económico provincial, qué calificación jurídica merecen los recursos que contra una resolución de gestión se interponen ante una Junta arbitral de Aduanas o ante el Tribunal económico-administrativo provincial? A mi juicio tales recursos son verdaderas alzadas ya que, es indudable que no son de reposición, y los efectos de la interposición y resolución de los mismos son idé-

ticos a los efectos de la interposición y resolución de las alzas.

Esta multiplicidad de instancias se ha acrecentado todavía más si cabe con la nueva Ley general tributaria en materia de recursos ante los Jurados fiscales. Corresponde a los Jurados la resolución de los recursos por aplicación indebida de las reglas de distribución y los de agravio comparativo, así como los de agravio absoluto cuando no existan pruebas suficientes. Pues bien, resueltos los recursos de referencia por los Jurados, en vez de acudir como antes a la jurisdicción contencioso-administrativa, habrá ahora que acudir previamente a la vía económico-administrativa. La multiplicidad de instancias administrativas resulta evidente.

Otra cuestión me ha ofrecido dudas en ocasiones en las reclamaciones económico-administrativas. La Ley de Procedimiento administrativo estableció una sana uniformidad en materia de silencio y de recursos. Sociológicamente compruebo que los contribuyentes no hacen uso a su favor de las normas de silencio en la vía económico-administrativa no obstante tardar en resolver los órganos económico-administrativos plazos superiores a los del silencio administrativo. Creo que la falta de utilización del silencio se debe, además de a la duda de si juega en esta materia, al hecho cierto de que los Tribunales económico-administrativos fallan siempre —tarde o temprano— a diferencia de lo que ocurre con los órganos activos de la Administración. No creo que la superespecialidad del procedimiento económico-administrativo pueda justificar la ausencia de técnicas universal y uniformemente admitidas en nuestro procedimiento administrativo. Tal vez esta ausencia de regulación del silencio en la vía económico-administrativa se deba a la aparente, aunque falsa, judicialización que supone el estar atribuida esta vía a Tribunales. En el Derecho procesal judicial no hizo falta nunca regular el silencio judicial ya que el artículo 6.º del Código civil imponía a los jueces la obligación de fallar en todo caso. Un atisbo de esta idea latía también en la antigua regulación del procedimiento económico-administrativo, concretamente en el artículo 75 del Reglamento de 29 de julio de 1924. La exclusión del silencio en esta materia parece ser la idea del legislador según se desprende del párrafo tercero del apartado primero de la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento administrativo. Este criterio por otra parte es confirmado por el Tribunal Supremo en la reciente sentencia de 26 mayo 66.

La historia de las reclamaciones económico-administrativas es

la historia de su constante crecimiento. Esta es la primera conclusión a la que se llega después de la lectura del libro de Serrera Contreras. Por ello ha sido ya un acierto inicial el limitar la investigación a la historia y al ámbito de estas reclamaciones, ya que si el libro no abarca el total estudio de la vía económico-administrativa, la materia estudiada lo ha sido con una profundidad, detenimiento y minuciosidad que han de resultar para todos extraordinariamente útiles. Porque lo importante es que el ámbito de la vía económico-administrativa no sólo ha crecido en relación con las materias del propio Ministerio de Hacienda, sino también incluso con materias de otros departamentos ministeriales, y de otras Administraciones públicas. Y es curioso señalar como la natural mayor independencia de estos Tribunales en relación con los otros organismos ajenos al Ministerio de Hacienda, ha hecho pensar al contribuyente en la que él cree también mayor eficacia de su control en estas materias. La evolución que anota Serrera de este crecimiento es sumamente interesante y en especial muy sugetivo el estudio de la incorporación de la Administración local al control económico-administrativo. La materia de este libro, esto es la historia y el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas, adquiere con el estudio que prologamos un indiscutible enriquecimiento en nuestra bibliografía y será obra de necesaria consulta cada vez que se ofrezca una duda sobre la procedencia de plantear una cuestión ante los órganos encargados de resolver estas reclamaciones.

La amplia formación jurídica de Serrera Contreras, unida al efectivo conocimiento real de la materia que por su cargo de Abogado del Estado tiene, han dado a su libro el rigor jurídico de una investigación junto a la utilidad práctica que es difícil obtener cuando no se viven los problemas en la realidad de cada día. Debo añadir que este estudio constituye la tesis doctoral de su autor que fue leída y calificada de sobresaliente "cum laude" en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla por un tribunal integrado por los profesores, Gutiérrez Alviz, Martínez Useros, García Año-veros, Rodríguez Piñero y Clavero Arévalo.

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO

