

Organización y funcionamiento de los Tribunales Económico-Administrativos Municipales⁽¹⁾

1. Introducción. 2. Cuestiones Generales.
3. Relaciones entre los Tribunales Económico-Administrativos y la Intervención General Municipal.
4. Relaciones entre los Tribunales Económico-Administrativos y la Asesoría Jurídica. 5. Conclusiones.

Miguel Alonso Gil *

1. INTRODUCCIÓN

La creación obligatoria de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, en los municipios a los que resulta de aplicación el Título X de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local –en adelante LRBRL–, reinstaura para estos municipios, la vía económico-administrativa en el ámbito local.

El novedoso modelo de organización introducido en el ámbito económico-financiero por el citado Título X, obliga al establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de la Administración Tributaria Municipal, incluido el Tribunal Económico-Administrativo. De lo con-

trario, no se cumplirían los fines que sirven de fundamento para la reinstauración de la vía económico-administrativa en el ámbito de los tributos locales⁽²⁾.

Para estos municipios, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local – en adelante LMGL- ha establecido un nuevo modelo de organización en materia económico-financiera y presupuestaria (art. 134 LRBRL), potestativamente ha previsto la creación de un órgano de gestión tributaria (art. 135 LRBRL), ha regulado el órgano responsable del control y de la fiscalización interna (art. 136 LRBRL) y ha creado el órgano para la resolución de las reclamaciones económico administrativas (art. 137 LRBRL)⁽³⁾.

* Vocal-Secretario del Tribunal Económico-Administrativo de la Ciudad de Móstoles. Profesor asociado Derecho Financiero y Tributario Universidad Carlos III de Madrid.

- (1) Versión escrita y corregida de la intervención en la Jornada sobre LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES, celebrada en Móstoles el día 26 de octubre de 2005, organizada por el Ayuntamiento de Móstoles, con la colaboración de la Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Estudios Fiscales y Editorial Aranzadi
- (2) En el apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre para la Modernización del Gobierno Local se especifican los fines que se persiguen con la creación de estos órganos indicando que "También se prevé la existencia de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local, cuya composición y funcionamiento pretenden garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia tan patentemente requeridas por los ciudadanos en este ámbito. Este órgano puede constituir un importante instrumento para abaratar y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en un ámbito tan sensible y relevante como el tributario, así como para reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa, con el consiguiente alivio de la carga de trabajo a que se ven sometidos los órganos de esta jurisdicción".
- (3) Supera el contenido de este artículo el nuevo modelo de organización en materia económico financiera y presupuestaria habilitado por la LMGL, si bien a fin de contextualizar esta exposición se hace referencia aquí, al Informe emitido por el MAP sobre la aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, a los municipios de gran población a los que afecte directamente, que en relación con el modelo de organización en materia económico-financiera y presupuestaria contiene las siguientes apreciaciones:



En esta exposición se van a analizar las relaciones entre los diferentes órganos que conforman el nuevo modelo de organización en materia económico financiera y presupuestaria habilitado por la LMGL, incidiendo especialmente, en la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre el Tribunal Económico-Administrativo Municipal y los órganos de gestión tributaria, asesoría jurídica y fiscalización interna.

2. CUESTIONES GENERALES

La LMGL ha establecido un régimen jurídico específico para los Municipios de gran población, adicionando a la Ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local – en adelante LRRL – un Título X, cuyo ámbito de aplicación se detalla en el 121⁽⁴⁾. El acceso del municipio de Móstoles a este peculiar régimen jurídico, tiene su basamento en la letra d) del apartado 1 del citado artículo, que señala que también resultará de aplicación a los Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien con la exigencia en este supuesto, de que las Asambleas Legislativas correspondientes decidan sobre la procedencia de su aplicación.

Con esta finalidad, la Corporación Pleno del Ayuntamiento de Móstoles, en sesión celebrada en

febrero de 2004, acordó por unanimidad solicitar a la Asamblea de Madrid su inclusión en el Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población, aprobando el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión ordinaria de noviembre de 2004, la inclusión del Municipio de Móstoles, en el ámbito de aplicación del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población.

A fin de aplicar esta novedoso régimen jurídico a la realidad organizativa de este Ayuntamiento, y conforme a lo establecido en el art. 28 de la Ley 2/2003, de 11 de Marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, el Pleno Municipal aprobó el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Móstoles, dedicándose el art. 243 al órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas regulando su creación, funciones y composición. Y señalando su apartado quinto, en relación con su funcionamiento que "...Su composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones se regulará por reglamento aprobado por el Pleno, de acuerdo en todo caso con lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano".

"-El interventor del ayuntamiento pasa a desempeñar el puesto de interventor general municipal (disposición transitoria quinta Ley 57/2003). Se trata de una medida automática, de aplicación desde el 1 de enero de 2004. Dicho órgano limita sus funciones al control y a la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en los términos del art. 136 de la LRRL.

-El tesorero del ayuntamiento pasa a desempeñar el puesto de titular del órgano que tenga encomendadas las funciones de tesorería (disposición transitoria quinta Ley 57/2003).

-Mediante normas orgánicas (plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley), se determinarán el órgano u órganos que ejercerán las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería, recaudación, funciones todas ellas reservadas a habilitados nacionales, menos la de presupuestación (art. 34 LRRL). Ello supone que, mientras se regula la materia, debe entenderse que la contabilidad continúa encomendada al interventor general, y la jefatura de la recaudación al Tesorero. Por otra parte, nada impediría encomendar al tesorero todas esas funciones, puesto que le está reservada la tesorería por la D.T. quinta y el art. 134.1 habla de "órgano u órganos" que han de ejercitar ese conjunto de funciones, con lo que cabe asignarlas a uno sólo, en este caso el tesorero. Por la misma razón, nada impediría asignarle también la función de recaudación, junto con la de tesorería. En cambio, dada la configuración que se realiza de la función de intervención, no es posible en ningún caso que la normativa orgánica atribuya al interventor general la función de contabilidad, pues la intención manifiesta del legislador ha sido atribuirle a otro órgano.

-Potestativamente, puede crearse un órgano de gestión tributaria que debe regularse, como órgano complementario que es (art. 123.1 c) mediante normas orgánicas (plazo de seis meses). En ese caso, la función de recaudación y su titular quedan adscritos a este órgano (art. 137).

-Debe regularse mediante normas orgánicas y constituirse el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas (plazo de seis meses) (art. 137 LRRL)". (Texto íntegro del Informe en "La Ley de Modernización del Gobierno Local" Estudios 17 páginas 143 a 150 Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona 2004)

(4) El art. 121.1 de la LRRL señala que "Las normas previstas en este título serán de aplicación: A) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. B) A los municipios capitales de provincia cuya población supere los 250.000 habitantes. C) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes en las instituciones autonómicas. D) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales específicas. En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos".

Por todo ello, en aplicación de los arts. 137 de la LRBL y 243 del Reglamento Orgánico, el Pleno del Ayuntamiento aprobó con fecha 9 de junio de 2005 (BOCM N.-158 de 5 de julio de 2005), el Reglamento Orgánico por el que se regula el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de la Ciudad de Móstoles. Y de acuerdo con la D.F. 3ª apartado primero del Reglamento Orgánico, el Tribunal Económico-Administrativo Municipal existe en el municipio de Móstoles, a partir del día 6 de julio de 2005, día siguiente al de la publicación del Reglamento Orgánico del Tribunal en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

De los artículos señalados en el apartado anterior, se deduce que los Reglamentos Orgánicos que regulen los Tribunales Económico-Administrativos Municipales –en adelante TEAM– contienen la regulación de dos materias con sustantividad propia: de una parte la regulación de la composición, competencias, organización y funcionamiento del Tribunal, y de otra la regulación del procedimiento de las reclamaciones. Y con base a esta diferenciación, en los apartados siguientes se van a analizar diversas cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del Tribunal Económico-Administrativo de la Ciudad de Móstoles, que han requerido de una necesaria adaptación de la Ley General Tributaria y de la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas ⁽⁵⁾.

3. RELACIONES ENTRE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES Y LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN TRIBUTARIA

Con carácter previo se realizan dos precisiones:

- En primer lugar, la LMGL prevé un régimen orgánico específico para los municipios de gran población, que atribuye el ejercicio de las potestades tributarias a órganos administrativos, a diferencia del régimen general, que las atribuye a órganos políticos. De esta forma las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y en lo que aquí interesa gestión tributaria y recaudación son ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento Orgánico Municipal, abriéndose al efecto diversas alternativas para el Ente Local:

- Órgano de tesorería, contabilidad y recaudación.

- Órgano de presupuestación, tesorería, contabilidad y recaudación.

- Órgano de Gestión Tributaria con competencia en materia de recaudación.

- En segundo lugar, señalar que estas funciones pueden realizarse bien desde una completa centralización en la propia estructura municipal, o bien de forma descentralizada a través de un organismo autónomo local o una entidad pública empresarial. Si bien de las dos formas de gestión descentralizada, resulta más adecuada a la función de gestión tributaria y recaudación la primera, al implicar ejercicio de autoridad ⁽⁶⁾.

(5) También supera a esta exposición el estudio general del ámbito material de la potestad reglamentaria de los EELL y en particular el examen del contenido esencial, posible o prohibido al Reglamento Orgánico de estos órganos para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. El art. 137.5 de la LRBL señala escuetamente que "Su funcionamiento se basará en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad. Su composición y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones se regulará por reglamento aprobado por el Pleno, de acuerdo en todo caso, con lo establecido en la LGT y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano". Señala PLAZA VAZQUEZ, A.L. en "La nueva vía económico-administrativa en las grandes ciudades (común y foral). Jurisprudencia Tributaria Aranzadi N.-1/2004 que "...la salvedad legal, del art. 137.5 relativa a la habilitación a la norma municipal para que realice adaptaciones en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano parece dejar un cauce muy estrecho a la norma municipal". En nuestro criterio, el contenido del art. 137.5 es muy similar al del art. 12 del TRLRHL, tras la modificación de la LRHL por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Por lo que ambos preceptos deben ser interpretados siguiendo la línea trazada por el TC en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en la que se refuerza la potestad reglamentaria de los EELL, y a la luz del art. 7 e) de la LGT y especialmente de los apartados primero y tercero de su D.A. 4 que señalan respectivamente que "La normativa aplicable a los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales en materia de recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas será la prevista en las disposiciones reguladoras de las Haciendas Locales" y que "Las Entidades Locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales". Entendemos por tanto, que los contenidos en esta materia de la Ley General Tributaria y del Reglamento General de Revisión, evidencian que sólo se ha tenido en cuenta la realidad orgánica y funcional de la Administración Tributaria Estatal, por lo que deviene en imprescindible su adaptación al ámbito local.

(6) A título ejemplificativo el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Móstoles de 31 de marzo de 2005 crea dentro de su Administración centralizada el Órgano de Gestión Tributaria y Recaudación (art.241 ROAM) al que atribuye competencias en materia de recaudación, en tanto que en el Ayuntamiento de Madrid se crea la Agencia Tributaria de Madrid bajo la forma jurídica de organismo autónomo dotada de personalidad jurídica diferenciada y con competencias entre otras, para la gestión, liquidación, inspección, recaudación, y revisión de los actos tributarios municipales y la recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público (Estatutos del Organismo aprobados el 23-12-2004 y publicados en el BOCM N.-309 29-12-2004).

Realizadas estas dos consideraciones, resulta incuestionable la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre este órgano y el Tribunal Económico-Administrativo Municipal, dadas las competencias de los Organos de Gestión Tributaria y las funciones de los TEAM ⁽⁷⁾.

La necesaria coordinación no deriva exclusivamente, de la similitud señalada en el apartado anterior, en relación con el objeto material sobre el que estos órganos realizan sus funciones y competencias, sino que también es consecuencia del propio diseño del procedimiento para la tramitación de las reclamaciones económico administrativas.

En primer lugar, por lo que se refiere a la iniciación del procedimiento general económico-administrativo resulta necesario resaltar, que la nueva LGT ha introducido como novedad que la reclamación económico-administrativa se presente ante el órgano que dictó el acto recurrido y no ante el propio Tribunal (art. 235.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre) ⁽⁸⁾, medida que pretende agilizar la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas presentadas ⁽⁹⁾. Ahora bien, este propósito sólo se conseguirá si existe un canal de comunicación eficaz entre el Organo de Gestión Tributaria y el Tribunal, o si desde el propio Tribunal, se tiene acceso al Registro General de Documentos, pues de lo contrario, el Tribunal no tendrá conocimiento de la existencia de la presentación de la reclamación económico-administrativa hasta su remisión por el Organo de Gestión Tributaria.

En este punto, resulta interesante la creación en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de las Oficinas de Relación con los Tribunales ⁽¹⁰⁾, es evidente que no puede reproducirse en el ámbito municipal el modelo organizativo de la AEAT, pero sí pueden resultar trasladables algunos de los cauces formales de comunicación ⁽¹¹⁾, por ejemplo en relación con la formación del expediente administrativo para su envío al Tribunal, puede ser de utilidad la previsión señalada en el punto segundo apartado 1 de la Resolución de 21 de diciembre de 2005 (BOE 03-01-06) que indica que "Cuando la totalidad o parte de los antecedentes estén disponibles en las bases de datos de la AEAT en forma de imágenes u otros documentos electrónicos, en el expediente se incluirá una copia impresa y diligenciada de ellos, en la medida que no se aplique lo previsto en el apartado 3.2. último párrafo".

En segundo lugar, resulta necesario establecer un cauce formal de comunicación para poner en práctica las novedosas facultades de anulación de los actos recurridos por los órganos de gestión, previstas en el art. 235 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre y en el art. 52 del Reglamento general de desarrollo de la citada Ley, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo. Sería conveniente que en este ámbito se regularan en la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección la diversidad de situaciones previstas en la norma reglamentaria, tanto en relación con la documenta-

(7) El art. 135.2 señala que corresponden al órgano de Gestión Tributaria entre otras, las siguientes competencias: A) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales. B) La recaudación y revisión en período ejecutivo de los demás ingresos de Derecho Público del Ayuntamiento. C) La tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida, et... Y el art. 137.1 apartado a) señala que corresponderá al órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de Derecho Público, que sean de competencia municipal.

(8) Señala el art. 235.3 de la LGT que "El escrito de interposición se dirigirá al órgano administrativo que haya dictado el acto reclamable que lo remitirá al Tribunal competente en el plazo de un mes junto con el expediente correspondiente, al que se podrá incorporar un informe si se considera conveniente...":

(9) Así lo refleja GARCIA-MONCO A.M. en La nueva Ley General Tributaria (Dr. Calvo Ortega R y Cord. Tejerizo López J.M.) al indicar que "de esta forma se suprime el enojoso trámite de que una vez recibido el recurso por el Tribunal, éste debía reclamar el expediente al órgano de gestión (con notables retrasos en algunas ocasiones) y además ahora el órgano de gestión puede además evacuar un informe sobre el mencionado expediente.

(10) La Resolución de 30 de diciembre de 2002, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presidencia de la A.E.A.T, crea las Oficinas de Relación con los Tribunales y establece que dichos órganos son los encargados de canalizar las relaciones entre los órganos de la A.E.A.T. y los Tribunales Económico-administrativos y los Jueces y Tribunales del Orden Contencioso-administrativo, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Servicio Jurídico de la Agencia.

(11) Se hace referencia aquí a la Resolución de 21 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y Presidencia de la AEAT (BOE 03-01-2006) en la que se dictan criterios de actuación en materia de suspensión de la ejecución de los actos impugnados mediante recursos y reclamaciones y de relación entre los Tribunales Económico-Administrativos y la AEAT.

ción que debe remitirse a los TEAM, como en relación a las facultades de anulación que pueden ejercerse en cada supuesto ⁽¹²⁾.

Por último, se quiere significar en este apartado, que la coordinación tiene un momento procesal fundamental en la fase de ejecución de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Municipales, de nada sirve una resolución en plazo, si posteriormente se demora su ejecución. Es necesario por tanto el establecimiento de un cauce para el envío a cumplimiento de las resoluciones de los TEAM. La existencia de un interlocutor único en el seno del Organo de Gestión Tributaria, que centralice la recepción de las resoluciones del Tribunal y que vele por su cumplimiento, deviene imprescindible ⁽¹³⁾.

4. RELACIONES ENTRE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS Y LA INTERVENCIÓN GENERAL MUNICIPAL

Se analiza en este apartado el régimen de control interno de las resoluciones emanadas de los Tribunales Económico-Administrativos Municipales.

A tal fin, conviene señalar con carácter previo, que el órgano responsable del control y de la fiscalización interna, según resulta del art. 136 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, es la Intervención General Municipal, a la que corresponde la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia. En este punto señala el art. 133 h) de la mencionada Ley que "todos los actos, documentos y expedientes de la Administración municipal y de todas las entidades dependientes de ella, sea cual fuere su naturaleza jurídica, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico estarán sujetos al control y fiscalización interna por el órgano que se determina en esta Ley,

en los términos establecidos en los arts. 194 a 203 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales" (remisión que en la actualidad hay que entenderla realizada a los arts. 213 a 222 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

En relación específicamente con la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, el apartado 2 del art. 137 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre precisa que "la resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo". El citado precepto omite cualquier referencia al control administrativo de las decisiones adoptadas por el Tribunal Económico-Administrativo Municipal, por lo que puede deducirse que descarta la existencia de cualquier clase de fiscalización o control, excepto obviamente el jurisdiccional.

En consecuencia, se hace necesario resolver la aparente contradicción existente entre las normas reguladoras del control y fiscalización interno, competencia de la Intervención General Municipal, y la independencia de las resoluciones que resuelven las reclamaciones económico-administrativas, competencia del Tribunal Económico-Administrativo Municipal. En última instancia se trata de determinar si las resoluciones que emanan del citado Tribunal han de ser objeto de fiscalización previa por la Intervención Municipal.

En este punto hay que señalar que las normas de régimen local no dan una respuesta explícita a esta cuestión. Dado que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y obviamente, por la fecha de su aprobación, el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, no hacen referencia a la fiscalización de las resoluciones que emanan de los

(12) A título de ejemplo se hace referencia a la Circular de la Dirección General del Catastro de 01.03/2006 de 7 de febrero sobre Tramitación de las Reclamaciones Económico-Administrativas en la que se analizan en el ámbito catastral las diferentes situaciones que se pueden producir en función de si se ha interpuesto previamente recurso de reposición o si éste ha sido o no resuelto expresamente.

(13) En relación con el envío a cumplimiento de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos a la AEAT ver el apartado séptimo de la Resolución de 21 de diciembre de 2005 (BOE 03-01-06).

Tribunales Económico-Administrativas Municipales.

En base a las consideraciones anteriores se hace necesario analizar la normativa presupuestaria en el ámbito de la Administración Estatal en relación al control interno contenida en:

- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (arts. 92 y s.s.).

- El Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (BOE 25-01-96).

- La Circular 3/1996, de 30 de abril, por la que se dictan instrucciones sobre función interventora.

En relación con los recursos, la mencionada Circular señala en su Instrucción segunda, "Que de acuerdo con el art. 17 1 a) del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre están sometidos a intervención previa los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico, siendo el régimen de ejercicio, ordinario o especial de fiscalización limitada, aplicable a dichos actos el previsto para el expediente original por formar parte del mismo procedimiento. Idéntico criterio deberá aplicarse a los expedientes de revisión de actos administrativos.

No obstante, (continúa la Circular) las resoluciones de los órganos económico-administrativos están excluidas de intervención, pues dichos órganos no tienen atribuidas funciones de gestión, sino conforme al art. 90 de la Ley General Tributaria, de resolución de las reclamaciones que se susciten contra los actos de gestión, ejerciendo unas funciones calificadas como de "jurisdicción delegada" siendo, por tanto, un órgano de autocontrol de la Administración. Es esta naturaleza de órgano especial, carente de funciones de gestión, lo que determina que sus resoluciones no estén sometidas a intervención. A mayor abundamiento, la legitimación que el ordenamiento jurídico otorga a los intervinientes para recurrir dichas resoluciones nos conduce al mismo resultado, pues de estar sometidas a fiscalización no tendría sentido esta legitimación para recurrirlas".

Excluidas las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Estatales del control interno de la Intervención, procede a continuación resolver si esta solución es trasladable a las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos de los Municipios de Gran Población. Para ello es necesario analizar si las resoluciones de los Tribunales Estatales y Municipales participan en su esencia de un mismo régimen jurídico, resultando que la mayor parte de los preceptos de la Ley General Tributaria dedicados a las reclamaciones económico administrativas son aplicables a las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en los Municipios de gran población, a título enunciativo: art. 232 (legitimados e interesados); 234 (procedimiento general económico-administrativo); art. 236 (tramitación); art. 237 (extensión de la revisión); art. 238 (terminación); art. 239 (resolución); 240 (plazo de resolución); art.245 (procedimiento abreviado ante órganos unipersonales); art. 246 (iniciación); art. 247 (tramitación y resolución).

En consecuencia, los preceptos mencionados en el apartado anterior expresan una regulación muy similar para los Tribunales Económico-Administrativos Estatales y Municipales, participando ambos de la misma naturaleza jurídica, es decir no tienen atribuidas funciones de gestión, son órganos de autocontrol de la Administración con funciones de jurisdicción delegada ⁽¹⁴⁾. Es por ello, por lo que puede concluirse que las resoluciones de los Tribunal Económico-Administrativo Municipales no han de ser objeto de fiscalización previa.

Argumentada la exclusión de intervención se entiende que para que exista una mayor seguridad jurídica y dado que la Circular 3/1996, de 30 de abril, por la que se dictan instrucciones sobre función interventora, es de aplicación para los órganos económicos-administrativos del Estado, la incorporación de la mencionada doctrina a los EELL debe realizarse a través de su inclusión en las Bases de Ejecución Presupuestaria, pues como señala el art. 165 del TRLRHL, las mismas contendrán la

(14) Sobre la naturaleza jurídica de los Tribunales Económico-Administrativas resulta ilustrativa la introducción de la Memoria de los Tribunales Económico-Administrativos del año 2004 págs. 17 y 18, en la que se analiza esta cuestión, para los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, y se reproduce al efecto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de marzo de 2000, en la que se habilita a estos Tribunales ha presentar cuestiones prejudiciales en el ámbito del derecho comunitario.

adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad.

5. RELACIONES ENTRE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS Y LA ASESORÍA JURÍDICA

En relación con el régimen de recursos contra las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo, hay que partir de lo señalado en el ya mencionado art. 137.2 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que indica expresamente que la resolución que se dicte (por el Tribunal Económico-Administrativo Municipal) pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Por lo tanto, los legitimados para promover las reclamaciones económico-administrativas, es decir los obligados tributarios y los sujetos infractores, así cualquier otra persona cuyos intereses legítimos resulten afectados por el acto o la actuación tributaria (art. 232.1 de la LGT), contra las resoluciones recaídas en esta sede, deberán interponer el oportuno recurso contencioso-administrativo. Si bien, cabe la posibilidad de que en los supuestos tasados del art. 239.5 de la LGT puedan presentar potestativamente recurso de aclaración ante el propio Tribunal Económico-Administrativo Municipal.

Por lo que se refiere a la posibilidad de recurso por los propios órganos municipales de las resoluciones que emanen del Tribunal Económico-Administrativo, es necesario señalar que para el Ente Local pueda interponer recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de su TEAM deberá acudir previamente al procedimiento de lesividad, conforme a lo establecido en los arts. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 218 de la Ley General Tributaria, de la misma manera que ha de hacerlo, el Ministerio de Hacienda respecto de las resoluciones de los órganos económico-administrativos estatales.

Dicha declaración de lesividad deberá adoptarse en el plazo máximo de cuatro años tal como establece el apartado segundo del citado art. 218 de la LGT. A título de ejemplo, este procedimiento fue el seguido por el Ministerio de Hacienda en la Orden de 24 de febrero de 1997 por la que se declara lesiva a los intereses públicos la Resolución del TEAC de 16 de diciembre, dictada en la reclamación económico-administrativa RG 5525-95 ⁽¹⁵⁾.

En este punto, y como consecuencia del desajuste para los municipios de gran población, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de la declaración de lesividad como competencia exclusiva del Pleno, se hace necesaria una regulación detallada en la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección que contemple el procedimiento de declaración de lesividad y que incorpore en orden a su iniciación, tramitación y resolución las particularidades de la organización de cada municipio y en la que en todo caso, se debería incorporar informe de la Asesoría Jurídica Municipal sobre la procedencia de que el acto sea declarado lesivo.

Por último, se hace necesaria la regulación, a través de la Ordenanza General y del Reglamento Orgánico de estos Tribunales, del resto de los procedimientos especiales de revisión en relación con las resoluciones de los TEAM. La diversidad organizativa de los Ayuntamientos que han creado estos órganos, da lugar a que la atribución de competencias no sea unívoca en todos los municipios en los que se han creado los TEAM ⁽¹⁶⁾.

6. CONCLUSIONES

Consideramos, que de todo lo señalado, pueden extraerse dos reflexiones finales:

La primera, es que sólo una adecuada coordinación entre estos Tribunales Económico-Administrativos Municipales y el resto de órganos que intervienen en la gestión tributaria municipal, hará efectiva la previsión contenida en la

(15) Es esta una solución que ya se desprende del propio Reglamento Orgánico del Tribunal Económico Administrativo de la Ciudad de Mostoles al señalar en su art. 5 en relación a un supuesto específico relativo a la Formación de voluntad del Tribunal que "...quien formule voto reservado podrá proponer la declaración de lesividad de la decisión, dirigiéndose al Concejal-Delegado que ostente competencia en materia de Hacienda, enviándole copia del acuerdo o resolución y de su voto reservado con los razonamientos que considere oportunos".

(16) A título de ejemplo se hace referencia aquí al Decreto del Concejal de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid de fecha 1 de febrero de 2006 (BOCM N.-34 09-02-06) en el que se delegan competencias en materia de nulidad de pleno derecho y lesividad en el Secretario General del TEAM y en el Presidente del Tribunal.

Exposición de Motivos de la LMGL y que tiene por finalidad agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en este ámbito de actuación. De lo contrario se reproducirían, los retrasos que se producen en el seno de los Tribunales Económico-Administrativos Estatales y Autonómicos.

Por último, y como corolario de la anterior, sólo una actuación ágil, eficaz e independiente de estos Tribunales en la resolución de las reclamaciones, que en última instancia facilite el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 de la CE, fundamenta la propia existencia de estos órganos, y en este punto es importante tener presente el documento de trabajo de modificación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de fecha 05 de julio de 2006 que en relación con el régimen de organización de los municipios de gran

población señala en la Disposición Transitoria primera que *"Los municipios que a la entrada en vigor de esta Ley hayan procedido a asumir la organización prevista en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán continuar con dicho régimen en tanto no se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo previsto en esta Ley, si bien carecerá de carácter obligatorio la instauración de aquellos órganos que no resulten de constitución necesaria con arreglo a lo previsto en el Título IV de la presente Ley. No obstante, se mantendrá en dichos municipios el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, que se regirá por lo dispuesto en dicho Título, al igual que la regulación de las reclamaciones económico-administrativas previstas en el mismo"*.