

CIJA

Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

Resoluciones económico- administrativas y justicia administrativa

Francisco Velasco Caballero
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Francisco Velasco Caballero





ORDEN DE 11 JULIO DE 2012, POR LA QUE SE CONSTITUYE EN EL SENO DE LA COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN UNA SECCIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DE LA LEY DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

La justicia es un recurso escaso. Por eso, las leyes procesales no sólo deben garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución). También deben asegurar una aplicación eficiente de los medios judiciales, tanto personales como materiales. Y es que la justicia -como parte del Estado- se rige también por los principios de asignación equitativa, eficiencia y economía en el gasto público (artículo 31.2 de la Constitución).

La tutela judicial efectiva y el pleno control judicial de la Administración son ya una realidad. La aprobación de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -Ley 29/1998, de 13 de julio- supuso la adaptación del proceso contencioso-administrativo al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución) y al principio de control jurisdiccional pleno de la actuación administrativa (artículo 106.1 de la Constitución). Cuestión distinta es la eficiencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No hay dificultad en afirmar que con los recursos personales y materiales disponibles se podría alcanzar una justicia más ágil. Lo que está en cuestión no es la calidad de nuestra jurisdicción contenciosa sino si los medios humanos y materiales existentes se emplean de forma óptima.

Dado que la actividad jurisdiccional está procedimentalizada, el análisis de eficiencia económica se puede proyectar sobre la ley que rige el proceso contencioso. De ese análisis de eficiencia bien podría resultar que algunas pautas procesales aporten poco a la calidad y agilidad de la justicia contenciosa, y en cambio supongan un alto coste económico relativo. Y también podría resultar que se estén destinando elevados medios judiciales a la satisfacción de pretensiones procesales no fundamentales.

Por todo ello se ha considerado conveniente reunir una serie de expertos en el seno de una Sección Especial de la Comisión General de Codificación para proponer reformas de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa que mejoren la eficiencia del orden contencioso sin menoscabo de los niveles de tutela judicial efectiva ya alcanzados.

En su virtud, dispongo lo siguiente:

Primero. Se constituye una Sección especial en el seno de la Comisión General de Codificación, conforme a lo previsto en el artículo 22 de sus Estatutos aprobados mediante el Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, para la preparación de una

Legalidad + Eficiencia de la Administración

103.1 CE: Vinculación a la ley

- Regulación **apta** para ser cumplida
- Regulación con **incentivos** para su cumplimiento
- «**Sistema** de controles»
 - Control interno
 - Control judicial (106.1 CE): tendencialmente residual

Estadísticas 2011 Cont-admvo (I)

| | |
|------------------------------|---------|
| Juzgados de lo CA (229): | 175.959 |
| Juzgados centrales de lo CA: | 12.063 |
| Salas de lo CA de TSJ (21): | 85.580 |
| Sala de lo CA de la AN: | 7.958 |
| Sala de lo CA del TS: | 8.342 |

Total: 289.902

Actualización de litigiosidad contenciosa

Jurisdicción Cont-Admtva. en cifras



Jurisdicción Cont-Admva. en cifras

La situación por tipos de juzgados en esta jurisdicción en 2012 ha sido la siguiente:

| | Movimiento de asuntos | | |
|-----------------------------------|-----------------------|----------------|-----------------------------|
| | Ingresados | Resueltos | En tramite al final del año |
| Jdos Cont.-Administrativo | 129.256 | 165.588 | 163.313 |
| Jdos Central Cont.-Administrativo | 16.255 | 13.739 | 17.342 |
| T.S.J. Sala Cont.-Administrativo | 65.582 | 86.840 | 123.586 |
| A.N. Sala Cont.-Administrativo | 9.097 | 6.896 | 9.424 |
| Tribunal Supremo: Sala 3ª | 5.835 | 9.910 | 8.084 |
| TOTAL | 226.025 | 282.973 | 321.749 |

578

Memoria 2013 – Aprobada por el Pleno de 25 de julio de 2013

Datos comparados (2011)

Alemania: 138.284

Inglaterra y Gales: 21.329

Francia: 220.551

Éxito de los recursos: datos comparados 2011

- España: 46.8 %
- Alemania: 23 %
- Francia: 26.5 %

Desglose de datos de los Juzgados (ingresos)

| | |
|--|----------------|
| URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | 9.281 |
| EXPROPIACIÓN FORZOSA | 244 |
| CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | 7.951 |
| DOMINIO PÚBLICO Y PROPIEDADES ESPECIALES | 468 |
| ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA | 7.016 |
| MEDIO AMBIENTE | 420 |
| FUNCIÓN PÚBLICA | 45.916 |
| ADMINISTRACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL | 4.581 |
| EXTRANJERIA | 36.153 |
| ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA | 30.208 |
| ELECTORAL | 325 |
| AUTORIZACIONES ENTRADAS EN DOMICILIO | 3.199 |
| RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL | 16.580 |
| DISCIPLINA DEPORTIVA EN MATERIA DE DOPAJE | 71 |
| OTRAS | 13.546 |
| TOTAL | 175.959 |

Desglose de datos de la JCA: Procedencia y estimación

1. Procedencia

Entidades locales **60.588**

Comunidades autónomas **53.769**

Restantes **61.602**

2. Estimación

Estimando **46.989**

Desestimando **53.467**

Desglose de datos de TSJ: Ingresos

- URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO **1.894**
- EXPROPIACIÓN FORZOSA **5.247**
- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS **1.062**
- DOMINIO PÚBLICO Y PROPIEDADES ESPECIALES **914**
- ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA **16.246**
- MEDIO AMBIENTE **260**
- FUNCIÓN PÚBLICA **17.616**
- ADMINISTRACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL **743**
- EXTRANJERIA **997**
- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA **2.127**
- ELECTORAL **63**
- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL **1.923**
- OTRAS **7.835**
- TOTAL **56.927**

Desglose datos TSJ: procedencia y estimación

Procedencia

| | |
|-------------------------|--------|
| Admón. Gral del Estado: | 32.634 |
| CCAA: | 17.650 |
| Admón local: | 4.259 |

Estimación

| | |
|---------------|--------|
| Estimando: | 59,4 % |
| Desestimando: | 40.6 % |

Datos comparados de litigiosidad: Alemania (I)

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ALEMANA Primera instancia

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Verwaltungsgerichte | | | | |
| • Asuntos pendientes | 125.053 | 115.826 | 101.606 | 111.073 |
| • Nuevos asuntos | 127.735 | 123.183 | 123.864 | 119.531 |
| • Asuntos resueltos | 136.962 | 127.403 | 124.397 | 124.204 |
| <i>Objeto de los asuntos:</i> | | | | |
| • Policía, viv., orden | 15.322 | 15.361 | 15.805 | - |
| • Asilo | 17.361 | 11.894 | 13.602 | - |
| • Tributos | 21.201 | 20.981 | 18.764 | - |
| • Función pública | 15.533 | 14.749 | 13.881 | - |
| • Otros asuntos | 67.545 | 64.418 | 62.345 | - |
| <i>Estimación de los asuntos en contra de la Administración</i> | - | - | - | 8.951 |
| Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe | | | | |
| • Asuntos pendientes | 1.382 | 1.353 | 1.258 | 1.178 |
| • Nuevos asuntos | 1.129 | 1.030 | 826 | 952 |
| • Asuntos resueltos | 1.158 | 1.125 | 906 | 899 |
| <i>Estimación de los asuntos en contra de la Administración</i> | - | - | - | 37,5 % |

Datos comparados de litigiosidad: Alemania (II)

Procedimientos de recurso

Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|
| • Asuntos pendientes | 13.578 | 13.753 | 13.160 | 12.905 |
| • Nuevos asuntos | 16.780 | 14.831 | 14.988 | 16.272 |
| • Asuntos resueltos | 16.623 | 15.406 | 15.243 | 16.242 |

Tipos de procedimiento:

| | | | | |
|----------------------------|--------|--------|--------|---|
| • Apelaciones | 3.651 | 3.694 | 3.563 | - |
| • Admisión de la apelación | 12.756 | 11.478 | 11.485 | - |
| • Determinación de costas | 216 | 234 | 195 | - |

Estimación de los asuntos en contra de la Administración - 24,3 %

Bundesverwaltungsgericht (primera instancia y recursos)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| • Asuntos pendientes | 810 | 710 | 680 | 688 |
| • Nuevos asuntos | 1.612 | 1.548 | 1.463 | 1.493 |
| • Asuntos resueltos | 1.712 | 1.577 | 1.456 | 1.535 |
| TOTAL NUEVOS ASUNTOS | 148.385 | 141.622 | 141.967 | 138.248 |

Datos comparados: Francia (2011)

Tribunales administrativos (*Tribunaux administratifs*)

182.916 asuntos nuevos

Tribunales de apelación (*Cours administratives d'appel*)

28.279 asuntos nuevos

Conseil d'État

9.346 asuntos nuevos

Datos comparados: Inglaterra y Gales (2011) (I)

Asuntos judiciales

Administrative Court (High Court)

11.200 asuntos nuevos

Courts of appeal

1.269 asuntos nuevos

Supreme Court

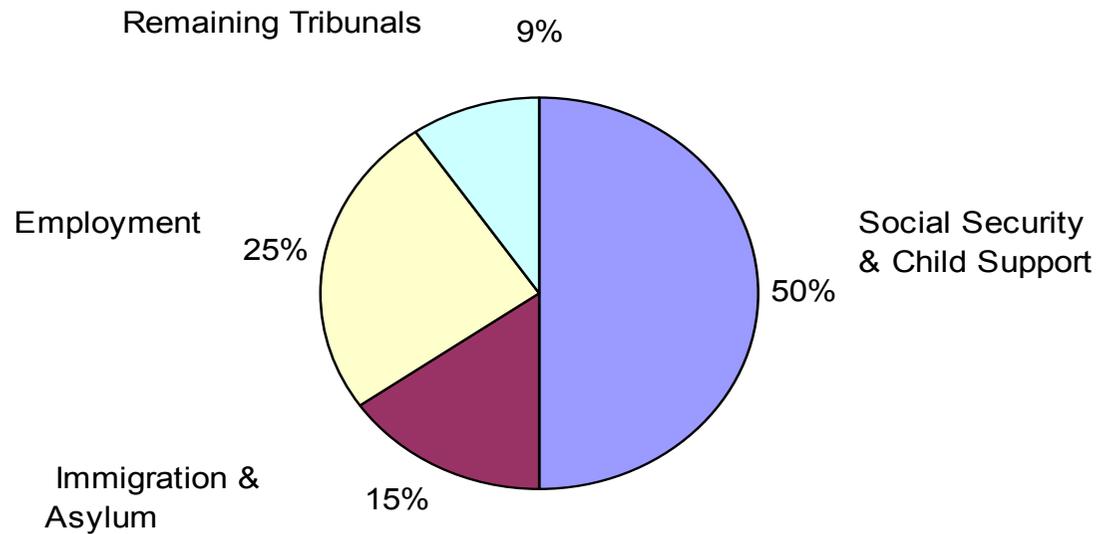
249 asuntos nuevos

Datos comparados de Inglaterra y Gales (II)

Reclamaciones ante “tribunals”

739.600 reclamaciones

4.100 apelaciones ante el “Upper tribunal”



Fuente: María Hernando Rydings para el Ministerio de Justicia

Diagnóstico para España (Comisión General de Codificación)

- Exceso:
 - De litigios contenciosos
 - De estimaciones
- Explicación:
 - Tradición de JCA de la dictadura
 - Falta de instrumentos de evitación de litigios:
 - Ineficacia de la alzada y la reposición
 - Perversión del silencio administrativo negativo
 - Falta de instrumentos para evitar resoluciones masivas
 - Falta de claridad en la jurisprudencia

Disuasión y evitación de litigios (I) Recursos de alzada y reposición ante “comisiones administrativas independientes”

1. Modelo español de TEAs:

- Resolución definitiva del 85 % de reclamaciones.
- Posible evitación de 200.000 rec. contenciosos
- Estimación, en todo o en parte: 39,1%
 - 36,8% en tributos estatales
 - 57,5% en tributos cedidos
 - 23,2% en tributos locales
 - TEAM: Más baja (Bilbao-2012: 17.67 %)
- Coste medio de expediente eco-admvo
 - 83 € (TEAC); 65 € TEA-Madrid
 - 1.100 € por proceso contencioso
- Litigiosidad contenciosa (TEAMs):
 - Tasa de recursos cont.: 5 % media
 - Tasa de estimación estimación: **33 % media**

2. Modelo británico de «Tribunals»

- Reforma 2007: judicialización (imparcialidad) pero sencillez

3. Modelo francés de tribunales administrativos: especializados en primera instancia

1.2. EVOLUCIÓN DEL MOVIMIENTO DE RECLAMACIONES EN LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS EN EL PERIODO 2008 - 2012



CIJA
Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

Francisco Velasco Caballero

LA
INVESTIGACIÓN
ADMINISTRATIVA

26

Disuasión y evitación de litigios (II) Recursos de alzada y reposición ante “comisiones administrativas independientes”

- Reforma de la LRJ-PAC (nuevo art. 107.5 LRJ-PAC)
- No es «alternativo» (107.2 LRJ-PAC) a la alzada y reposición
- Colegialidad imperativa
- Composición:
 - Posibles expertos externos y con dedicación parcial
 - Juristas de un mínimo de 8 años de experiencia específica (10 para presidente)
 - Selección por mérito, capacidad e idoneidad
 - Por comisión selectiva imparcial
 - Mínimo 6 años
 - Remoción muy tasada
- Procedimiento: alzada
- El recurso de reposición se convierte en alzada: preceptiva y agota la vía admva.
- Estimación sólo cuando haya parámetros reglados suficientes
- Cuestión interpretativa interna: efecto suspensivo

Comparación con el económico-administrativo (R.D. 529/2005 y Reglamentos municipales)

- Alzada singular, no alternativo
 - Sencillez
- No caben órganos unipersonales
- Composición:
 - Juristas
 - Experiencia mínima
 - Posibles externos
 - Selección no política
 - Temporalidad con ciclos distintos de los políticos
 - Sencillez procedimental
 - Fuerte inamovilidad
- Recurso único (frente al dualismo reposición-reclamación)
- Posible no resolución en defecto de parámetro normativo (inaplicable al económico-administrativo)
- Conexión entre los órganos resolutorios y de enjuiciamiento

Posibles reformas de los económico-administrativos

- El eco-admvo no es un control judicial anticipado: medio eficiente de evitación del litigio.
 - Mayor celeridad (el término del año es ineficiente)
 - Depuración procedimental: sencillez
- Posibles ámbitos de modificación
 - Plazos de resolución: plazos cortos con posibles prórrogas motivadas
 - Legitimación y personación
 - Incidentes
 - Suspensión: ¿eficiencia del sistema de suspensión *ad casum*?
 - ¿Garantías o celeridad? Coste de evaluación de las garantías

Otras medidas de evitación de litigios contenciosos

- Suspensión de procedimientos administrativos en asuntos “sub iudice”
 - Nuevo 75.3 LRJ-PAC
 - A instancia de parte y por apreciación de la Adm.
 - En el ámbito tributario: órgano gestor o TEA
- Pleitos testigo
 - Nuevo 37.2 LJCA: imposibilidad de proseguir una causa tras sentencia-testigo
- Extensión de efectos de sentencias (110 LJCA)

Disuasión y evitación de litigios: mejora de la jurisprudencia

- Regulación para TS y TSJ
- Ampliación horizontal (materias) y vertical (cualquier instancia)
 - Criterio de admisión: “Interés casacional objetivo”: libre apreciación
 - Motivación sólo de la admisión (no de la inadmisión)

Cuestión prejudicial económico-administrativa (127 bis LJCA)

CAPITULO IV CUESTION PREJUDICIAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA

Art. 127 bis.

1. El Tribunal Económico-Administrativo Central, por acuerdo plenario, podrá dirigirse a título prejudicial a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, conforme a lo dispuesto en este artículo.
2. Mediante la cuestión prejudicial económico-administrativa, el Tribunal Económico-Administrativo Central podrá solicitar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dicte sentencia en la que precise la interpretación de una norma de la Unión Europea, de una norma estatal de rango legal o reglamentario de la que dependa directamente la resolución de la reclamación.
3. El Tribunal Económico-Administrativo Central sólo podrá plantear la cuestión una vez tramitado el procedimiento económico-administrativo, a falta de la resolución y dentro del plazo fijado para dictarla, concretando el precepto cuya interpretación se precisa y justificando los motivos por los que su resolución depende de la interpretación de la norma cuestionada.
4. El acuerdo de plantear la cuestión prejudicial se adoptará siempre de oficio, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer su planteamiento, si lo estiman oportuno.
5. Antes de acordar el planteamiento de la cuestión prejudicial, el Tribunal Económico-Administrativo Central oír, por plazo improrrogable de quince días, a los reclamantes e interesados que se hubiesen personado en el procedimiento económico-administrativo y a la Administración autora del acto o actuación impugnada para que puedan alegar lo que estimen conveniente respecto del planteamiento de la cuestión prejudicial. Seguidamente, y sin más trámite, el Tribunal Económico-Administrativo Central resolverá en el plazo de cinco días.
6. El acuerdo sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial no será susceptible de recurso ni condicionará el planteamiento de futuras cuestiones prejudiciales económico-administrativas sobre el mismo precepto.
7. La cuestión prejudicial económico-administrativa, acompañada del expediente administrativo completo y de las alegaciones a que se refiere el apartado anterior si se hubieren formulado, se presentará ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

La cuestión prejudicial económico-administrativa

8. El acuerdo de planteamiento de la cuestión prejudicial económico-administrativa será **motivado** y justificará expresamente la concurrencia de las dos circunstancias siguientes:

a) Que la norma de cuya correcta interpretación se duda es determinante para la resolución de la reclamación económico-administrativa pendiente de resolución ante el Tribunal Económico-Administrativo Central.

b) Que, por la reiterada aplicación de la misma norma en otros expedientes, o por la relevancia económica de su aplicación, resulta oportuno el planteamiento de la cuestión prejudicial ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

9. Mediante la cuestión prejudicial económico-administrativa no se podrán plantear cuestiones relativas a la competencia o al procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general

10. Desde el día de la adopción del acuerdo planteando la cuestión prejudicial, **quedará suspendido el curso de la reclamación económico-administrativa** y se interrumpirá el cómputo del plazo para la resolución del procedimiento, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 240.1 de la Ley General Tributaria.

11. El Tribunal Económico-Administrativo Central **podrá acordar la suspensión de otros procedimientos económico-administrativos** en tramitación ante el mismo órgano y para cuya resolución sea determinante la interpretación de la norma o normas objeto de la cuestión prejudicial económico-administrativa. El Tribunal Económico-Administrativo Central notificará la suspensión e interrupción del cómputo de plazos a los legitimados e interesados en los correspondientes procedimientos, así como a las Administraciones públicas afectadas.

12. La suspensión de los procedimientos económico-administrativos se alzará al día siguiente al de la notificación al Tribunal Económico-Administrativo Central por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de la providencia de inadmisión de la cuestión planteada o de la sentencia que resuelva la misma, según los casos.

13. En el **plazo máximo de dos meses** desde el registro de la cuestión prejudicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resolverá sobre su admisión a trámite, sin que contra esta resolución quepa recurso alguno. La resolución adoptará la forma de providencia, si acuerda la inadmisión, o de auto, si decide la admisión a trámite. **El auto de admisión precisará el objeto de la cuestión.** La providencia de inadmisión únicamente indicará si no se han cumplido los requisitos procedimentales para el planteamiento de la cuestión prejudicial o que no concurren las circunstancias enunciadas en el apartado 8 de este artículo. Una vez comunicada la inadmisión de la cuestión, el Tribunal Económico-Administrativo Central continuará la tramitación de los procedimientos económico-administrativos suspendidos, previa notificación de esta circunstancia a los legitimados e interesados que hubieren comparecido y a las Administraciones públicas afectadas.

14. Admitida a trámite la cuestión prejudicial económico-administrativa, **se publicará en el Boletín Oficial del Estado** y se notificará por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a quienes figuren como interesados en el procedimiento económico-administrativo y a la Administración autora del acto o actuación afectada por la interpretación de la norma cuestionada, emplazando a todos ellos para que puedan personarse y formular las alegaciones que a su derecho convinieren ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dentro de los veinte días siguientes al de la notificación.

La cuestión prejudicial económico-administrativa (III)

15. La Sala habrá de resolver la cuestión prejudicial en el **plazo máximo de seis meses**, contados desde la fecha de entrada del planteamiento de la cuestión ante el Tribunal Supremo. La sentencia **fixará en su fallo la interpretación** que deba darse al precepto objeto de la cuestión. Dicha interpretación no producirá efectos directos sobre los reclamantes o interesados en los procedimientos económico-administrativos, pero sí vinculará, desde la fecha de su publicación, a todas las Administraciones públicas.

16. Si la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considerase que **la norma** sobre la que versa la cuestión prejudicial económico-administrativa **pudiera ser contraria al ordenamiento jurídico** de la Unión Europea, a la Constitución, a una ley o una norma reglamentaria de superior jerarquía, acordará emplazar al Abogado del Estado y a las demás partes personadas para que, en plazo común de diez días, presenten sus alegaciones. A la vista de las alegaciones presentadas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo podrá declarar la nulidad de la norma cuestionada, con los efectos enunciados en el apartado 2 del artículo 72 y en el artículo 73 de esta Ley.

17. Las Sentencias dictadas en resolución de una cuestión prejudicial económico-administrativa, tanto las que fijan la interpretación de una norma como las que declaran su nulidad, se notificarán a las partes personadas y al Tribunal Económico-Administrativo Central. También se publicarán en el Boletín Oficial del Estado.

18. En el plazo de un mes desde la notificación de la sentencia, y conforme a lo resuelto en la misma, el Tribunal Económico-Administrativo Central dictará resolución.

Mejoras en el proceso contencioso

- Supresión de la rehabilitación de plazos procesales (128.1 LJCA)
- Promoción del allanamiento de la Administración
 - Allanamiento parcial (75.1 LJCA)
 - Posible exclusión de costas a la AP allanada (75.4)
- Agilización del procedimiento abreviado: sentencias *in voce* (78.20 LJCA)

COSTAS PROCESALES

- Mantenimiento del criterio del vencimiento (139.1 LJCA)
- Costes de abogado y procurador: desjudicialización
 - Baremos reglamentarios
 - “Indemnizaciones”, no honorarios

¿Una jurisdicción fiscal específica?

- El debate sobre la especialidad jurisdiccional
 - Modelos comparados: Alemania (conversión de TEAS en Jurisdicción fiscal)
 - Proy. LOPJ (100.5 y 113.7): Secciones especiales (AN y TSJ)
- ¿Necesidad?: cuestionable
 - Enorme actividad administrativa. Datos AEAT 2012:
 - 19'5M declaraciones IRPF; 1'5M declaraciones IS; 3,5M declaraciones IVA; 8,5M declaraciones IIEE; 11M declaraciones comercio exterior
 - Pero relativamente baja litigiosidad

Utilidades de la jurisdicción fiscal: calidad de la tutela judicial

- Instituciones singulares
 - La relación jurídica tridimensional y la prueba
 - Autoliquidaciones
 - Prescripción y caducidad
 - Analogía, simulación y fraude de ley
 - Notificaciones
 - Solidaridad y subsidiariedad
 - Régimen económico matrimonial
 - Potestades administrativas «singularizadas»: inspección, recaudación
- Celeridad de los cambios legislativos
- Complejidad
- Tipología de actividad administrativa
 - Declaraciones y autoliquidaciones
 - Automatización
 - Aplicación de normas por procedimientos de cuantificación

Inconvenientes

- La «captura» del juez especialista
 - Menos jueces, más «capturables»
- La especialización como inconveniente
 - Alejamiento de parámetros comunes de la AP