

## I. ESPAÑA

# LAS RECLAMACIONES ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS Y EL RECURSO DE REPOSICIÓN

SUMARIO: 1. *Concepto del recurso de reposición.*—2. *La legislación y la jurisprudencia vigentes en las reclamaciones económica-administrativas.*—3. *Doctrina jurisprudencial.*

### 1. *Concepto del recurso de reposición*

El recurso de reposición es, como indica González Pérez (1), el recurso administrativo cuya decisión corresponde al mismo órgano de que proviene el acto objeto de impugnación.

La característica esencial de este recurso de reposición es su interposición y resolución por el mismo órgano que dictó el acto que se recurre en la general apreciación doctrinal (2).

Más explícitas las Sentencias del Tribunal Supremo, v. gr., de 30 de enero de 1959, 25 de febrero de 1964 y 25 de marzo de 1974, de las Salas 3.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, respectivamente, definen acertadamente este recurso como «aquel que se interpone ante la propia autoridad que ha dictado un acto o pronunciado una decisión administrativa, a fin de someter determinadas consideraciones a la indicada autoridad para que ésta, por acto de contrario imperio, revoque el acto o decisión recurridos» (Sentencia de 1959), o aún más explicativamente «un recurso autorrevisor por las mismas autoridades o funcionario que dictó la resolución recurrida para decidir por nuevo estudio, de propio imperio, rectificar, ratificar, anular o reformar la resolución recurrida en términos textuales de la Sentencia citada de 1964, transcrita casi con literalidad por la de 1974.

El recurso de reposición, que nace con el carácter de recurso ordinario en la jurisdicción contencioso-administrativa, y en la esfera local lo consagró ya el Estatuto municipal de 1924 (3), tiene en nuestro ordenamiento después de la promulgación de la Ley Contencioso-admi-

(1) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Los recursos administrativos*, Madrid, 1968, p. 165.

(2) *Sic*, v. gr., *IBÍDEM*: *Derecho procesal administrativo*, vol. III, Madrid, 1967, página 53. ROYO-VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho Administrativo*, t. II, Valladolid, 1950, p. 861. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, v. III, Madrid, 1963, p. 155.

(3) GARRIDO FALLA: *Tratado...*, citado, *id.*, p. 179 y nota. ALVAREZ GENDÍN: *El cómputo del plazo para interponer el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo*, núm. 41 de esta REVISTA, Madrid, 1963, p. 132. ARCE MANZÓN: *El recurso de reposición*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1961, p. 165.

nistrativa de 27 de diciembre de 1956, que así lo generalizó por primera vez, las dos principales acepciones o conceptos de recurso administrativo ordinario y recurso previo, o presupuesto previo para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

En este sentido, indica muy general doctrina (4) que el recurso de reposición es un recurso administrativo ordinario, es decir, añadimos por nuestra parte, establecido o interponible en relación a cualquier acto administrativo y, a la vez, requisito o presupuesto necesario a la reclamación contenciosa.

La Ley de Procedimiento Administrativo vigente, de 17 de julio de 1958, aclarada al respecto por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre del mismo año 1958, recoge, un tanto contradictoriamente para nosotros, aun en su mismo tenor literal, el único recurso de reposición «previo» al jurisdiccional contencioso-administrativo (5).

Dice, en efecto, su artículo 126, párrafo 1), sin definir el recurso de reposición, que «El recurso de reposición previo al contencioso se interpondrá...»; y, concordantemente con este precepto, se dispone en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa vigente de 1956, artículo 52, párrafo 1), la necesidad del agotamiento de la vía administrativa mediante el recurso de reposición para la interposición de ese recurso contencioso (6).

Las Sentencias del Tribunal Supremo, v. gr., de 16 de mayo de 1956 y 30 del mismo mes del año 1966 (esta última de la Sala 4.<sup>ª</sup>), en uniforme doctrina jurisprudencial y de acuerdo con esa preceptiva legal, indican al respecto cómo en el supuesto del recurso contencioso-administrativo el recurso de reposición previo al mismo no es el último trámite de la vía gubernativa o administrativa, sino que tal recurso, sea preceptivo o potestativo (como en el supuesto de la segunda Sentencia citada), constituye trámite o requisito previo para acudir a vía contencioso-administrativa. Presupuesto procesal de la misma.

---

(4) GARRIDO FALLA: *Tratado...*, citado, *id.*, pp. 163-164. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición*, núm. 29 de esta REVISTA, Madrid, 1959, p. 177, nota 21. GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos...*, citado, pp. 45 y 187. VIVANCOS, E.: *El recurso de reposición y la notificación defectuosa en la sentencia de 11 de octubre de 1963*, *idem*, núm. 47, Madrid, 1965, pp. 173-74.

(5) Decimos un tanto contradictoriamente, contra la abierta opinión de, verbigracia, GONZÁLEZ PÉREZ (*Los recursos...*, citado, pp. 47, 166 y 169-70), por cuanto, en primer lugar, la Orden de la Presidencia de 22 de octubre, aclaratoria de la Ley, en el apartado c) de su artículo 2.<sup>º</sup>, deja vigentes para momentos posteriores de la entrada en vigor de la Ley los recursos que existieran con anterioridad a la misma en otras disposiciones; en segundo lugar, dado que con posterioridad a esa Ley General de Procedimiento se han promulgado múltiples disposiciones que incluyen entre sus recursos el preceptivo o potestativo de reposición; y en tercer lugar, por cuanto, frente al aparentemente claro párrafo 1) del artículo 126 de la repetida Ley de Procedimiento, su antecedente, artículo 113, incluido en el epígrafe general «De los recursos», enumera como tales recursos «ordinarios» para ella el de alzada y el de reposición previo al contencioso.

(6) En los ordenamientos francés e italiano, v. gr., Ley de 31 de julio de 1945 del Conseil d'Etat y Decreto de 11 de enero de 1965 sobre los recursos previos en el mismo, y artículos 34 y 36 de la Ley italiana de 24 de junio de 1924 sobre el mismo Consejo, no existe el recurso previo de reposición al contencioso.

Pero se acepte o no la textual dicción o interpretación de los preceptos de la Ley de Procedimiento y de la jurisdicción contenciosa (artículos 126 y 52 citados), de *iure data*, y también en confirmación de la dual posición que respecto al recurso de reposición mantiene la general doctrina, este recurso venía establecido con el carácter de ordinario en numerosos preceptos positivos anteriores a la publicación de la Ley de 1958, como eran, por vía ejemplificativa, el Decreto de 2 de agosto de 1924 sobre las reclamaciones económico-administrativas, Reglamento de procedimiento del Ministerio de Gobernación de 1947 (artículo 159), Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (artículos 376 y siguientes), Ley de 18 de marzo de 1944 sobre el recurso de agravios y Ley del Suelo y Ordenación Urbana de mayo de 1956 (artículo 217), y también, aun con posterioridad a la publicación de la vigente Ley procedimental general, lo consagran otras posteriores, cuales, de simple ejemplo, citamos el Decreto—texto refundido—de 24 de junio de 1963 sobre viviendas de Protección Oficial, la Ley General Tributaria de 28 de diciembre del mismo año 1963 y Ley de Derechos Pasivos de los funcionarios civiles de 21 de diciembre de 1966 (7).

## 2. Legislación vigente

El procedimiento económico-administrativo es un procedimiento administrativo especial *ratione materiae*, es decir, que lo que cualifica al procedimiento económico-administrativo, frente al procedimiento general, es el tratarse de una reclamación especial para hacer efectivos unos derechos también especiales: los fiscales o hacendísticos.

Sin pretender entrar en la tratada polémica de si la actual vigente disposición reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas de 26 de noviembre de 1959, deroga totalmente las anteriores disposiciones sobre esta concreta materia, y más específicamente las disposiciones que sobre el recurso de reposición se contenían en el Real Decreto-ley de 29 de junio de 1924, aprobatorio del anterior Reglamento, en la redacción dada a su artículo 5.º por el Decreto de 2 de agosto de 1934 (8), si hemos de hacer la breve alusión doctrinal de que, sustancialmente, para A. ESCOLÁ (9) y M. OLIVÁN (10), así como para los generales órganos del Ministerio de Hacienda, dicha disposición se encuentra actualmente vigente, mientras, con una mayor argu-

(7) Sobre el recurso de reposición en esta Ley, GUAITA: *Derecho Administrativo especial*, Zaragoza, I, 1969, p. 250, nota 48.

(8) El artículo 5.º del Reglamento de 1924 establecía más bien una queja (escrita o verbal) por simples errores en la tramitación.

(9) AZPEITIA ESCOLÁ: *El nuevo Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 26 de noviembre de 1959*, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», Madrid, 1960, pp. 113 y ss.

(10) MENDOZA OLIVÁN: *Tema 64 de Temas de Derecho Financiero español*, Madrid, 1964.

mentación para nosotros, GUAITA (11), GONZÁLEZ PÉREZ (12), HERNÁNDEZ CORCHERO (13) y PERA VERDAGUER (14), v. gr., consideran totalmente derogadas tales disposiciones por la regulación total de la materia económico-administrativa que hace el Reglamento de 1959.

Afirman así al efecto, textualmente, GONZÁLEZ PÉREZ y GUAITA, respectivamente, que «una vez promulgado el nuevo Reglamento de procedimiento económico, en el que se recogen las especialidades exigidas por la materia, la normativa del procedimiento económico-administrativo está integrada por los preceptos de dicho Reglamento», y que «no cabe la menor duda de que en el ánimo del vigente Reglamento estuvo la intención de ser el único texto en la materia de que se trata».

El Reglamento vigente del procedimiento económico-administrativo fue dictado, como expresamente es dice en su preámbulo, en cumplimiento de la disposición final tercera de la Ley de Procedimiento General de 1958, que disponía expresamente también que la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda redactarian, en el plazo de un año, un nuevo Reglamento para las reclamaciones económico-administrativas acomodado a las prescripciones de esa Ley procedimental.

La materia que expresamente recoge el Reglamento, propia de las reclamaciones económico-administrativas, en la que hay que tener en cuenta las modificaciones y aclaraciones de la posterior Ley General Tributaria de diciembre de 1963 (artículos 163 y siguientes) y, por ende, de la competencia de esos órganos y Tribunales, es, concordantemente con sus artículos 1.º, 2.º, 44 y 45, los actos definitivos o provisionales declaratorios o denegatorios de derechos y los actos de trámite que pongan fin (directa o indirectamente) a actos de gestión o resolución sobre los derechos y deberes fiscales a la Hacienda Pública, cuotas devengadas o a devengar a la misma, arbitrios y exacciones parafiscales, derechos pasivos de los funcionarios, procedimiento de apremio administrativo y exacciones en materia local. A ellos hay que añadir, como principales supuestos de la Ley General Tributaria, los actos de competencia o incompetencia y decisorios de los Jurados tributarios, los de exenciones o bonificaciones fiscales y los de multa en la misma materia.

El Reglamento económico de 1959 recoge en su título VI—De los recursos—solamente como recurso ordinario el de alzada, y también solamente este recurso contra las decisiones de los Tribunales provinciales y las Juntas Arbitrales (15), y como recursos extraordinarios, el de alzada para la unificación de criterios y el de revisión.

(11) GUAITA: *Obra cit.*, id., pp. 246-47 y nota.

(12) GONZÁLEZ PÉREZ: *Tratado...*, citado, id., pp. 68 y ss.

(13) HERNÁNDEZ CORCHERO: *Manual práctico sobre el procedimiento y recursos administrativos y el contencioso-administrativo*, Pamplona, 1969, pp. 171-72.

(14) PERA VERDAGUER: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, Barcelona, 1961, p. 371.

(15) Alzada que puede ser doble (párrafos 1.º y 2.º del Reglamento) en la aguda observación de GUAITA, M.: *Obra citada*, id., p. 234.

Discrepante con su antecesor de 1924 (que enumeraba como ordinarios el de reposición y el de apelación y como extraordinarios los de queja y nulidad), el recurso de reposición ha desaparecido, sin ninguna mención, en el Reglamento económico vigente.

La Ley de Procedimiento Administrativo de julio de 1958 (artículos 113 y 126) y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, también vigente de 1958 (artículos 52 y 53) vienen a establecer, como ya se ha indicado, la necesidad de la interposición del recurso de reposición (apuramiento de la vía gubernativa en terminología tradicional) como requisito o presupuesto previo para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Dice, en efecto, el párrafo 1) del artículo 126 de aquella primera Ley que el recurso de reposición previo al contencioso se interpondrá de conformidad con lo dispuesto en la Ley Contencioso-administrativa, y el artículo 52 de esta Jurisdicción, que, como requisito previo a la interposición del recurso contencioso, deberá formularse recurso de reposición en el que se expondrán los motivos en que se funde.

No obstante, de esa regla general, se contienen en el siguiente artículo 53 de la Ley los siguientes supuestos taxados en que el recurso de reposición no es preciso para la reclamación contencioso-administrativa: *a)* los actos que impliquen resolución de otro recurso administrativo, incluso el económico-administrativo; *b)* los actos aprobatorios que se hayan dictado en el ejercicio de la potestad de fiscalización sobre otros actos de órganos, Corporaciones o Instituciones; *c)* los actos presuntos por silencio administrativo; *d)* los no manifestados por escrito, y *e)* las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración del Estado, la Local y las Corporaciones e Instituciones públicas. A los que ha de añadirse, con propia sustantividad al respecto, las resoluciones que pongan fin a la vía gubernativa como previa a la judicial, que se incluye en el artículo 40 de la misma Ley.

Las Sentencias del Tribunal Supremo, v. gr., de 14 de febrero de 1966 (Sala 5.ª) y de 10 de abril de 1971 (Sala 3.ª), en aplicación de esta preceptiva, indican muy expresamente ser estos supuestos, como se ha dicho, taxativos o exclusivos de la no prescriptibilidad del recurso de reposición previo al contencioso, norma que, como limitativa, dice textualmente la primera Sentencia citada, ha de aplicarse estrictamente, sin interpretaciones analógicas ni ampliatorias.

Entonces, ¿el recurso de reposición que no se incluye en ningún precepto del vigente Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas, es preceptivo o potestativo para la interposición del recurso contencioso en las materias de su regulación?

En el apartado primero del artículo 53 de la Ley vigente de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cual se ha expuesto anteriormente, se incluye expresamente como exceptuados de la necesidad de tal recurso previo o necesario al contencioso los actos que impliquen

resolución de cualquier recurso administrativo, citando expresamente entre estos actos el recurso económico-administrativo.

Es claro, por tanto, que el recurso de reposición no es en manera alguna recurso preceptivo para la interposición de las reclamaciones contencioso-administrativas en la materia económico-administrativa.

El párrafo 2.º del artículo 126 de la Ley de Procedimiento de 1958, de fecha posterior a la de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone, empero, que en los supuestos del artículo 53 de esta segunda Ley, es decir, los excluidos del preceptivo recurso de reposición por la misma, cabe interponer el recurso de reposición como potestativo, es decir, facultad y no obligación.

De acuerdo con este precepto, y al no existir norma alguna en el Reglamento de Procedimiento Económico que lo prohíba, la doctrina citada con anterioridad en las notas (11), (12), (13) y (14), a los que ha de añadirse, asimismo, García de Enterría (16), afirman la posibilidad de esa interposición del recurso potestativo previo al recurso contencioso-administrativo en nuestra ordenación legal vigente.

### 3. *Doctrina jurisprudencial*

Esta, aparentemente, clara solución no es, sin embargo, el criterio que se mantiene por nuestro Tribunal Supremo al respecto.

Las Sentencias contencioso-administrativas, v. gr., de 13 de abril de 1963 (sobre contrabando), 20 de enero de 1966 (sobre adjudicación de bienes públicos) y 29 de septiembre de 1972 (sobre impuesto de la Administración central) indican con uniforme rotundidad, como muy expresamente se dice en la tercera Sentencia citada, que el recurso de reposición potestativo en materia fiscal no está acogido expresamente en el Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas (hecho, sin duda, se afirma, que de haberse pretendido así por el legislador, lo hubiera hecho) y «que persuade, se dice textualmente, de la legítima inexistencia del recurso de reposición en la materia». Y por cuanto, según el considerando séptimo de esta misma Sentencia de 1972, que recoge simplemente los ya expuestos en las dos que se citan anteriores, la inexistencia del recurso de reposición potestativo en los recursos económicos es una especialidad propia de esta materia peculiar.

La doctrina de nuestro más alto Tribunal de justicia que se expone, tan aparentemente contradictoria con los preceptos generales del procedimiento general y contencioso vigentes, trae como consecuencia lógica la desestimación de cuantos recursos se interpongan ante el mismo (muy comúnmente por ya invigencia de los plazos), sin tener en cuenta esa ya no permisión del recurso de reposición potestativo

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Código de las Leyes administrativas*, Madrid, 1969, p. 397, nota.

previo al contencioso, sino prohibición de su interposición en las reclamaciones económico-administrativas.

Un precedente, quizá, de esta doctrina jurisprudencial viene indicado ya en la, v. gr., Sentencia también contencioso-administrativa, de 18 de abril de 1959 (sobre previsión social), al disponer en sus consideraciones que las excepciones que el artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa incluye como exceptuadas del recurso de reposición previo al contencioso, no significan la tolerancia o permisión para interponerlo, sino una prohibición para ello (considerando tercero).

Se ha de añadir, finalmente, que, v. gr., la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, tan directamente reguladora de la materia fiscal y posterior en su promulgación al Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, incluye, entre otras disposiciones que se han citado con anterioridad, y también posteriores a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el recurso de reposición potestativo (artículos 160 y siguientes) entre los recursos ordinarios que la misma regula.

E. CASADO IGLESIAS

