

LOS TRIBUNALES ECONÓMICO- ADMINISTRATIVOS Y LA DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD JUDICIAL

JUAN LUIS IBARRA

Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

ABSTRACT

La ponencia comienza por abordar la necesidad de revisar el objetivo institucional de contribución de los tribunales económico-administrativos municipales a la reducción de la litigiosidad contencioso-administrativa que luce en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, para seguidamente plantear la conveniencia de que se enmarque la redefinición de este objetivo institucional conferido a los TEAMs en el contexto más general de la planificación estratégica de modernización del sistema de justicia. Finalmente tres propuestas sobre la evolución de los tribunales económico-administrativos en el próximo decenio: 1) la extensión de la fórmula de los TEAMs a los municipios no amparados en el régimen de grandes poblaciones; 2) la aplicación a la reforma del vigente sistema de recursos administrativos ordinarios del modelo de órgano administrativo específico de carácter técnico y desvinculado del principio de jerarquía representado por los TEAMs, tanto los del Estado como los autonómicos y municipales; y 3) que los actuales TEAMs amplíen su cometido funcional a fin de que, dentro de la organización municipal, se atribuya a estos eventuales nuevos órganos de una función de «servicio de múltiples puertas» (multi door service).

Palabras clave: Tribunales Económico-Administrativos, Litigiosidad contencioso-administrativa, Sistema de justicia.

■ *Hitzaldiaren abiapuntua udal auzitegi ekonomiko-administratiboen erakunde-xedea berrikusteko beharra da, toki gobernua modernizatzeko neurriei buruzko abenduaren 16ko 57/2003 Legeak aipatzen duen administrazioarekiko auzi-jurisdikzioetako gatazka maila gutxitu ahal izateko. Jarraian erakunde-xede hori justizia-sistema modernizatzeko antolakuntza estrategikoaren testuinguruan finkatu beharraz ari da. Azkenik, datorren hamarkadarako auzitegi ekonomiko-administratiboan bilakaerari buruzko hiru proposamen jasotzen dira: 1) udal auzitegi ekonomiko-administratiboan formula biztanleria handiko erregimena ez duten udalerrietara hedatzea; 2) egungo administrazio-errekurtso arruntan sistemaren erreforma aplikatzea izaera teknikoa izango eta hierarkia-printzipiotik aldentuko den administrazio-organoaren alde, bai Estatuan bai eta Autonomia-Erkidego eta udaletan; eta 3) egungo udal auzitegi ekonomiko-administratiboan funtzioak zabaltzea, udal antolakuntzan sor daitezkeen organoek «hainbat ateren zerbitzua» (multi door service) izan dezaten.*

Hitz gakoak: Auzitegi Ekonomiko-Administratiboak, administrazioarekiko auzi jurisdikzioan gatazkak, Justizia sistema.

■ *The paper begins by mentioning the need to review the institutional goal of the municipal tax appeal boards, known by their Spanish acronym of TEAMS, of reducing administrative litigation which was introduced in the local government modernisation measures act, Law 57/2003 of 16th December 2003. It then goes on to discuss the advisability of framing the redefinition of this institutional goal conferred upon the TEAMS within the wider context of strategic planning to modernise the justice system. It ends with three proposals for the development of the tax appeal boards in the coming decade: 1) extending the TEAM formula to municipalities which are not classified as large towns; 2) reforming the existing system of ordinary administrative appeals by applying the model of a specific administrative body of a technical nature free from the hierarchical principle represented by the TEAMS, at state, regional and municipal level; and 3) for the existing TEAMS to extend the range of their functions so that, within the municipal organisation, these possible new bodies can be charged with the functions of a «multi door service».*

Key words: municipal tax appeal boards, administrative litigation, justice system.

En el tiempo que se me brinda para esta intervención y sin perjuicio de los derroteros por los que pueda conducirse el debate posterior conjunto con el profesor D. Francisco Velasco, me propongo abordar tres cuestiones:

- a) En primer lugar, la necesidad de revisar el objetivo institucional de contribución de los tribunales económico-administrativos municipales a la reducción de la litigiosidad contencioso-administrativa que luce en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local.
- b) En segundo lugar, la conveniencia de que se enmarque la redefinición de este objetivo institucional conferido a los TEAMs en el contexto más general de la planificación estratégica de modernización del sistema de justicia.
- c) Y, en último lugar, me gustaría formular, de lege ferenda, tres propuestas sobre la evolución de los tribunales económico-administrativos en el próximo decenio.

I

En el sistema de justicia del que forman parte los tribunales económico-administrativos desde la Ley Camacho, de 31 de diciembre de 1881, no es fácil alcanzar y mantener una imagen institucional de prestigio.

Los integrantes de los tribunales económico-administrativos mantenéis este prestigio institucional con el doble fundamento: del sostenido dato de vuestra alta eficiencia en la resolución de las reclamaciones que se os confían por las personas contribuyentes interesadas; y, sobre todo, por razón de una acreditada independencia y calidad técnica en vuestro funcionamiento.

En la decisión de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, por la que se incluye a los tribunales económico-administrativos en el ámbito de la organización municipal de los municipios de gran población, hubo de pesar, sin duda, la inercia de una tradición centenaria en nuestra Administración tributaria, en cuya virtud se encomienda a órganos administrativos separados y de muy diferente perfil: de una parte, la gestión administrativa en línea para la liquidación y recaudación

de los tributos; y, de manera separada, el ejercicio de la potestad de autotutela en relación con los intereses de la Hacienda Pública, mediante un procedimiento específico de autocontrol impugnatorio encomendado a un órgano staff de revisión de los actos de gestión tributaria a instancia de los contribuyentes particulares interesados.

El perfil profesional de los integrantes de los tribunales económico-administrativo municipales (designados por el Pleno por mayoría absoluta) y su posición de imparcialidad reforzada por razón de la desvinculación del principio de jerarquía orgánica facilitan, también, la alta calidad técnica de las resoluciones económico-administrativas.

Esta singularidad en el procedimiento en la vía económico-administrativa previa a la jurisdiccional y en cuanto al funcionamiento de los tribunales económico-administrativos, ha recibido su mejor espaldarazo en el ámbito del Derecho comunitario europeo mediante el reconocimiento a los mismos de la legitimación para el planteamiento de las cuestiones prejudiciales (sentencia de 21 de marzo de 2000 del TJCE, asuntos acumulados C-110/11998 a C-147/98, que tiene por objeto las pretensiones dirigidas al TJCE por el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña y destinadas a obtener una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 17 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios-sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido).

El bagaje histórico al que he hecho referencia fue determinante para la incorporación a la organización municipal propia del centenario instrumento de los tribunales económico-administrativos.

Sin embargo, desde la misma Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, se enuncia un segundo objetivo para la constitución de los tribunales económico-administrativos municipales que se cifra en *«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»*.

II

Mi reflexión se encuadra en este segundo objetivo institucional definido por el legislador para los tribunales económico-administrativo municipales. Para el legislador la vía económico-administrativa municipal encuentra su fundamento en la potencial contribución de los tribunales económico-administrativos municipales a la reducción de la litigiosidad en la jurisdicción contencioso-administrativa.

La evolución de la litigiosidad contencioso-administrativa en el decenio de vigencia de los tribunales económico administrativos municipales obliga a matizar el objetivo legal de la contribución a la reducción de la litigiosidad, enmarcando esta contribución en la hoja de ruta del más amplio objetivo de la modernización del sistema de justicia definido en el Pacto de Estado por la Justicia, acordado por las fuerzas parlamentarias en el mes de mayo de 2001.

El análisis de la estadística judicial aconseja, bien a las claras, este distinto enfoque:

- a) En el tiempo inmediato anterior a la Ley 57/2003, la media de tiempo de respuesta para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas era de 3 años ante los Tribunales Económico-Administrativos Regionales; y de otros tres años ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (DIAZ DELGADO, J. (2005) en «Comentario al art. 14 del TRLRHL» en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.) *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*. Cizur Menor (Navarra). Editorial Aranzadi pág. 410).
- b) La publicación «Estadística interna TEAMs. Análisis de litigiosidad de los Tribunales Económico-Administrativos Municipales 2011», recoge que, al 31 de diciembre de 2011, el número de reclamaciones en trámite ante los 19 TEAMs era de 56.805, con una **tasa de resolución** del 102,51% y un **plazo medio de respuesta** de 21 meses. A su vez, la tasa de estimación, total o parcial, de las reclamaciones, fue del 21,03% sobre el total de las reclamaciones resueltas; y la de desestimación del 58,11% sobre el total de las reclamaciones resueltas. Resulta de gran interés, así mismo, señalar que el porcentaje de acuerdos de los TEAMs recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, desde el inicio de la actividad de los TEAMs hasta el 31 de diciembre de 2011, fue del 5,52% de las reclamaciones resueltas, con constante tendencia a la baja.
- c) Al 31 de diciembre de 2003, según nos indica la publicación «La Justicia, dato a dato, año 2004» del Consejo General del Poder Judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa mantenía en trámite 293.698 asuntos, alcanzándose una **tasa de resolución** (relación entre el volumen de ingreso y la capacidad resolutoria) de 100% en los juzgados de lo contencioso-administrativo, de 99% en las salas de los TSJ y de 95% en la Sala 3.^a del TS; y una **tasa de congestión** (cociente donde el numerador esta formado por la suma de los asuntos pendientes al inicio del periodo y los registrados en ese periodo y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho periodo) de 1,50 en los juzgados de lo contencioso-administrativo, de 3,19 en las salas de los TSJ y de 3,02 en la Sala 3.^a del TS.

- d) Diez años después, la misma publicación, «La justicia, dato a dato, año 2013», en su última edición periódica nos indica que al 31 de diciembre de 2013 la jurisdicción contencioso-administrativa mantenía en trámite 255.837 asuntos, con una **tasa de resolución** de 120% en los juzgados de lo contencioso-administrativo, de 150% en las salas de los TSJ y de 130% en la Sala 3.^a del TS; y una **tasa de congestión** de 1,90 en los juzgados de lo contencioso-administrativo, de 2,2 en las salas de los TSJ y de 2,00 en la Sala 3.^a del TS.
- e) Las series anuales correspondientes a la evolución en la jurisdicción contencioso-administrativa en el periodo 2003 a 2013, nos muestra que, en cuanto al acceso a la jurisdicción, la línea es de constante ascenso hasta el año 2009 (de 202.536 asuntos ingresados en 2003 a 317.120 asuntos ingresados en el año 2008) y de constante descenso a partir del 2009 (de 287.444 asuntos en dicho año a 191.088 asuntos en el año 2013). Las cifras más significativas en la línea de descenso se corresponden con los asuntos en materia de extranjería cuyo ingreso cae de forma constante, hasta alcanzar una tasa de descenso en más de un 50% en el periodo 2009 a 2013. E, igualmente, en materia de función pública, en la que la tendencia a la baja es muy acusada desde el primer trimestre del 2010, aún cuando en esta materia se hayan producido agudos picos de sierra en razón de las demandas masivas motivadas por las bajadas de salarios a los trabajadores públicos.
- f) En lo que hora interesa, debe subrayarse que, en la distribución por materias respecto de los asuntos ingresados, la materia correspondiente a derecho tributario representa un porcentaje sobre el total que, en los juzgados de lo contencioso-administrativo, en donde se residencia la única o primera instancia en la materia del derecho tributario local, que en ningún caso supera el 4%; en tanto que en las Salas de lo contencioso-administrativo, los asuntos en materia de tributos, integrada muy singularmente por el control de las resoluciones dictadas por los Tribunales Económico-Administrativos distintos de los municipales, se sitúa en la banda superior de las materias, cercana al 30% y equivalente a los asuntos en materia de personal.
- g) En cuanto al tiempo de respuesta en la tramitación de los asuntos en materia de Administración Tributaria, las cifras de la estadística judicial son bien significativas: La duración media estimada de respuesta para los asuntos en materia tributaria (tributos locales) en los juzgados de lo contencioso-administrativo era, al 1 de enero de 2004, de 7,6 meses, en tanto que en las Salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, los asuntos resueltos bajo el epígrafe de «tributos locales» se sitúan en un tiempo de respuesta de 48,89 meses. Siguiendo un igual esquema, al 1 de enero de 2009, la respuesta es de 12,7 meses en los juzgados de lo contencioso-administrativo y en las Salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, de 26,5 meses; y al 1 de enero de 2014, la dura-

ción media estimada de respuesta para los asuntos en materia tributaria en los juzgados de lo contencioso-administrativo era de 15,4 meses; y en las Salas los asuntos bajo el epígrafe de «Administración Tributaria» se sitúan en un tiempo de respuesta de 27 meses. Lo que indica que el tiempo que los asuntos en materia tributaria local están en los órganos judiciales, en la primera instancia ha experimentado una línea de sostenido y constante ascenso (de 7,6 meses a 15,4 meses); en tanto que, en las Salas de lo contencioso-administrativo del los TSJ, se produce un descenso muy pronunciado hasta el año 2009 (de 48,9 meses a 26,5 meses) para experimentar después una estabilización ligeramente al alza en los siguientes cuatro años, hasta los 27 meses del año 2013.

El análisis de la estadística económico-administrativa y judicial no nos permite obtener conclusiones cuantitativas sobre la eventual contribución de los Tribunales económico-administrativos municipales a la tendencia al descenso en el ingreso de asuntos en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con los datos disponibles, la hipótesis más plausible es que, en el periodo 2004/2013, las alteraciones a la baja en la carga de trabajo en los juzgados de lo contencioso-administrativo no ha guardado relación con la evolución en cuanto a la competencia objetiva jurisdiccional de control de las resoluciones administrativas en materia de tributos locales.

Atendiendo al objetivo institucional fijado por el legislador para la creación de los TEAMs, han sido mucho más evidentes los impactos producidos por la evolución de dos materias centrales como son los asuntos en materia de extranjería y en materia de empleados públicos.

Así como, muy singularmente, las afecciones en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa producidas por dos medidas de carácter normativo: la modificación por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, del régimen regulador sobre la distribución de las costas procesales de acuerdo con el principio general de imposición de las mismas, por vencimiento, a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones; y, sobre todo en relación con la segunda instancia, la medida de gravamen mediante tasas indiscriminadas dispuesta por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, para los actos procesales de interposición de la demanda (200-350 euros), así como la interposición de recursos de apelación (800 euros) contra sentencias y casación (1.200 euros).

III

La anterior conclusión no agota la cuestión central de esta reflexión que, sin embargo, a la luz de la experiencia de estos diez años debiera de definirse de una

manera más matizada a fin de situarla en el ámbito de la más intensa contribución de los TEAMS a la obtención de una respuesta de calidad a la conflictividad jurídica generada en relación con las actuaciones de las Administraciones Públicas sujetas al derecho administrativo.

La premisa de la garantía constitucional del derecho de todas las personas bajo jurisdicción española a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos, sin que deba producirse indefensión resulta incompatible con la definición del objetivo de la reducción de la litigiosidad en los estrictos términos cuantitativos del número de asuntos que acceden a la jurisdicción. Basta considerar, a este respecto, el perverso efecto que está teniendo sobre el efectivo ejercicio del derecho a la jurisdicción la imposición de tasas desproporcionadas respecto de la capacidad económica de una significativa parte de las personas físicas que hasta su implantación indiscriminada venían siendo usuarios de la Administración de Justicia

Una reducción de la litigiosidad judicial conjugable con la garantía constitucional debiera partir de un mejor conocimiento del que podríamos denominar como «mapa de la litigiosidad» en el ámbito del derecho administrativo. Es este adecuado conocimiento el que, sin mengua alguna del contenido del derecho a la jurisdicción, permitiría que ya en la vía administrativa y, en su caso, en los servicios comunes de la Administración de Justicia se pudieran articular puertas múltiples que permitieran residenciar dentro del sistema de justicia, pero no necesariamente en el ámbito de la jurisdicción, la solución de aquellos conflictos que:

- a) Podemos calificar como de litigiosidad impropia en razón de que, en su origen, su componente jurídico es secundario (piénsese, por ejemplo, en los procesos consecuentes al contrato de servicios de defensa para la impugnación sistemática de las sanciones en materia de tráfico; o en la impugnación de liquidaciones tributarias que conlleva la inmediata suspensión de la ejecutividad del acto recurrido; o piénsese en reclamaciones de responsabilidad patrimonial dimanante del mal funcionamiento de determinados servicios públicos cuyo componente primario es el disfrute del propio servicio y no una prestación indemnizatoria que en ningún caso puede alcanzar al estándar de indemnidad sustantiva);
- b) Así como aquellos conflictos que, siendo jurídicos, esto es, respondiendo a una litigiosidad propia de componente jurídico primario, sin embargo, son susceptibles de ser solucionados de manera más estable mediante instrumentos de autocomposición de intereses alternativos al proceso jurisdiccional, aunque no sustitutorios del sistema de justicia (piénsese, por ejemplo, en la impugnación individual masiva por incumplimiento de las cláusulas económicas de los acuerdos reguladores de empleo; o del resultado de la valoración de puestos de trabajo).

Se trata, en definitiva, de situar la reflexión sobre la litigiosidad contencioso-administrativa en el marco general de lo que en la sociología jurídica se conoce con el acrónimo de «ADR» que responde a la expresión en inglés «Alternative Dispute Resolution», para designar los métodos de racionalización de la litigiosidad alternativos o complementarios a la confrontación judicial.

En el ámbito de la Administración de Justicia, este nuevo enfoque sobre el tratamiento del incremento de la litigiosidad judicial ya se refleja, de manera expresa, en el Libro Blanco de la Justicia, aprobado por el CGPJ en su sesión plenaria de 8 de setiembre de 1997.

El Ministerio de Justicia acogió de forma bien decidida este enfoque en el «*Plan Estratégico de modernización del Sistema de Justicia 2009-2012*» que presentó como un objetivo fundamental en la agenda política del Gobierno en la IX.^a Legislatura. En él se incide especialmente en el desarrollo e implantación, mediante medidas organizativas y legislativas, de procedimientos y sistemas para una solución de los conflictos jurídicos alternativa a la vía judicial.

En concreto, coincidiendo con el objetivo de transposición de la Directiva UE 52/2008, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, el Ministerio de Justicia se comprometió a potenciar «*mecanismos como la mediación, la conciliación o el arbitraje en distintas jurisdicciones así como el arreglo extrajudicial de controversias entre organismos públicos. El objetivo es, de un lado, contribuir a descongestionar los tribunales que actualmente operan en muchos casos única vía de solución de los conflictos intersubjetivos y, por otro, ofrecer a la sociedad nuevas formas de arreglo de problemas, quedando el recurso a los tribunales como ultima ratio*».

En cumplimiento del Plan Estratégico, en el año 2010, el Ministerio de Justicia promovió la iniciativa que concluiría con la Ley 11/2011, de 20 de mayo, de reforma de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje y de regulación del Arbitraje Institucional en la Administración General del Estado. La iniciativa legislativa tuvo como objetivo de calado, finalmente recogida en la Disposición adicional única de la Ley 11/2011, la introducción del arbitraje administrativo para la resolución de controversias jurídicas entre la Administración General del Estado, sus Organismos públicos y otras Entidades de Derecho público dependientes de aquélla, así como de controversias jurídicas entre sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal con el ente público de tutela.

En igual línea de principio, al inicio de la presente X.^a Legislatura, el Consejo de Ministros en la sesión de 2 de marzo de 2012 adoptaba el acuerdo de constitución de una Comisión Institucional a la que, entre otros cometidos se le encargó el estudio de «*las soluciones legislativas necesarias para propiciar que aquellos litigios que, por su naturaleza, no deban ingresar en el ámbito judicial, sean solventados en otras instancias, habilitando al efecto los mecanismos necesarios para la participación de otros colectivos profesionales cualificados en la solución de conflictos*».

Los instrumentos para la solución no jurisdiccional de conflictos jurídicos administrativos ha sido también objeto de debate en la Sección Especial, constituida en el seno de la Comisión General de Codificación, para la reforma de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. La Sección Especial, está presidida por el profesor D. Francisco Velasco Caballero, a quien vamos a tener el placer de escuchar en esta misma jornada.

Así, en el informe-propuesta publicado en el año 2013, se nos indica que

«...la Sección ha debatido propuestas diversas sobre la posibilidad de fomentar la mediación (tanto administrativa como judicial) o de potenciar la transacción contenciosa (respecto de la actual regulación del art. 77 LJCA). Pero la propia Sección ha considerado que esas posibles innovaciones normativas presentan numerosas implicaciones transversales. Así, por ejemplo, la introducción de la mediación administrativa tendría que ser armonizada con los actuales “defensores” administrativos, sectoriales o generales; también, la potenciación de la transacción judicial implicaría, además de fomentar una mayor cultura y sensibilidad por estos instrumentos, un consenso muy amplio y su plasmación en reformas organizativas y procedimentales. En estos y otros temas, la prudencia —y una vez más la acotación funcional y temporal de la Sección Especial— han aconsejado que los debates de la Sección no se trasladaran a propuestas normativas concretas.»

Precisamente, la habilitación conferida por el vigente artículo 77 de la LRJCA, ha permitido al Consejo General del Poder Judicial la inclusión de los juzgados de lo contencioso-administrativo en la «*Guía práctica para la mediación intrajudicial*» publicada en el año 2013.

La Guía ha sido elaborada para todos los órdenes jurisdiccionales por un grupo de expertos como resultado de las experiencias piloto desarrolladas, inicialmente, en el ámbito de la mediación intrajudicial familiar y civil, para trasladarse después al campo de la mediación mercantil y social; el campo de la mediación intrajudicial se ha ampliado, en la actualidad, a la aplicación en la jurisdicción penal de las técnicas mediadoras conocidas como «justicia penal restaurativa».

La Guía incluye para cada jurisdicción, también para la jurisdicción contencioso-administrativa, un protocolo de actuación en el que se identifican los supuestos en los que se puede producir la derivación desde el órgano judicial al procedimiento de mediación, así como los formularios para la tramitación de la mediación intrajudicial y los documentos ilustrativos de las experiencias desarrolladas.

Recordemos que el artículo 77 habilita al Juez o Tribunal, en los procedimientos en primera o única instancia, para que, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, pueda someter a la consideración de las partes la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin

a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.

La derivación a la mediación o conciliación intrajudicial puede producirse en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia. Si todas las partes lo solicitan, esta derivación suspenderá el curso de las actuaciones. Y, si las partes llegan a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

IV

En esta renovada perspectiva de la modernización del sistema de justicia en la que sitúa el abordaje de la litigiosidad dimanante de las relaciones jurídico-administrativas, me limitaré a señalar tres líneas de desarrollo sobre las que, a mi juicio, podría desenvolverse la institución de los tribunales económico-administrativos municipales en el horizonte del próximo decenio.

En primer lugar, el acreditado éxito de la institución avala y abona la extensión de la fórmula a los municipios no amparados en el régimen de grandes poblaciones.

La propuesta no resulta novedosa, toda vez que se ha recogido, en diferentes variantes, en los borradores de anteproyectos de la Ley básica del Gobierno y la Administración Local en las versiones de noviembre de 2005, mayo de 2006 y julio de 2006. Recordemos que, en la versión inicial, la generalización a la totalidad de los municipios de la vía económico-administrativa, se sustentaba en la voluntaria constitución del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas por «...*las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares u otras agrupaciones de entidades locales, pudiendo los municipios de menos población de la indicada encomendarles mediante convenio la resolución de las reclamaciones económico-administrativas que les sean formuladas...*».

La segunda línea de desarrollo podría referirse a la aplicación, a la reforma del vigente sistema de recursos administrativos ordinarios, del modelo de órgano administrativo específico de carácter técnico y desvinculado del principio de jerarquía representado por los tribunales económico-administrativos, tanto los del Estado como los autonómicos y municipales.

Precisamente, en el año 2013, el Informe de la Sección Especial de la Comisión General de Codificación aboga en esta línea por contraste con la constatable falta de eficacia de los recursos de alzada y de reposición para contribuir a la evitación de litigios contencioso-administrativos y en razón de la contribución

de los tribunales económico-administrativos como eficaces órganos de control de legalidad.

Dice, a este efecto, el Informe de la Comisión Especial en su apartado 19 que

«...Estos órganos económico-administrativos, pese a no contar con garantías especiales para asegurar la independencia de sus miembros (cfr. art. 228.1 LGT y arts. 29 y 30 del Real Decreto 520/2005) actúan con una contrastada objetividad, y en esa medida se benefician de cierta deferencia judicial en el enjuiciamiento de sus resoluciones. En términos de eficiencia, los tribunales económico-administrativos suponen un importante filtro de legalidad en las resoluciones tributarias. Siguiendo datos de la Memoria de los Tribunales Económico-administrativos del Estado correspondiente a 2010, se formularon un total de 198.532 reclamaciones económico-administrativas, de las que fueron estimadas un 36.2 por 100. A juicio de la Sección, es razonable pensar que este alto nivel de estimación en vía económico-administrativa esté deparando un doble efecto, de evitación y de disuasión, respecto del pleito contencioso: en primer lugar, la alta estimación en vía económico-administrativa puede estar evitando directamente el planteamiento de pleitos ante la Jurisdicción contenciosa; y en segundo lugar, la conciencia colectiva de que los tribunales económico-administrativos verdaderamente actúan como órganos de control de legalidad, puede estar disuadiendo a los reclamantes de entablar procesos contencioso-administrativos contra las resoluciones desestimatorias en vía económico-administrativa.»

En tercer lugar, ya estrictamente *de lege ferenda*, no me resisto a plantear una línea de evolución más alineada con las iniciativas englobables en el acróstico de los ADR, o métodos de racionalización de la litigiosidad alternativos complementarios a racionalización de la litigiosidad alternativos o complementarios al proceso judicial.

Puedo pensar, en esta línea, en una futura evolución de la fórmula de los actuales TEAMs en una doble dirección:

De una parte, como ya se ha indicado, para ampliar su cometido en términos de competencia objetiva como modelo para la renovación radical del actual sistema de recursos administrativos ordinarios.

Por otra parte, cabe pensar en una ampliación de su cometido funcional a fin de que, dentro de la organización municipal, se atribuya a estos eventuales nuevos órganos de una función de «servicio de múltiples puertas» (multi door service). La idea se inspira, obviamente, en la conocida experiencia del tribunal superior de Washington (Distrito de Columbia) cuya carta de servicios a la ciudadanía incluye la oferta integrada a la persona concreta que accede al servicio de la «puerta» más adecuada para la solución del conflicto que se manifiesta en sus relaciones con la Administración municipal.

Cabe, desde luego, incluir en esta carta de servicios las fórmulas ya habilitadas en nuestro ordenamiento administrativo:

Así, en el ámbito municipal de las reclamaciones de responsabilidad administrativa patrimonial, sería de indudable interés la promoción, desde el órgano administrativo, de la terminación convencional del procedimiento administrativo prevista en el artículo 88 de la Ley 30/1992, en relación con la previsión del artículo 2.2 del Real Decreto 429/1993.

Así mismo, el método del Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona que se mueve en el ámbito del arbitraje no vinculante podría ofrecerse como una técnica muy apropiada, en su caso combinada con la mediación, para las reclamaciones de base social en el ámbito de las actuaciones urbanísticas de renovación urbana.

No me resisto, finalmente, a dejar de señalar que las fórmulas hasta ahora inéditas de solución extrajudicial de conflictos colectivos en relación con los empleados públicos, previstos en los artículos 30 y 45 del Estatuto Básico del empleado público podrían recibir un renovado aliento si se residencian en este órgano técnicamente cualificado y dotado de garantías de actuación independiente, configurado como un *«servicio de múltiples puertas»*.