

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



Alguns elements de conflicte dels recursos no jurisdiccionals contra les administracions locals de Catalunya (part II)

03-03-2022

Sovint als ens locals de Catalunya els són aplicables procediments que tenen un encaix difícil amb les seves particularitats. En matèria de recursos administratius, que és un àmbit que hauria de ser clar i indiscutit, no és una excepció. Aquest apunt té per objecte reflexionar breument sobre alguns elements de conflicte respecte dels recursos no jurisdiccionals que es poden interposar contra els actes dels ens locals a Catalunya, amb voluntat de reflexió i obert a suggeriments. No es tracten els processos de mediació o arbitratge en matèria de consum recollits en la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya (afectada per la STC 54/2018, de 24 de maig de 2018), ni el Reglament del Tribunal Arbitral de Barcelona i l'Annex de costos (aprovat el 27 de novembre de 2018), ni tampoc les accions tendents a revisar els actes administratius ni els òrgans de control.

En aquesta segona part, revisarem el recurs de reposició en matèria d'hisendes locals, la reclamació economicoadministrativa als municipis de gran població, la intervenció del Consell Tributari de Barcelona, les terceries, els recursos en la contractació administrativa, la reclamació enfront la GAIP en matèria de transparència, la reclamació enfront la Secretaria del Consell per a la Unitat de Mercat, el requeriment previ entre administracions, la reclamació dels membres de les meses de les conteses electorals enfront la junta electoral de zona i el recurs en matèria de consultes populars.

6. El recurs de reposició en matèria d'hisendes locals L'article 14 del Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisendes locals, i l'article 108 de la LRBRL, regulen el recurs de reposició en matèria d'hisendes locals. És un recurs potestatiu per als municipis de gran població, però obligatori per als de règim comú: si no s'interposa no es pot recórrer davant la jurisdicció.

7. La reclamació economicoadministrativa als municipis de gran població La reclamació economicoadministrativa als municipis de gran població és recull amb motiu de la regulació de l'òrgan especialitzat (art. 137 de la LRBRL). Contra la resolució que dicti aquest òrgan posa fi a la via administrativa i contra aquesta només es pot interposar el recurs contenciós administratiu, i

segueix en l'apartat 3: "No obstant això, els interessats poden, amb caràcter potestatiu, presentar prèviament contra els actes establerts en l'apartat 1.a/ el recurs de reposició regulat en l'article 14 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals. Contra la resolució, si escau, del recurs de reposició esmentat, es pot interposar reclamació economicoadministrativa davant l'òrgan establert en aquest article." És a dir, per esgotar la via administrativa cal interposar una reclamació economicoadministrativa, però potestativament de manera prèvia es pot interposar recurs de reposició.

8. La intervenció del Consell Tributari de Barcelona 8.a. Règim jurídic

No és un recurs específic, però sí una particularitat del règim especial de Barcelona molt rellevant i inspiradora. El Consell Tributari es regeix d'acord amb el que disposa la Llei 1/2006, de 13 de març, mitjançant la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, el seu Reglament orgànic, de 29 de juny de 2012, i l'Ordenança fiscal general. És l'òrgan d'assessorament i control de l'Ajuntament de Barcelona especialitzat en matèria de gestió, recaptació i inspecció dels ingressos de dret públic. Entre les seves funcions hi ha dictaminar les propostes de resolució dels recursos interposats contra els actes d'aplicació dels tributs i preus públics i de recaptació d'aquests, i dels altres ingressos de dret públic que pertanyin a la hisenda municipal, tramesos pels serveis d'Hisenda o per qualsevol altra dependència o organisme municipal que emeti propostes d'aquesta naturalesa, i resoldre les queixes i els suggeriments.

Per tant, és un òrgan que dictamina respecte dels recursos contra actes municipals però que té una rellevància clau: els expedients arriben als tribunals amb un dictamen d'òrgan especialitzat, fet que millora molt la tasca del jutge i delimita l'objecte de controvèrsia. En la meua opinió, caldria estendre figures com el Consell Tributari a molts altres camps i, en especial, a matèries com el trànsit o els assumptes menors de personal al servei de les administracions, a fi de descarregar de feina i dificultat els soferts jutjats contenciosos administratius.

8.b. Alguns dictàmens rellevants És molt recomanable llegir la doctrina del Consell Tributari per l'enorme qualitat dels seus dictàmens. La seguretat jurídica es veu accentuada després de la participació d'aquest òrgan en el procediment. Alguns ja han esdevingut clàssics del dret tributari local, com l'expedient 159/4, en sessió de 23 de novembre de 2005, sobre l'extensió d'efectes en matèria tributària (art. 110 de la LJCA), o el més recent expedient 216/17, en sessió de 13 de juliol de 2017, sobre els efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 59/2017, d'11 de maig, en relació amb l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana.

9. Les terceries 9.a. Règim jurídic Les terceries, que poden ser de domini o de millor dret, són regulades a l'article 165 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, i als articles 119 i següents del Reial decret 939/2005, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament general de recaptació. Així la LGT ho recull com un dels supòsits de suspensió del procediment de constrenyiment. Poden ser de domini o de millor dret i les trobem sobretot en procediments en què es traven béns que no són del titular que es diu. L'article 117 del Reial decret 939/2005 estableix la reclamació en via administrativa com un requisit previ per accedir a la via civil. El Reglament de recaptació n'estableix el procediment, que culmina amb els articles 595 i següents de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

10. Els recursos en la contractació administrativa 10.a. Règim jurídic

El recurs especial en matèria de contractació respon a la necessitat, d'una banda, de l'existència d'un òrgan especialitzat en matèria de contractació del sector públic i, de l'altra, per garantir una justícia cautelar i immediata en aquesta branca de l'activitat administrativa. Si em permeten el punt d'humor, el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP) és un tribunal a l'australiana (per la velocitat del tribunal australià en l'assumpte del tennista Knovak Djokovic): resol ràpid (no hi estem acostumats), com a màxim en un termini entre 4-8 mesos.

Té com a element caracteritzador que contra la impugnació dels seus actes el TCCSP mai n'és el demandat i passa a ser-ho l'administració d'origen, d'acord amb l'article 21.3 de la LJCA.

Si fem un resum de la matèria, podem classificar els recursos no jurisdiccionals en la contractació del sector públic en tres grans blocs conceptuals:

- Contra els actes de les administracions públiques o els poders adjudicadors que recull l'article 44 de la LCSP, el recurs especial en matèria de contractació administrativa a partir del 9 de març de 2018. Ara bé, cal tenir en compte el que estableix la disposició transitòria primera de la LCSP: "En els expedients de contractació iniciats abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei es pot interposar el recurs que disposa l'article 44 contra actes susceptibles de ser recorreguts en aquesta via, sempre que s'hagin dictat amb posterioritat a la seva entrada en vigor."
- Contra els actes de les administracions públiques i dels poders adjudicadors no inclosos en l'article 44 de la LCSP, els recursos ordinaris (és a dir, o recurs de reposició o recurs d'alçada impropia).
- Contra els actes d'execució, separarem diferents supòsits: en cas de contractes privats, directament la jurisdicció civil sense necessitat de reclamació administrativa prèvia; en el cas de contractes administratius, depèn.

10.b. Alguns actes que ofereixen dubtes En primer lloc, si tots els supòsits de l'article 44 de la LCSP esgoten els supòsits d'interposició. Per exemple, en la Resolució 216/2019 del TCCSP de 26 de juny de 2019, on s'impugna una pròrroga contractual, el TCCSP diu de forma clara: "D'acord amb la doctrina dels tribunals resolutoris dels recursos especials en matèria de contractació, la recurribilitat de les decisions dels poders i entitats adjudicadors no queda limitada als actes que nominativament es recullen en l'article 44 de la LCSP, sinó que, de conformitat amb l'article 1 de la Directiva 89/665/CEE del Consell, de 21 de desembre de 1989, relativa a la coordinació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives referents a l'aplicació dels procediments de recurs en matèria d'adjudicació dels contractes públics de subministrament i d'obres, ha d'abastar qualsevol decisió dels poders i entitats adjudicadors en els supòsits que hagi infringit el dret comunitari en matèria de contractació pública o les normes nacionals de transposició."

Un segon assumpte que en la meua opinió és espinós és si als contractes patrimonials se'ls aplica la LCSP pel que fa a la publicitat i els recursos. El Tribunal Central de Recursos Contractuals (no aplicable a Catalunya, però important per la seva doctrina) té clar que no (resolucions n. 922/2015, de 9 d'octubre, n. 496/2014, de 27 de juny, n. 597/2018, de 21 de juny, n. 394/2013, de 19 de setembre, n. 294/2014, de 17 de gener, i n. 876/2015, de 25 de setembre, entre d'altres). Ara bé, cal atènyer-se al complex article 18 de la LCSP i a la correcta identificació de les prestacions, doncs si les prestacions són separables cal atènyer-se al caràcter de la prestació principal.

11. La reclamació enfront la GAIP en matèria de transparència

La llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, té una disposició final quarta que regula la reclamació en matèria de transparència, que determina que les reclamacions contra els ens locals han de ser resoltes per un òrgan

independent de la comunitat autònoma. A Catalunya és la GAIP, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, recollida en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Així, seguint l'article 39 de la Llei, les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició, poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula. En el camp de la transparència i bon govern, hi ha molta feina a fer i ben segur que el marc es mourà. En primer lloc, per la manca de desenvolupament dels conflictes d'interès (art. 64 de la LCSP), categoria que va molt més enllà de les incompatibilitats i la simple i tradicional abstenció (art. 23 de la LRJSP) i la no aplicació de la legislació d'alts càrrecs al règim local català. Els forats interpretatius són de tota índole i només veiem un millora improvisada gràcies a una norma reglamentària estatal amb la implementació dels fons Next generation (article 6.5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència). En segon lloc, perquè la legislació catalana estableix el silenci positiu en el dret d'accés i la GAIP ho justifica. Són els Criteris interpretatius sobre reclamació a la GAIP en cas de silenci administratiu, document aprovat pel Ple de la GAIP el dia 7 de gener de 2016 i modificat a la sessió plenària del dia 27 d'agost de 2020

(http://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Criteris/20200921_Criteris-silenci-administratiu-GAIP.pdf): "En el cas que ara ens ocupa, a més, el fet que l'opció del legislador autonòmic sigui la d'oposar una regla general de silenci positiu a la del silenci negatiu del legislador bàsic té també a favor seu la circumstància d'oferir a la ciutadania un estàndard legislatiu més favorable al dret d'accés a la informació pública que el que disposa la llei bàsica, el que constitueix un argument addicional prou sòlid a favor de la presumpció de validesa de la llei catalana, malgrat la seva contradicció amb la llei bàsica de transparència. Tanmateix, aquest argument es pot afeblir si hom té en compte que la regulació i l'aplicació de la regla del silenci positiu feta per la LTAIPBG pot portar als dubtes interpretatius i a les dilacions i a les càrregues administratives assenyalades en els altres apartats d'aquest document."

Cal conjugar aquesta posició amb la STC 104/2018, de 4 d'octubre del 2018, que resol la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó respecte a l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó. Recull la nul·litat del precepte legal autonòmic que estableix el silenci positiu per a les peticions d'accés a la documentació administrativa (BOE n. 264, d'1 de novembre).

L'altre tema espinós, que també passa amb les consultes, és que s'admet el recurs de reposició davant l'òrgan local i, un cop resolt, l'interessat pot triar si anar a la jurisdicció o a la GAIP per interposar la reclamació. És a dir, es configura com un doble recurs administratiu, quan, aplicant l'article 112 de la LPAC, la reclamació enfront la GAIP hauria de ser substitutiva del recurs de reposició (en els termes de l'article 24 de la Llei estatal de transparència). La doctrina de la GAIP esdevé imprescindible amb dictàmens que cal llegir sovint (p. ex., el Dictamen 7/2016) i admet en termes generals, a diferència del Consell de Transparència i Bon Govern, que els regidors hi accedeixin.

12. La reclamació enfront la Secretaria del Consell per a la Unitat de Mercat

La LLei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, cerca adoptar mesures que garanteixin la unitat de mercat per crear un entorn molt més favorable a la competència i a la inversió, i facilita que els agents econòmics es puguin beneficiar dels guanys d'una dimensió més gran en termes de productivitat i costos, a favor de la creació d'ocupació i de creixement i en benefici últim dels consumidors i usuaris, que tindran més accés a productes i serveis de qualitat. L'article 26 crea un procediment en defensa dels drets i els interessos dels operadors econòmics per les autoritats competents: "L'operador econòmic que entengui que s'han vulnerat els seus drets o interessos legítims per alguna disposició de caràcter general, acte, actuació, inactivitat o via de fet que pugui ser incompatible amb la llibertat d'establiment o de circulació, en els termes que disposa aquesta Llei, pot adreçar la reclamació a la Secretaria del Consell per a la Unitat de Mercat en el termini d'un mes, a través de la finestreta que s'estableixi a aquest efecte. En el cas d'actuacions constitutives de via de fet, el termini és de vint dies comptats des d'aquell en què es van iniciar." En concret, es pot adreçar la reclamació regulada per aquest article davant de tota actuació que, esgotant o no la via administrativa, sigui susceptible de recurs administratiu ordinari. També es pot adreçar davant de les disposicions de caràcter general i altres actuacions de conformitat amb el que disposa la LJCA per a la impugnació dels actes. La LLei 20/2013, de 9 de desembre abans citada, va comportar la corresponent modificació de l'article 127 de la LJCA, regulant un procediment específic. Li correspon a les autoritats de competència exercir aquestes funcions i és una branca d'activitat creixent que cada cop és més present en els ens locals.

13. El requeriment previ entre administracions

El trobem principalment en l'article 44 de la LJCA, l'article 39.5 de la LPAC i l'article 65 de la LRBRL (a l'espai temàtic de l'EAPC, es pot consultar l'apunt "[Aspectes clau del requeriment previ a la via contenciosa administrativa entre administracions](#)", primera part, de Pablo Herráez Vilas). Doncs bé, el més interessant per al món local és veure les fronteres entre l'acció pública i l'acció de nul·litat o anul·labilitat i el requeriment previ. Especialment rellevant és el debat de si, un cop l'ens local ha comunicat l'acta de la sessió de l'òrgan col·legiat a la comunitat autònoma que conté un acte administratiu i aquest no és objecte de requeriment previ, si després igualment pot ser objecte de petició de revisió. En termes generals, quan sigui la comunitat autònoma qui exercita l'acció pública instant la revisió d'actes locals, cal separar si actua com a interessat o bé en l'exercici d'una potestat. Així serà interessada i per tant legitimada quan hi tingui interès. En canvi quan no hi tingui interès, o bé troba una determinació específica per a l'acció o bé haurà d'instar el requeriment previ (així ho estableix la STS de 24 de febrer de 2021).

14. La reclamació dels membres de les meses de les conteses electorals enfront la junta electoral de zona

Els articles 25 i següents de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, recullen la composició de les meses electorals, formades per un president o presidenta i dos vocals. La formació de les meses compet a l'ajuntament per sorteig entre els electors de la mesa corresponent entre els dies vit-i-cinquè i vint-i-novè posteriors a la convocatòria. Els escollits disposen de set dies per al·legar davant la junta electoral de zona <groc>(La Junta [...]resol sense posterior recurs en el termini de cinc dies". L'objecte és evitar el rosari de recursos amb excuses que farien etern el procés.

15. El recurs en matèria de consultes populars

La Llei catalana 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, va quedar fortament mutilada per la Sentència 31/2015 del Tribunal Constitucional (TC). Com idea central, es produeix l'autèntica barbaritat que les consultes populars no referendàries establertes per la vigent Llei 10/2014, el TC les considera com consultes generals (i per tant, agafant com a base el cens, cal passar pel Consell el Ministres). L'article 14 estableix la definició i la composició de la comissió de control, que és l'òrgan encarregat de vetllar perquè les consultes populars no referendàries es duguin a terme amb ple respecte al procediment. L'article 15.2 de la Llei 10/2014 estableix que "La comissió de control té naturalesa administrativa i els seus actes posen fi a la via administrativa". Sorprèn, perquè al web de la Generalitat de Catalunya (<https://eleccions.gencat.cat/ca/comissio-control-consultes-populars-no-referendaries/Els>), s'assenyala que: "Els actes dictats per la comissió de control posen fi a la via administrativa. Contra aquests actes es pot interposar un recurs de reposició, en el termini d'un mes, o bé un recurs contenciós en el termini de dos mesos, ambdós a comptar de l'endemà de la notificació de l'acte, sempre que es tracti d'actes definitius i vinculants diferents a la resolució de recursos. En aquest darrer cas, el recurs es pot interposar únicament davant la jurisdicció contenciosa." Ens trobem així amb un altre cas de recurs administratiu davant un òrgan que admet un nou recurs administratiu, tot i que en aquest cas es desconeix l'activitat de la comissió de control (Decret 148/2019, de 26 de juny, de nomenament dels membres de la comissió de control de les consultes populars no referendàries).

Aquestes són unes pinzellades per veure com la teoria clàssica dels recursos administratius (reposició i alçada), s'ha vist més que superada per l'enorme activitat normativa de l'Estat i el Parlament de Catalunya.



Alfred Lacasa Tribó

Secretari general de l'Ajuntament de Blanes