

LUIS MANUEL ALONSO GONZÁLEZ
EVA ANDRÉS AUCEJO
(Dirs.)

RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS (ADR) EN DERECHO TRIBUTARIO COMPARADO

Eva Andrés Aucejo (ed.)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2017

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1. ESTADÍSTICAS DE LA LITIGIOSIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA EN ESPAÑA	17
1. LA LITIGIOSIDAD EN LOS TRIBUNALES ECONÓMICO ADMINISTRATIVOS REGIONALES Y LOCALES (TEAR Y TEAC) EN ESPAÑA	17
1.1. Estadísticas sobre la litigiosidad en vía económico administrativa (Eva Andrés Aucejo)	17
1.2. La eficacia de las vías alternativas de resolución de conflictos de naturaleza tributaria en Italia. Estadísticas sobre la espectacular disminución en el volumen del contencioso tributario (Eva Andrés Aucejo).....	21
CAPÍTULO 2. «ALTERNATIVE DISPUTATION RESOLUTION» QUE EVITAN QUE SE PRODUZCA EL LITIGIO EN MATERIA TRIBUTARIA. -ADR- PREVIOS AL LITIGIO.	41
1. LAS CONSULTAS A LA ADMINISTRACIÓN. EL RÉGIMEN DE CONSULTAS EN ESPAÑA, ALEMANIA, CHILE, FRANCIA, HOLANDA, ITALIA, SUECIA Y REINO UNIDO. <i>THE PRIVATE RULINGS</i> EN ESTADOS UNIDOS.....	41
1.1. Régimen jurídico de las consultas tributarias escritas en España (Jorge Sarró)	41
1.2. Las consultas tributarias en Alemania (Isabel Espejo).....	47
1.3. El régimen de la consulta tributaria en Chile (Jorge Montecinos)	52
1.4. Las consultas tributarias en Estados Unidos (Eva Andrés Aucejo).....	58
1.5. El sistema de <i>rescrit fiscal</i> - consultas tributarias - Francés (J. M. Tovillas).....	63
1.6. Las consultas tributarias en los Países Bajos: Holanda (Estela Ferreira).....	68
1.7. Voce interpello tributario en Italia (Andrea Carinci)	72
1.8. Resoluciones anticipadas y consultas tributarias en Suecia (Francisco José Cañal García).....	79
1.9. El régimen jurídico de las consultas en el Reino Unido (José A. Rozas)	84

	Pág.
2. LA LEY SOBRE NEGOCIACIÓN DE REGLAMENTOS DE ESTADOS UNIDOS DE 1990 CON POSIBLES ACUERDOS ENTRE LOS DIFERENTES INTERESES IMPLICADOS.....	91
2.1. La negociación de reglamentos tributarios (Juli Ponce Solé)	91
3. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL RÉGIMEN DE REVOCACIÓN EN ESPAÑA, ALEMANIA, CHILE, FRANCIA E ITALIA	105
3.1. El régimen de la revocación en España (José A. Rozas).....	105
3.2. El procedimiento de revocación de actos tributarios en Alemania (Diego Marín-Barnuevo).....	113
3.3. La revocación de los actos administrativos tributarios en Chile: reflexiones desde el modelo constitucional vigente (Ernani Contipelli).....	118
3.4. Revocaciones de actos tributarios en Francia (J. M. Tovillas).....	126
3.5. La autotutela de la administración financiera italiana: el poder de la administración financiera para anular y/o revocar de oficio actos administrativos de naturaleza tributaria (Eva Andrés Aucejo)	128
4. EL DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE (<i>OMBUDSMAN</i>) EN DERECHO COMPARADO: ESPAÑA, COLOMBIA, ESTADOS UNIDOS E ITALIA.	137
4.1. La Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero en Colombia (Diana María Posada)	137
4.2. El defensor del contribuyente en Estados Unidos (José A. Rozas)	143
4.3. El defensor del contribuyentes en Italia: <i>Il garante del contribuente</i> (Eva Andrés Aucejo).....	147
4.4. El Consejo para la Defensa del Contribuyente (Antonio Cayón Galiardo).....	156
5. ACUERDOS EN VÍA ADMINISTRATIVA EN DERECHO COMPARADO ESPAÑA, ALEMANIA, CHILE, ESTADOS UNIDOS, HOLANDA, ITALIA, MÉXICO.....	161
5.1. Derecho administrativo español: el acuerdo entre la Administración y los interesados como instrumento alternativo al acto administrativo unilateral (Ángeles de Palma del Teso)	161
5.2. Derecho tributario español: los «Acuerdos» y otras fórmulas convencionales entre la Administración y los contribuyentes en derecho tributario español, como vía alternativa a la unilateralidad del acto administrativo de naturaleza tributaria en el marco del procedimiento tributario (Eva Andrés Aucejo).....	165
5.3. Los Acuerdos sobre hechos en derecho tributario alemán (Eva Andrés Aucejo)	178
5.4. Acuerdos en vía administrativa en el sistema tributario chileno (Patricio Masbernat).....	179
5.5. Los acuerdos entre la Administración tributaria y el contribuyente en Italia: el «Accertamento con adesione del contribuente» (Eva Andrés Aucejo)	184
5.6. Los acuerdos conclusivos en México (Francisco Cañal).....	194

	Pág.
CAPÍTULO 3. LA MEDIACIÓN, LA CONCILIACIÓN Y EL ARBITRAJE EN DERECHO TRIBUTARIO COMPARADO. LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA.....	203
1. LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA: MECANISMOS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS. LA VIABILIDAD DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA: CONTINUIDAD O SUPRESIÓN.....	203
1.1. Mecanismos de resolución alternativa de conflictos (Rafael Olañeta)	203
2. LA MEDIACIÓN Y/O CONCILIACIÓN Y EL ARBITRAJE EN DERECHO TRIBUTARIO. RÉGIMEN COMPARADO: ALEMANIA, AUSTRALIA, ESTADOS UNIDOS, FRANCIA, HOLANDA, ITALIA, REINO UNIDO. SISTEMAS DE MEDIACIÓN Y/O CONCILIACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO COMPARADO.....	220
2.1. La mediación en Derecho tributario Alemán (Isabel Espejo)	220
2.2. Sistemas de mediación y/o conciliación en Derecho tributario comparado: Australia (Marina Serrat).....	226
2.3. Resolución alternativa de conflictos tributarios en Estados Unidos (Eva Andrés Aucejo).....	233
2.4. Soluciones alternativas de conflictos tributarios en Francia (J. M. Tovillas).....	240
2.5. El reclamo tributario y la mediación tributaria en Italia (Eva Andrés Aucejo).....	244
2.6. La mediación y/o conciliación y el arbitraje en Derecho tributario. Régimen comparado: Reino Unido, Holanda, Bélgica y Sudáfrica (José A. Rozas)	254
 CAPÍTULO 4. ASPECTOS DE LA MEDIACIÓN EN DERECHO PRIVADO SUSCEPTIBLES DE APLICACIÓN A UN CONCEPTO DE MEDIACIÓN TRIBUTARIA.....	 269
1. LA MEDIACIÓN EN DERECHO PRIVADO	269
1.1. Las partes intervinientes en la mediación. La figura y el rol del mediador (Immaculada Barral Viñals).....	269
1.2. El iter procedimental de la mediación (Elena Lauroba)	286
1.3. La eficacia de los acuerdos de mediación (Isabel Viola Demestre).....	304
 CAPÍTULO 5. INSTITUTOS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y PENAL EN ESPAÑA.....	 319
1. LA MEDIACIÓN EN LAS RELACIONES SUJETAS A DERECHO ADMINISTRATIVO (Joaquín Tornos Más)	319
1.1. Introducción	319
1.2. Mediación y otras formas alternativas de resolución de conflictos. Los principios generales de la mediación.....	321
1.3. La mediación en las relaciones regidas por el Derecho administrativo...	324
1.4. La mediación en las relaciones sujetas al Derecho administrativo. Límites generales a la aplicación de esta técnica en la resolución de conflictos en los que es parte la Administración. La mediación intrajudicial.....	326

	Pág.
2. EL CONSENSO EN EL DELITO FISCAL (Cristóbal Martell Pérez-Alcalde)...	338
2.1. Introducción	338
2.2. El consenso en el ámbito del delito fiscal. La reparación del daño	339
2.3. La reforma del delito fiscal introducida por Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre	341
 CAPÍTULO 6. LA VÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: MECANISMOS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS. ALGUNOS TÓPICOS EN DERECHO TRIBUTARIO COMPARADO.	343
1. EL MODELO DE JURISDICCIÓN TRIBUTARIA EN COLOMBIA, ESTADOS UNIDOS, FRANCIA, ITALIA, GRAN BRETAÑA Y ALEMANIA.	343
1.1. Modelo de jurisdicción tributaria en Colombia (Fabio Londoño Gutiérrez).....	343
1.2. La jurisdicción fiscal norteamericana (Eva Andrés Aucejo).....	350
1.3. Revocaciones de actos tributarios en Francia (J. M. Tovillas).....	354
1.4. Voce struttura del processo tributario in Italia (Andrea Carinci).....	356
1.5. Vía jurisdiccional para reclamar deudas tributarias en Gran Bretaña (Carlota Oliver).....	361
1.6. Los recursos jurisdiccionales contra actos de la Administración tributaria en Alemania (Isabel Espejo).....	365
1.7. Resolución alternativa de conflictos en el ámbito tributario (Jaume Alonso-Cuevillas Sayol).....	368
 CAPÍTULO 7. MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO DE LOS TRIBUTOS APLICADOS EN CATALUÑA. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS (Susanna Sartorio)	371
1. INTRODUCCIÓN	371
2. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: LA INDEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA	373
3. UNA CONSIDERACIÓN PREVIA: EL SIGNIFICADO DE LA CALIFICACIÓN DE LA NORMA COMO LEY «GENERAL»	375
4. TRIBUTOS PROPIOS DE LAS CCAA	375
4.1. Aplicación de las reglas de reparto competencial en el marco de la Hacienda del Estado y la Hacienda de las CCAA	376
4.2. La LGT como norma reguladora de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el cumplimiento del deber de contribuir	377
4.3. La Hacienda General	379
4.4. Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común	384
4.5. Contenido de la Ley General Tributaria que puede considerarse procedimiento común especial de aplicación directa a las CCAA. Aspectos procedimentales que podrían ser regulados por las CCAA.....	393
5. TRIBUTOS CEDIDOS A LAS CCAA.....	396
 CONCLUSIONES	401

	Pág.
RESUMEN EJECUTIVO (L. M. Alonso González)	
1. INTRODUCCIÓN	411
2. CUESTIÓN PREVIA: LA NECESIDAD DEL CAMBIO LA MARCA EL FRA- CASO DEL SISTEMA VIGENTE, INJUSTO PARA LOS CIUDADANOS E IN- EFICAZ PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	412
3. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DIRIGIDOS A EVITAR EL CON- FLICTO	416
3.1. Las consultas tributarias y otros sistemas de participación ciudadana...	416
3.2. La revocación por la Administración tributaria de sus propios actos	419
3.3. La labor del Defensor del Contribuyente.....	421
3.4. Acuerdos previos con la Administración	422
4. MEDIACIÓN, CONCILIACIÓN, ARBITRAJE Y VÍA ECONÓMICO-ADMI- NISTRATIVA.....	424
4.1. Reforma de la vía económico-administrativa.....	424
4.2. Mediación, arbitraje y conciliación.....	426
5. MÉTODOS APLICABLES EN LA VÍA JURISDICCIONAL CONTENCIOSA. LA POSIBILIDAD DE UNA JURISDICCIÓN FISCAL.....	431
6. ENCAJE CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LOS PROCEDIMIEN- TOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS EN MATERIA TRIBUTARIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CA- TALUÑA	433
ANEXO	435

INTRODUCCIÓN

La obra que el lector tiene en sus manos es el fruto de un Proyecto de Investigación científico promovido por el «Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya» (EXP. PR-2014-396), con adjudicación a la «Fundació Bosch i Gimpera» Proyecto FBG: 307839. El citado proyecto tiene por título: «*Alternative Dispute Resolution* en Derecho tributario comparado y su aplicación a la Administración tributaria de Catalunya»¹. Ostentando Eva Aycejo la condición de I. P.

En él han participado una treintena de autores de distintos países y Universidades, en cuya cúspide se sitúan doce catedráticos de Universidad. El proyecto está dirigido por los catedráticos de la Universidad de Barcelona Luis Alonso González y Eva Andrés Aucejo².

Los doctores Eva Andrés y Luis Manual Alonso González pertenecen al Grupo de Investigación científica denominado «Estudis Jurídics de Dret Tributari y Política Fiscal» de la UB con una consolidada y reconocida experiencia en la materia, como demuestra el hecho de su condición de investigadores miembros y directores de diversos Proyectos de Investigación científica nacionales e internacionales dedicados al desarrollo y ejecución de ADR en materia tributario. A saber:

— MECD-SEID-PB97-0981 Ministerio Educación soluciones de Mediación, transacción y atribuye en los procedimientos tributarios (IP: T. Rosembuj) 1998-2001.

— SEC 1999-0469 Ministerio Educación y Cultura. La reforma del sistema de resolución de conflictos entre la Administración y contribuyentes 1999-2002 (IP: J. J. Ferreiro Lapatza).

— IEF Encargo de Investigación. Derecho Tributario y Política Fiscal 2005-2006 (IP: J. J. Ferreiro Lapatza).

— Programa de Cooperación interuniversitaria en el ámbito latinoamericano para el establecimiento de Redes entre Universidades españolas e Iberoamericanas 2002-2005. AEI (IP: Ferreiro Lapatza) Coordinación Española EA 2004-2005.

¹ E. ANDRÉS AUCEJO y L. ALONSO GONZÁLEZ (dirs.), *Alternative Dispute Resolution en Derecho Tributario Comparado y su aplicación en la administración tributaria de Cataluña*, Generalitat de Catalunya, 2015.

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/nou_model_adm_tributaria/06_sistemes_solucio_conflictes_tributaris.pdf.

² *Ibid.* nota 1.

— DER 2012-38519. Modelos de relación tributaria en la Unión Europea Ministerio de Educación y Ciencia. 2013-2016 (IP: Luis Manuel Alonso González).

— DER 2015-68768-P *Resolución de controversias fiscales «transnacionales» y cooperación administrativa internacional. Rasgos de una arquitectura institucional desde una perspectiva europea*. Ministerio de Economía y Competitividad 2016-2020 (IP: Eva Andrés Aucejo).

— FBG: 307839 «Alternative Dispute Resolution en Derecho tributario comparado y su aplicación a la Administración tributaria de Catalunya» 2015 (IP: Eva Andrés Aucejo).

— FBG: 303343. «Investigació aplicada al camp jurídic i tributari» 2005-2013. FBG (IP: Eva Andrés).

La presente obra se estructura en ocho capítulos a lo largo de los cuales se analiza de forma exhaustiva y pormenorizada (tanto en Derecho nacional como en Estados Unidos, Europa y otros Estados), los sistemas mundiales de Resolución alternativa de conflictos tributarios que tienen como finalidad evitar la vía judicial y por tanto disminuir la litigiosidad en el orden Tributario.

Con amplitud de criterio podemos distinguir tres grandes momentos y procedimientos. A saber:

1. Procedimientos Tributarios Extrajudiciales que tienen como finalidad evitar que el litigio aparezca (consultas tributarias, revocación administrativa, sistemas de defensa del contribuyente...).

2. Procedimientos Tributarios Extrajudiciales sustanciales en vía administrativa tributaria que tiene como finalidad resolver los conflictos tributarios en vía administrativa de forma que estos no lleguen a la vía contenciosa tributaria (Mediación, arbitraje...).

3. Procedimientos alternativos a la vía judicial en sede jurisdiccional para evitar que el contencioso tributario siga su curso.

La obra se adereza con dos importantes capítulos: de un lado, el atinente a la Teoría del Derecho Privado y Teoría General de Derecho Público desarrollado a través de estudios monográficos sobre cuestiones generales de ambas Teorías, escritos por destacados especialistas en Derecho civil y en Derecho administrativo. Así, en Derecho civil se aborda un análisis exhaustivo de los principales aspectos de la teoría general de la mediación como son: las partes de la mediación: la figura del mediador; el iter procedimental de la mediación y la eficacia jurídica de los acuerdos en mediación. Teoría general de Derecho privado que se tiene a bien extrapolar al Derecho público a través de una completísima aportación titulada «La mediación en las relaciones sujetas a Derecho administrativo».

De otro lado se analizan las estadísticas en materia de litigiosidad tributaria focalizando la atención en la litigiosidad experimentada en los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales de España durante los años 1998 hasta 2013.

De estas estadísticas y otros datos manejados se deduce que el actual sistema de solución de conflictos entre Administración Tributaria y obligados tributarios que rige en España, y, por extensión, en Catalunya no es satisfactorio. Urge un dar un giro copernicano y con rapidez. Además, hay otros factores que aconsejan el cambio.

La economía sumergida sigue con un incremento galopante en el Estado español. Noticias recientes la cifran en 253.000 millones de euros, un 24,6 por 100 del PIB, más del doble de la que se atribuye a los países más relevantes de la Unión Europea, pero en línea con la de Italia, Grecia o Portugal. La erradicación de la eco-

nomía sumergida proporcionaría una recaudación adicional realmente sustancial. Por debajo de ese horizonte inalcanzable cualquier disminución a la que se someta la actividad económica opaca redundará en más ingresos para las arcas públicas.

En este contexto a nadie tiene que extrañar que se abra un debate serio y responsable acerca de la conveniencia de cambiar la estrategia para conseguir el objetivo que todos deseamos: un sistema fiscal justo y eficaz. En ese camino, las ADR (*Alternative Dispute Resolution*) desempeñan un papel fundamental.

El análisis de Derecho comparado desarrollado permite comprobar la gran diversidad de instrumentos con los que hoy en día se puede contar si se desea, realmente, implementar modelos de relación distintos a los actuales pero que se orienten, siempre y en todo caso, a construir relaciones fiscales más justas y eficaces.

La contemplación aislada de tal o cual instituto o mecanismo puede llevar a considerar su inaplicabilidad en España. Si hoy proponemos que, en lo sucesivo se negocien los reglamentos tributarios por parte de la Administración, el rechazo está asegurado en estos momentos, por más que en Estados Unidos no resulte una práctica inhabitual.

Hay una premisa previa que hay que asumir. No se trata de abordar cambios puntuales o cosméticos sino de impregnar a fondo y en toda su extensión el sistema fiscal, el ordenamiento jurídico, con estas nuevas técnicas jurídicas. En caso contrario, avanzaremos muy poco y con excesiva lentitud. Solo si se acomete una amplia reforma con un espíritu nuevo, abierto al cambio y a las novedades, será posible un cambio de rumbo.

Transparencia, democracia deliberativa, acceso a la información, buena y sana administración, buen gobierno o talante negociador son conceptos que no son extraños en la mayoría de ordenamientos jurídicos. En España, todavía sí lo son.

Téngase en cuenta que el Ordenamiento Tributario español vigente solo cuenta con una herramienta que puede categorizarse como un instrumento dirigido a evitar el conflicto tributario. Se trata de las actas con acuerdo. Sin perjuicio del instituto de la revocación de los actos administrativos de naturaleza tributaria. Establecidas en 2003 con la actual Ley General Tributaria solo ahora empiezan a ser aplicadas con cierta regularidad y, mucho nos tememos, la causa última de este cambio de orientación viene dado por una de sus características definitorias: la necesidad de pagar o avalar la deuda que se liquida a partir del acta. Si se ha tardado diez años en poner en marcha las actas con acuerdo, no podemos exponernos a que en el futuro se tarde otra década en, por ejemplo, adaptar la vía económico-administrativa a postulados reales de celeridad e independencia. Por ello mismo, lo que pedimos es un cambio global: la reescritura del sistema fiscal desde la óptica predominante de un nuevo concepto de relación tributaria, la relación cooperativa.

Cuando un ordenamiento asimila los fundamentos de la relación cooperativa, difícilmente tienen que aparecer obstáculos insalvables para introducir en el mismo, institutos, técnicas y mecanismos dirigidos a profundizar en esa dirección logrando una disminución de los litigios fiscales y, por tanto, mayor recaudación efectiva.

En su Informe «Tax Reforms in EU Member States» para 2014, la Comisión Europea apunta como uno de los desafíos que en política fiscal tiene pendientes España, la mejora del «Tax Compliance» en el marco de la *Tax Governance*. Alude así, discretamente, a que el Reino de España tiene una asignatura pendiente: instaurar una verdadera relación cooperativa en materia fiscal.

El primer paso que hay que dar para orientar el sistema fiscal español en las coordenadas correctas es variar la estrategia. La lucha contra el fraude fiscal

no es la solución o, al menos, no es toda la solución, sobre todo si se desarrolla como se ha venido haciendo. Existe un elevado componente político y populista en esta materia que dificulta extraordinariamente clarificar qué es el fraude fiscal y cómo hay que combatirlo. Esa falta de nitidez afecta también a las cifras de fraude que se dice haber descubierto o regularizado. A nuestro modo de ver, es un error planificar la acción administrativa con objetivos prefijados, a los que parece que hay que llegar a cualquier precio porque ese planteamiento puede pervertir la esencia de la lucha contra el fraude que es el descubrimiento de la economía sumergida. No ignoramos que existe también fraude en la economía regular pero probablemente sea menos grave. Y, en cualquier caso, lo que no es admisible es confundir fraude con el impago de tributos debidos a otras causas como puede ser la aplicación discutible de beneficios fiscales, el error en el cumplimiento de los deberes tributarios, la elusión o planificación fiscal agresiva, o, incluso, la pérdida de recaudación a causa de mala gestión administrativa. Este desglose de causas es inexcusable so pena de confundir a la sociedad y hacer pasar por fraude lo que no es.

Por otro lado, carece de sentido los recortes que en materia de personal se están produciendo en el seno de la Agencia. Que la AEAT pueda lucir el mérito de ser una de las Agencias más rentables en términos de número de funcionarios por habitante no deja de ser una falacia. La realidad desmiente que el éxito sea tal, a tenor del elevado número de recursos que pierde Hacienda y la deuda liquidada pendiente de cobro. Más razonable sería, pues, aumentar las plantillas, personalizar el trato al contribuyente e insuflar nuevas ideas sobre el concepto de servicio público y la idea del obligado tributario como «cliente».

El problema que rodea a la óptica que hoy predomina hunde sus raíces en la propia estructura de financiación de la Agencia Tributaria. Su normativa reguladora (art. 103.5 de la Ley 31/1990) hace descansar el peso de su presupuesto en una participación en las cuantías que liquida la propia Agencia, esto es, como resultado de procesos de comprobación e inspección. De tal modo, la Agencia Tributaria se encuentra prisionera de un planteamiento condenado a replicarse año tras año: es preciso inspeccionar y comprobar para liquidar y así garantizarse la propia subsistencia del ente. La mecánica es perversa y ya no puede ser aceptada en el momento actual.

De todo lo anterior, la idoneidad de analizar los sistemas de resolución alternativa de conflictos de naturaleza tributaria en Derecho tributario comparado: EEUU, Gran Bretaña, Italia, Francia, Alemania, Holanda, etc., sin duda pueden ser importantes referentes al respecto.

CAPÍTULO 1

ESTADÍSTICAS DE LA LITIGIOSIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA EN ESPAÑA

Eva ANDRÉS AUCEJO

1. LA LITIGIOSIDAD EN LOS TRIBUNALES ECONÓMICO ADMINISTRATIVOS REGIONALES Y LOCALES (TEAR Y TEAC) EN ESPAÑA¹

1.1. Estadísticas sobre la litigiosidad en vía económico administrativa²

En el presente apartado se estudian las tasas de litigiosidad experimentadas en los Tribunales Económico Administrativos Regionales de España desde el año 1998 hasta 2012 de manera que podamos tener un amplio espectro de años donde analizar cuál ha sido la tendencia de la litigiosidad durante estos catorce años.

A) *Estadísticas sobre la litigiosidad en vía económico administrativa*

Desafortunadamente asistimos a un problema, hoy crónico, en materia de litigiosidad tributaria en vía económico administrativa.

En este epígrafe dividiremos el estudio en dos grandes apartados:

a) *El primer quinquenio objeto de referencia es de 1998 hasta 2002³*

Análisis de los datos estadísticos del conjunto de los TEARs y TEALs: series temporales sobre la evolución de la litigiosidad y tasas indicativas del volumen de trabajo y capacidad de resolución⁴.

¹ E. ANDRÉS AUCEJO, «Estadísticas sobre la litigiosidad en vía económico administrativa», en ANDRÉS AUCEJO y L. ALONSO GONZÁLEZ et aliter, *Alternative Dispute Resolution en Derecho Tributario Comparado...*, op. cit., p.1, http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/nou_model_adm_tributaria/06_sistemes_solucio_conflictes_tributaris.pdf.

² Cfr: E. ANDRÉS AUCEJO, «Reclamo e Mediazione tributaria nel Diritto Tributario Italiano. ¿Para cuándo en España?», *Quincena Fiscal*, núm. 13, 2014.

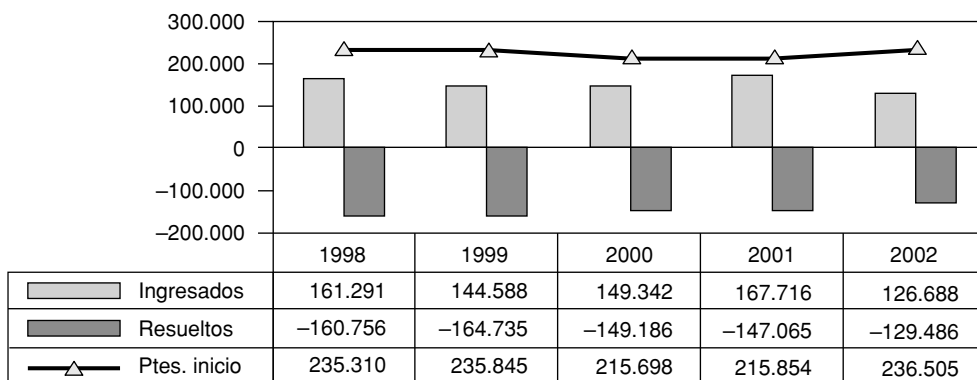
³ E. ANDRÉS AUCEJO y V. ROYUELA MORA, «Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico Administrativos Regionales, Locales y Tribunal Económico Administrativo Central. Quin-

(Véase nota 4 en página siguiente)

Tabla 1.1. Datos Estadísticos del conjunto de los TEARs y TEALs

Año	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Pendientes inicio	235.310	235.845	215.698	215.854	236.505	227.842
Ingresados	161.291	144.588	149.342	167.716	126.688	149.925
Totales (ingresados + pend. ini.)	396.601	380.433	365.040	383.570	363.193	377.767
Resueltos	160.756	164.735	149.186	147.065	129.486	150.246
Pendientes fin año	235.845	215.698	215.854	236.505	233.707	227.522
Estimadas total + parcial	64.319	59.983	57.827	55.360	52.978	58.093
Desestimadas y otros	82.455	104.752	91.364	91.727	96.287	93.317
Velocidad de resolución	2,5	2,3	2,4	2,6	2,8	2,48
Tasa de eficacia	40,5	43,3	40,9	38,3	35,7	40,3
Tasa de resolución	99,7	113,9	99,9	87,7	102,2	100,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de las Memorias Tributarias de la AEAT (www.aeat.es).

Figura 1.1. Evolución del conjunto de los TEARs y TEALs

Al inicio del año 1998 ya existía un volumen de expedientes pendientes de resolver en el conjunto de Tribunales Regionales y Locales de 235.310, cuantía que desafortunadamente no ha disminuido en el quinquenio de referencia, habida cuenta

quienio: 1998-2002», *Revista Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, 0210-2919; M. 12.580 - 1961. También consultable *on line*: «Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico Administrativos Regionales, Locales y Tribunal Económico Administrativo Central. Quinquenio: 1998-2002», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, Doc. núm. 25/04, ISSN: 1578-0244.

⁴ E. ANDRÉS AUCEJO y V. ROYUELA MORA, «Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico Administrativos Regionales, Locales y Tribunal Económico Administrativo Central. Quinquenio: 1998-2002», *Revista Crónica Tributaria*, núm. 115, 2005, 0210-2919; M. 12.580 - 1961. También consultable *on line*: «Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico Administrativos Regionales, Locales y Tribunal Económico Administrativo Central. Quinquenio: 1998-2002», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, Doc. núm. 25/04, ISSN:1578-0244.

el hecho de que, en el año 2002, restan pendientes de resolver 236.505 expedientes al inicio del ejercicio (unos 1.200 expedientes más que cinco años antes). Estos malos resultados no se deben a que haya incrementado el número de expedientes que ingresan, mientras que sí tiene mucho que ver el hecho de que el número total de expedientes resueltos al año desde el año 2000 se haya reducido.

Respecto al número de expedientes ingresados y resueltos al año, podemos afirmar que, en términos generales se absorbe en el año —aproximadamente y teniendo en cuenta la media del quinquenio— un volumen de trabajo equivalente a la cantidad de expedientes que ingresan al año aproximadamente.

El hecho anterior indica que la tasa de resolución (resueltos anuales/ingresados anuales) oscila alrededor del 100 por 100. Ello se traduce en que el volumen de recursos que se resuelven al año en el conjunto de los TEARs y TEALs es insuficiente para acabar con el ingente número de recursos pendientes de resolver que se arrastran de ejercicio anteriores. Lógicamente si ingresan y se resuelven al año del orden de los 150.000 expedientes y existen pendientes de resolver del orden de los 230.000 expedientes acumulados, a dicha tasa de resolución no se logrará eliminar el arrastre.

En efecto, si nos fijamos en los resultados derivados de calcular la tasa de eficacia, vemos que esta, parte en el año 98 de un porcentaje del 40 por 100, para disminuir en los años 2001-2002 a tasas del 38-36 por 100. Lo que significa que en los últimos años tan solo se da despacho a una tercera parte —larga— del trabajo acumulado en los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales.

Todo ello tiene su traducción directa en la velocidad de resolución o tiempos de espera, que mide cuánto tiempo pasa como media desde que un recurso ingresa en el Tribunal hasta que es resuelto. Obsérvese que, en línea con las consideraciones anteriores se parte de dos años y seis meses en 1998 como media de tiempo que se tarda en resolver un expediente desde que el mismo ingresa en el Tribunal, para llegar en el año 2002 a necesitarse, como media, dos años y nueve meses, aproximadamente.

Nota: La tasa de pendencia mide el tiempo que se tarda en resolver los expedientes pendientes a final de año, en cuyo caso el resultado es siempre una unidad menor a la tasa de velocidad de resolución, la que se desestima el año en curso.

Por tanto, si lo que se resuelve al año respecto al total del volumen de trabajo ronda el 40 por 100 y el promedio de tiempo de espera para resolver oscila sobre los 2,5 y 3 años, siendo que además la tendencia del quinquenio es de «menores» tasas de eficacia y «mayores» tiempos de espera en los últimos años, ello significa que difícilmente se logrará acabar con la carga de trabajo acumulado.

b) *El segundo intervalo temporal objeto de estudio es 2001 hasta 2012*

Tabla 1.2. TEARs y TEALs España

Años	Ptes. inicio	Ingresados	Totales	Resueltos	Ptes. fin año	Velocidad resolución	Tasa eficacia	Tasa de resolución
2001	215.854	171.511	387.365	158.441	228.924	2,44	40,9	92,4
2002	228.924	156.429	385.353	158.751	226.602	2,43	41,2	101,5
2003	226.602	155.205	381.807	157.235	224.572	2,43	41,2	101,3
2004	224.572	103.344	327.916	154.435	173.481	2,12	47,1	149,4