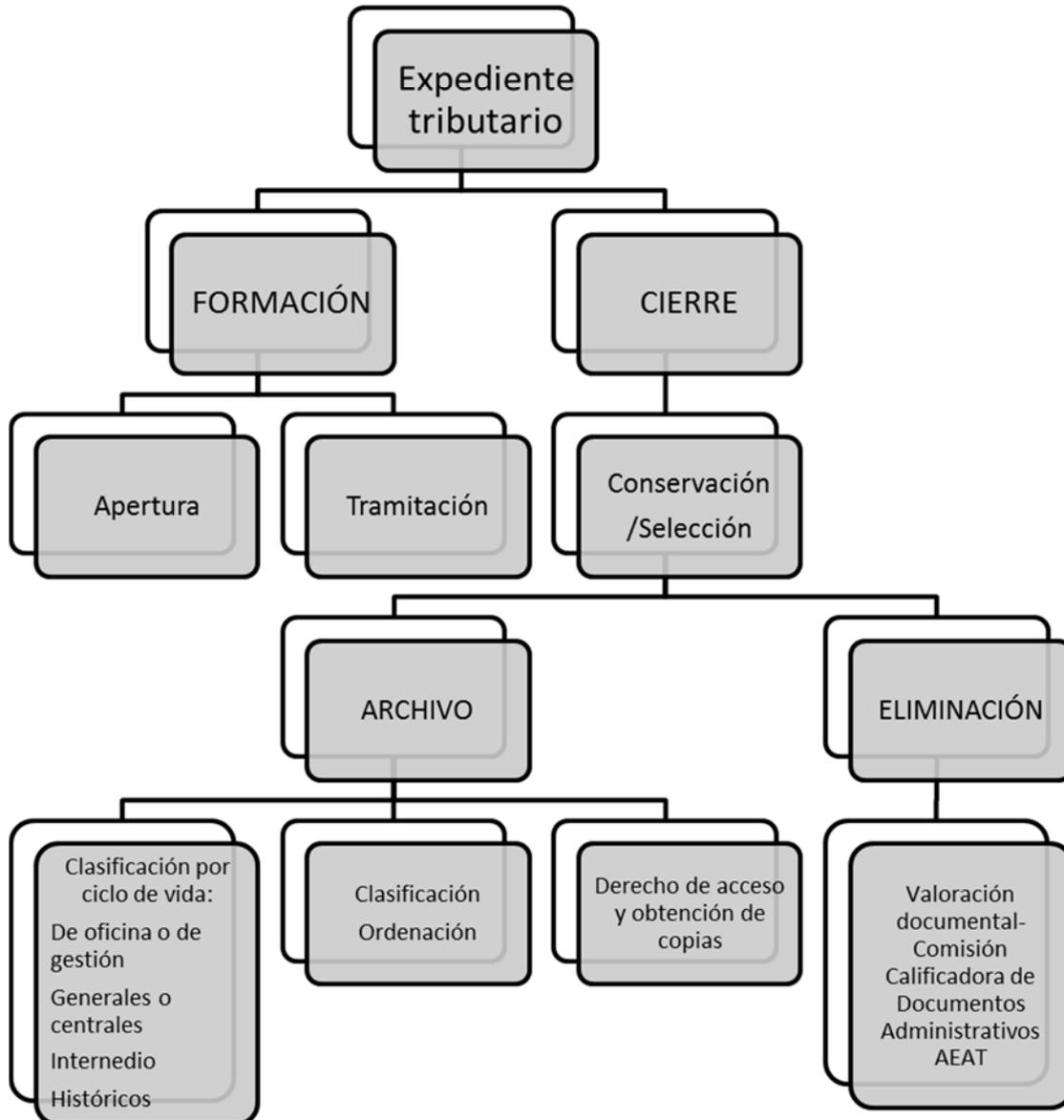


TEMA 1: GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ARCHIVO DE EXPEDIENTES Y DOCUMENTACIÓN TRIBUTARIA



1. FORMACIÓN DE EXPEDIENTE Y CARPETA FISCAL

En este apartado realizaremos, en primer lugar, una aproximación conceptual sobre las normas de derecho público, entre las que se encuentran las normas de Derecho Administrativo y de Derecho Tributario que son las que regulan los expedientes administrativos, para, posteriormente centrar nuestro análisis en estos últimos.

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (en adelante LGT), incluye en su articulado múltiples referencias al expediente. Véanse a continuación algunos ejemplos:

En relación con el desarrollo de las actuaciones y procedimientos tributarios, los arts. 99.4, 99.5 y 99.8 de la LGT disponen:

*99.4. El obligado que sea parte en una actuación o procedimiento tributario podrá obtener a su costa copia de los documentos que figuren en el **expediente**, salvo que afecten a intereses de terceros o a la intimidad de otras personas o que así lo disponga la normativa vigente. [...]*

*99.5. El acceso a los registros y documentos que formen parte de un **expediente** concluido a la fecha de la solicitud y que obren en los archivos administrativos únicamente podrá ser solicitado por el obligado tributario que haya sido parte en el procedimiento tributario; [...]*

*99.8 En los procedimientos tributarios se podrá prescindir del trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución cuando se suscriban actas con acuerdo o cuando en las normas reguladoras del procedimiento esté previsto un trámite de alegaciones posterior a dicha propuesta. En este último caso, el **expediente** se pondrá de manifiesto en el trámite de alegaciones.*

Para comprender el significado de expediente y ofrecer al alumno una aproximación conceptual del mismo, es necesario diferenciarlo de otras dos figuras jurídicas que son: el procedimiento y el acto. El Derecho Administrativo diferencia el expediente administrativo, del procedimiento administrativo, del acto administrativo, siendo tres figuras jurídicas independientes pero a la vez vinculadas entre sí.

Empecemos por definir el Derecho Administrativo, ¿qué es el Derecho Administrativo?

El Derecho Administrativo es aquella rama del Derecho Público que regula dos tipos de relaciones jurídicas:

- a) Las relaciones jurídicas entre las personas (particulares y empresas) y las Administraciones Públicas.
- b) Las relaciones jurídicas entre las Administraciones Públicas entre sí.

El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público, al igual que lo es el Derecho Tributario. Así pues, el ordenamiento jurídico, entendido como el conjunto de normas que se aplican en un territorio en un momento histórico determinado, se divide en dos grandes bloques: el Ordenamiento Jurídico Público y el Ordenamiento Jurídico Privado.

El Ordenamiento Jurídico Público, o Derecho Público es el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas e instituciones públicas o las relaciones jurídicas que se establecen entre las propias instituciones públicas entre sí. Para que en una relación jurídica se aplique una norma de Derecho Público es necesario que una de las partes en esta relación sea una institución pública (Parlamento Nacional, Unión Europea, Ayuntamiento, Gobierno, Organismo Público, etc.).

Ejemplos de relaciones jurídicas reguladas por el Derecho Público:

La relación jurídica que se establece entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y una persona que solicita el reconocimiento de una pensión de jubilación, es una relación jurídica regulada por el Derecho Administrativo (el INSS es una Administración Pública).

La relación jurídica que se establece entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y una empresa que liquida el Impuesto sobre Sociedades, es una relación jurídica regulada por el Derecho Tributario (en tanto la finalidad de esta relación es que el Estado, representado en este caso por la AEAT, obtenga unos ingresos públicos a partir de la recaudación de impuestos que son de obligada presentación por las empresas mercantiles).

La relación jurídica que se establece con la aprobación de la Ley orgánica de abdicación de S.M. el Rey don Juan Carlos, es una relación jurídica regulada por el Derecho Constitucional, en tanto regula la relación entre dos instituciones públicas: Las Cortes Generales y La Corona.

Además del Derecho Administrativo, el Derecho Tributario o el Derecho Constitucional, el Derecho Laboral y el Derecho de la Unión Europea) también son otros ejemplos de Normas de Derecho Público.

El segundo gran bloque en el que se divide el Ordenamiento Jurídico es el formado por las Normas de Derecho Privado. Las Normas de Derecho Privado son las que regulan las relaciones jurídicas entre personas privadas. A diferencia del Derecho Público, en el que una parte de la relación ha de ser obligatoriamente una institución, ente, organismo o entidad pública, en el Derecho Privado, el requisito esencial es que no intervenga en la relación ningún sujeto público, es decir, que se trate de relaciones establecidas entre particulares, ya sean éstos personas físicas o jurídicas. Las Normas de Derecho Civil y las Normas de Derecho Mercantil son conjuntos normativos que forman parte del Derecho Privado.

Ejemplos de relaciones jurídicas reguladas por el Derecho Privado:

La relación jurídica que se establece entre el propietario de una vivienda y su inquilino, con objeto del arriendo de la misma, es una relación jurídica regulada por el Derecho Civil (contrato de arrendamiento entre dos personas físicas).

La relación jurídica que se establece entre un acreedor y un deudor como consecuencia de la declaración en concurso de acreedores de este último, es una relación jurídica regulada por el Derecho Mercantil (en esta relación intervendrán múltiples sujetos privados, tanto personas físicas como jurídicas, en calidad de acreedores que reclaman una cantidad determinada a una empresa deudora que está en proceso de concurso).

Explicada la diferencia entre el Derecho Público y el Derecho Privado, cabe apuntar que los contenidos que se explicarán en este módulo formativo se rigen por normas de Derecho Tributario, aplicándose de forma supletoria (en defecto de norma tributaria aplicable), las disposiciones generales del Derecho Administrativo. En este punto cabe apuntar lo dispuesto por el art. 7 de la LGT:

7.1. Los tributos se regirán:

a) Por la Constitución.

b) Por los tratados o convenios internacionales que contengan cláusulas de naturaleza tributaria y, en particular, por los convenios para evitar la doble imposición [...].

c) Por las normas que dicte la Unión Europea y otros organismos internacionales o supranacionales a los que se atribuya el ejercicio de competencias en materia tributaria [...].

d) Por esta ley, por las leyes reguladoras de cada tributo y por las demás leyes que contengan disposiciones en materia tributaria.

e) Por las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de las normas anteriores y, específicamente en el ámbito tributario local, por las correspondientes ordenanzas fiscales. [...]

7.2. Tendrán carácter supletorio las disposiciones generales del derecho administrativo y los preceptos del derecho común.



Códigos legislativos

Actividad práctica 1

Acceda al texto de la Constitución Española de 1978 y responda a las siguientes dos cuestiones:

- 1.** En el Capítulo II del Título I de la Norma Fundamental se establece el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo. ¿En qué dos principios esenciales se fundamenta este sistema tributario, según la Constitución?
- 2.** El Título VII de la Norma Fundamental dispone que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. ¿Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos?

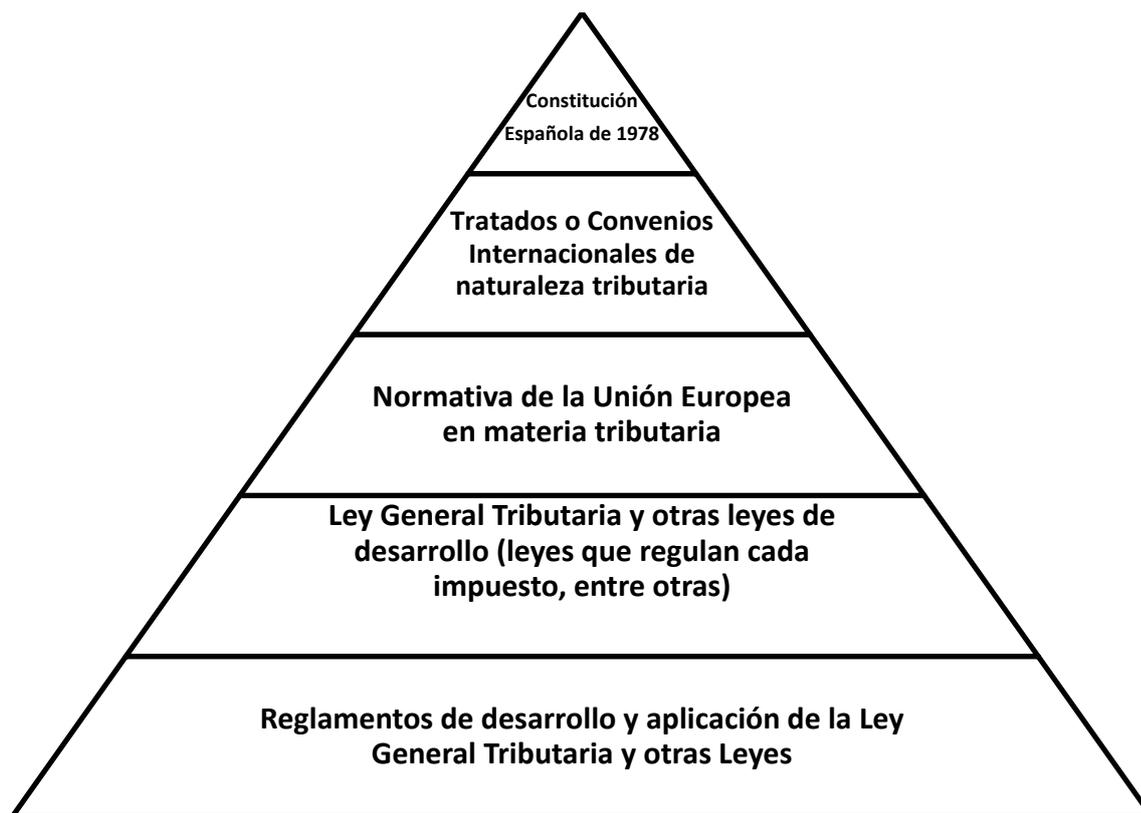
El art. 7 de la Ley General Tributaria lo que hace es establecer la primacía y la jerarquía a la hora de ordenar las diferentes normas que se pueden aplicar en materia tributaria.

Según el 7.1, las normas de Derecho Tributario tienen primacía en su aplicación sobre las normas de Derecho Administrativo. Estas últimas únicamente se aplicarán en el caso de que la norma tributaria no establezca ninguna regulación particular. Por este motivo, el art. 7.2 dispone que las normas de Derecho Administrativo tienen carácter supletorio (que quiere decir que se aplicarán en defecto de norma primaria, la tributaria en este caso).

Por otro lado, dentro del art. 7.1 se establece una jerarquía entre los diferentes tipos de normas que integran el Derecho Tributario, en función del rango de cada una de ellas. En el ámbito del Derecho, existe un principio, reconocido en el art. 9.3 de la Constitución Española de 1978, que es el principio de jerarquía normativa. Este principio defiende una ordenación de las normas jurídicas en función de su rango, de modo que las normas de rango inferior (las que se sitúan en los niveles inferiores de la jerarquía normativa), no pueden contradecir lo dispuesto en las normas de rango superior.

Véase la representación del principio de jerarquía normativa y del contenido del artículo 7.1 de la LGT en las siguientes pirámides:





La jerarquía normativa en el Derecho Tributario

1.1 Concepto y composición

En relación con el expediente, las normas de Derecho Tributario no hacen referencia a su conceptualización, de modo que en este punto es necesario referirse a la regulación que, del mismo, establecen las normas de Derecho Administrativo, en tanto se aplican con carácter supletorio, según hemos explicado anteriormente con la regulación del art. 7.2 LGT.

Del mismo modo, cabe citar la Disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LRJAPAC), que establece la normativa a aplicar a los procedimientos administrativos en materia tributaria. El primer apartado de esta Disposición establece que los procedimientos tributarios y la aplicación de los tributos se regirán por las siguientes normas:

1. Ley General Tributaria.
2. Normativa sobre derechos y garantías de los contribuyentes.
3. Leyes propias de los tributos y demás normas dictadas en su desarrollo y aplicación.

En defecto de norma tributaria aplicable, regirán supletoriamente las disposiciones de la LRJAPAC

Actividad práctica 2

Localice en la página web de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria las LEYES propias de los siguientes impuestos:

- a) **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**
- b) **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**
- c) **Impuesto sobre Sociedades**
- d) **Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte**
- e) **Impuesto sobre el Patrimonio**

1.1.1 Concepto y composición del expediente

Las normas de Derecho Administrativo diferencian dos tipos de expediente:

1. El expediente administrativo tradicional.
2. El expediente administrativo electrónico o digital.

El **expediente administrativo tradicional** viene regulado en el art. 164 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

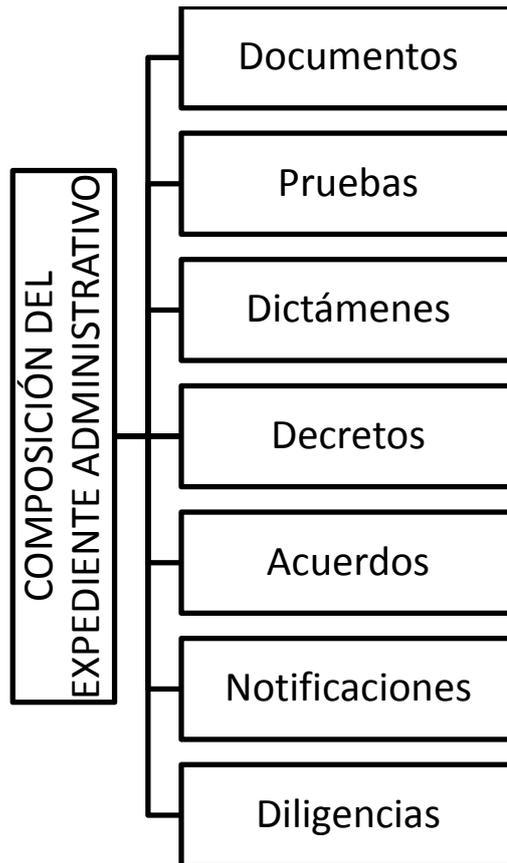
Dicho precepto define el expediente administrativo como *el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa*.

Con esta definición se concluye que un expediente representa el soporte que contiene los datos referidos a una intervención administrativa concreta; la materialización de la actuación administrativa en un ámbito concreto consta en el expediente administrativo.

El expediente es el soporte de la actuación administrativa e incluye cuantos datos y documentos son necesarios para la realización de la misma.

El art. 164.2 del Real decreto 2568/1986 especifica los componentes que podrá tener un expediente administrativo:

Art. 164.2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.



DEFINICIONES:

Documento: soporte que contiene información.

Prueba: actuación que esclarece y acredita un hecho relevante.

Dictamen: pronunciamiento de un órgano consultivo/asesor.

Decreto, Acuerdo: instrumentos que se utilizan en las actuaciones administrativas de ámbito local (Ayuntamientos).

Notificación: medio para comunicar una decisión administrativa a una persona interesada.

Diligencia: la diligencia se utiliza para acreditar que se ha realizado un determinado trámite administrativo.



El expediente tradicional

Además del expediente tradicional, las normas de Derecho Administrativo recogen también la figura del expediente electrónico o digital. Es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE) la que regula esta figura.

El art. 32.1 de la LAE define **expediente electrónico** como *el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.*

DEFINICIÓN:

Documento electrónico: *Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado (Anexo j) LAE).*

Vinculado con el expediente electrónico y la utilización de tecnologías informáticas y telemáticas en la Administración tributaria, la LGT también contiene una regulación específica y es la que establece su art. 96. Describimos, a título informativo, el contenido de este artículo: