



INFORME SOBRE LAS POSIBLES INCIDENCIAS EN TORNO A LAS COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS EN PERIODOS VACACIONALES Y POSIBLES VÍAS DE MEJORA

I. ANTECEDENTES

El presente Informe se emite a petición del Pleno de este Consejo de Defensa del Contribuyente (en lo sucesivo, “**Consejo**”) y propiciado por diversas quejas de contribuyentes que, ya sea de manera directa (i.e. Expediente CDC 9366/20), ya sea de forma tangencial, exponen situaciones no deseadas en torno a comunicaciones y notificaciones de la Administración notificadas al contribuyente durante periodos tradicionalmente vacacionales o en días muy próximos a los mismos, entendiendo como periodos vacacionales tradicionales fundamentalmente el mes de agosto y el periodo que media entre el día 25 de diciembre día de Navidad y el día 6 de enero día de Reyes.

El objeto del Informe es tratar de identificar y sistematizar estas situaciones no deseadas y por qué se producen, repasar sintéticamente la normativa sobre plazos que existe en nuestro ordenamiento jurídico y promover, en su caso, algún tipo de medida paliativa o correctora para evitar o atenuar que estas situaciones no deseadas se produzcan.

En este Informe se identifica como periodo vacacional más problemático el mes de agosto y se circunscribe a las comunicaciones y notificaciones de la Administración tributaria y de los Tribunales Económico-Administrativos.

II. PARTICULAR PROBLEMÁTICA CON EL MES DE AGOSTO

El mes de agosto viene y sigue siendo considerado tradicionalmente en nuestro país como un mes de vacaciones y las situaciones que hemos calificado anteriormente como no deseadas suelen guardar relación con dicho mes.

Aunque el “cierre en Agosto” en nuestro país ha ido superándose poco a poco por una sociedad cada vez más globalizada, lo cierto es que según el Informe del Observatorio Nacional del Turismo Emisor (ObservaTUR) “Hábitos y comportamientos del turismo nacional” para el Verano de 2021, agosto viene siendo, como en años anteriores, el mes protagonista de las vacaciones de verano (41%), seguido de julio (32%), y constatándose una tendencia sostenida desde 2019 de descenso de individuos que eligen el mes de septiembre.



El origen de la tradición de descansar en el mes de agosto se remonta a la época del emperador Augusto quien en el año 18 a.C., alargando las fiestas ancestrales que celebraban el fin de los trabajos del campo, dedicó la segunda quincena del mes de agosto a las Feriae Augusti, con la finalidad de que el pueblo romano pudiera descansar, mitigando de alguna forma los calores veraniegos. Es una realidad incuestionable que la tradición de Ferragosto, donde se suspendían todas las actividades en Roma, se sigue manteniendo de una u otra forma en la actualidad y muchos “negocios” siguen cerrando literalmente hasta el mes de septiembre.

Esta tradición tiene un ejemplo muy claro en el cómputo de los plazos judiciales. La existencia de días hábiles e inhábiles para litigar ante los Tribunales responde a una larga tradición que se remonta al Derecho Romano y es aún, en el día de hoy, que el mes de agosto es considerado inhábil. Por lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, la declaración de inhábil del mes de agosto se recoge en el artículo 128.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, con la única excepción del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales en el que el mes de agosto tiene carácter de hábil.

En materia de justicia, aparte de las reminiscencias históricas, el hecho de que el mes de agosto sea inhábil tiene su razón de ser en unificar el periodo de descanso de todos los profesionales de justicia. De hecho, puede ser significativo que ante la medida excepcional de posible celebración de vistas en el mes de agosto de este año 2021, aprobada por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, motivada como medida para tratar de compensar los efectos de la pandemia de la COVID-19, el propio Consejo General del Poder Judicial recomendaba a los Tribunales Superiores de Justicia que procurasen reducir al mínimo esencial las notificaciones cuyos plazos precluyesen entre el 11 y el 31 de agosto, lo cual además fue aplaudido públicamente por el Consejo General de la Abogacía Española.

Si nos vamos a la jurisdicción laboral, el mes de agosto tampoco es hábil, aunque hay muchas e importantes excepciones a esa norma, que se establecen en el artículo 43 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

La consideración de agosto como mes inhábil para la Administración de la Justicia y para muchos procedimientos del ámbito laboral genera confusiones para el contribuyente quien, por asimilación, yerra en ocasiones al considerar el mes de agosto inhábil en el orden



administrativo y, muy en particular, a la hora de interponer reclamaciones económico-administrativas, por confundir la naturaleza de los Tribunales Económico-Administrativos como órganos del poder judicial en vez de órganos administrativos.

III. IDENTIFICACIÓN DE SITUACIONES NO DESEADAS

En ocasiones, las eventuales comunicaciones y notificaciones por parte la Administración Tributaria o de los Tribunales Económico-Administrativos que tienen lugar en períodos tradicionalmente vacacionales o en días muy próximos a éstos, pueden dar lugar a situaciones no deseadas de diversa índole que podríamos tratar de encuadrar en la siguiente tipología:

1. Dificultades para la notificación de determinados actos administrativos por ausencias en periodos vacacionales que pueden terminar en publicaciones en el BOE con el riesgo de que el contribuyente desconozca la emisión del acto.
2. Comunicaciones y notificaciones efectuadas correctamente en la sede electrónica o en el domicilio del contribuyente, pero a las que el contribuyente no accede propiamente a su contenido por encontrarse él en periodo vacacional o, accediendo, no puede tener un asesoramiento profesional adecuado por las dificultades de obtener el mismo en periodo vacacional.
3. Comunicaciones y notificaciones efectuadas correctamente en la sede electrónica o en el domicilio del contribuyente que debiendo ser atendidas en un determinado plazo, difícilmente pueden ser atendidas adecuadamente en el tiempo concedido al efecto por las dificultades de poder acceder a toda la información que sería precisa durante el periodo vacacional, con el consiguiente incumplimiento de plazos.
4. Comunicaciones y notificaciones efectuadas correctamente en la sede electrónica o en el domicilio del contribuyente que o bien debiendo ser contestadas en un determinado plazo o recurridas en un determinado plazo, son contestadas o recurridas fuera de plazo por entender erróneamente el contribuyente que el mes de agosto es inhábil por equiparación con los plazos judiciales.

Con carácter general, los expedientes de queja han sido resueltos apelando a la normativa administrativa que establece los días considerados hábiles e inhábiles, los plazos máximos de los que dispone la Administración para la finalización y notificación de los procedimientos tributarios, la posibilidad de solicitar una ampliación de plazo y los denominados “días de cortesía”, hasta 30 días, que pueden ser solicitados por los contribuyentes dados de alta en el sistema de Dirección Electrónica Habilitada (en lo sucesivo, “DEH”) y durante los que la



Agencia Tributaria no puede poner notificaciones a disposición del contribuyente. A todos estos aspectos nos referiremos a continuación.

IV. BREVE CONSIDERACIÓN A LA REGULACIÓN DE LAS REGLAS GENERALES DEL CÁMPUTO DE PLAZOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO TRIBUTARIO.

a. Los plazos para notificar y las reglas del cómputo de plazos

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en lo sucesivo, “LGT”) regula la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos. En ese sentido, de acuerdo con los artículos 104.2 y 214.3 de la LGT, a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, es suficiente acreditar que se ha realizado un intento de notificación que contenga el texto íntegro de la resolución.

En el caso de sujetos obligados o acogidos voluntariamente a recibir notificaciones practicadas a través de medios electrónicos, la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos se entiende cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración Tributaria o en la dirección electrónica habilitada, a la que luego nos referiremos.

Los periodos de interrupción justificada que se especifiquen reglamentariamente, las dilaciones en el procedimiento por causa no imputable a la Administración tributaria, y los períodos de suspensión del plazo que se produzcan conforme a lo previsto en la LGT no se incluyen en el cómputo del plazo de resolución.

Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, “LPAC”), de aplicación supletoria en relación a las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa, regula en su artículo 30, para todo el orden administrativo, las reglas de cómputo de los plazos, en los siguientes términos:

- (i) Plazos fijados por horas. Salvo que por ley o en el Derecho de la UE se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que estas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil. Los plazos expresados por horas se cuentan de hora en hora y de minuto en minuto desde



- la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no pueden tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresan en días.
- (ii) Plazos fijados por días. Siempre que por ley o por la normativa europea no resulte otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos. El día inicial del cómputo es a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.
 - (iii) Plazos fijados en meses o años. Si el plazo se fija en meses o años, estos se han de computar de fecha a fecha, de manera que, aunque el cómputo se inicie a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el día siguiente a la estimación o desestimación por silencio, el día final del plazo en el mes de vencimiento es el equivalente al día de la notificación o publicación en el mes inicial.
 - (iv) Último día inhábil. Cuando el último día del plazo es inhábil, se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente; en los plazos señalados por meses o años, si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente al día inicial del cómputo, se entiende que el plazo expira el último día del mes. El último día del plazo debe contarse entero, siendo irrelevante el dato de la hora; de modo que la presentación de escritos fuera de las horas de registro puede hacerse en la oficina de Correos. No resulta posible la presentación de escritos dirigidos a los órganos económico-administrativos en el Juzgado de guardia, siendo inhabitual que se inadmita. Si un día resulta hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que reside el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considera inhábil en todo caso.

La LPAC, entre otras novedades, introdujo en su artículo 30.2 LPAC la novedad de considerar los sábados inhábiles, equiparando en este extremo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y administrativo, pues hasta entonces los sábados eran considerados días hábiles en el ámbito administrativo.

Tal equiparación no tuvo lugar en cambio en lo que se refiere al mes de agosto, como luego se expondrá con detalle. El mes de agosto es hábil en el ámbito administrativo, no así en el judicial, sin que exista en las leyes de procedimiento administrativo excepción a estos efectos.



b. La ampliación de plazo

El Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, regula la posibilidad de ampliar los plazos en los procedimientos de aplicación de los tributos, en términos muy parecidos al artículo 32 de la LPAC.

A petición del obligado tributario dirigida al órgano competente para la tramitación del procedimiento puede concederse una ampliación de los plazos establecidos para el cumplimiento de los trámites que no exceda de la mitad de los mismos. Únicamente puede concederse una ampliación de cada plazo.

Los requisitos para que la ampliación se conceda son:

- solicitarla con anterioridad a los tres días previos a la finalización del plazo cuya ampliación se pretende;
- justificar la concurrencia de circunstancias que lo aconsejen. Si se justifica la imposibilidad de comparecer en el lugar, día y hora que le hubiese sido fijado en un requerimiento puede solicitarse un aplazamiento dentro de los tres días siguientes al de la notificación de dicho requerimiento. Si la imposibilidad sobreviene pasado dicho plazo de tres días puede solicitarse el aplazamiento antes de la fecha señalada para la comparecencia, señalándose una nueva fecha al efecto;
- que no se perjudiquen derechos de terceros.

La ampliación se entiende automáticamente concedida por la mitad del plazo con la mera presentación de la solicitud en los plazos anteriores, salvo que se notifique de forma expresa su denegación antes de la finalización del plazo cuya ampliación se hubiera solicitado. También puede notificarse expresamente la concesión de un plazo de ampliación distinto e inferior a la citada mitad, siempre antes de la expiración del plazo originario.

Los acuerdos de concesión o denegación de ampliación de plazos no son susceptibles de recurso alguno.

Conviene no obstante destacar que los plazos para interponer recursos y reclamaciones son preclusivos y no son susceptibles de ampliación. La ampliación de plazos se refiere,



exclusivamente, a los trámites que se desarrollan dentro del procedimiento administrativo y no a los plazos para la interposición de los recursos.

Concretamente a la imposibilidad de solicitar ampliación de plazo para la interposición de un recurso de reposición se ha referido el Tribunal Económico-Administrativo Central en Resolución de fecha 14 de noviembre de 2013 (Resolución 5192/2011).

c. La Dirección Electrónica Habilitada y los días de cortesía en la Agencia Tributaria

La Agencia Tributaria ofrece la posibilidad de recibir comunicaciones y notificaciones administrativas por medios telemáticos en una Dirección Electrónica común para la Administración General del Estado, la denominada DEH.

Cualquier contribuyente puede darse de alta con certificado o DNI electrónico, suscribirse a los procedimientos correspondientes y revisar su buzón de notificaciones desde el portal de la DEH.

Los obligados tributarios que estén incluidos en el Sistema de DEH, podrán señalar hasta un máximo de 30 días en cada año natural durante los que la Agencia Tributaria no podrá poner notificaciones a su disposición en la DEH.

Para poder solicitar los días de cortesía es necesario estar dado de alta en la DEH y haber realizado la suscripción a los procedimientos disponibles en la Agencia Tributaria para la recepción de notificaciones.

Los días de cortesía deberán solicitarse con un mínimo de 7 días naturales de antelación al comienzo del periodo deseado.

Esta posibilidad no está actualmente prevista para las notificaciones de los Tribunales Económico-administrativos.



V. CÓMO LA NORMATIVA ACTUAL AYUDA A EVITAR LAS SITUACIONES NO DESADAS ANTES IDENTIFICADAS

El repaso de la normativa expuesta muestra que existen mecanismos en nuestro ordenamiento para tratar de limitar que se produzcan las situaciones antes identificadas como no deseadas.

a. La ampliación de plazos

Entre ellos destacamos, en primer lugar, **la posibilidad de solicitar la ampliación de los plazos para atender requerimientos de la Administración.**

Sin duda, esta posibilidad palía, aunque sólo en parte, las dificultades de los contribuyentes que recibiendo correctamente una notificación los días próximos a un periodo vacacional, deben recopilar información para contestar dichas comunicaciones en plazo. Y decimos que sólo en parte puesto que los plazos son muchas veces muy perentorios y la ampliación de plazo alcanza sólo a la mitad de los plazos inicialmente concedidos.

Sin embargo, esta medida no ayuda ni a aquellas situaciones en que la notificación realizada en periodo vacacional no se recibe adecuadamente, ni aun cuando recibida correctamente no se accede a su contenido, ni cuando estamos ante notificaciones para los que las actuaciones subsiguientes lo son en un plazo no ampliable, como el de interposición de recurso o puesta de manifiesto de un expediente ante un Tribunal Económico-Administrativo.

Además, en ningún caso, la ampliación de plazo ayuda a evitar la confusión antes expuesta que puede tener el contribuyente de considerar agosto como mes inhábil.

Interesa destacar que la posibilidad de ampliar los plazos concedidos por la Administración Tributaria para atender sus requerimientos de información no está expresamente indicado en el texto de los mismos.

b. Los días de cortesía en la DEH

Una segunda medida muy importante y avanzada que además permite la propia autoorganización vacacional de los contribuyentes, es **la posibilidad de solicitar días de cortesía ante la Administración Tributaria por aquellos dados de alta en la DEH.**



Esta medida evita indudablemente problemas con la recepción inadecuada de notificaciones pero no evita las dificultades de atender las notificaciones en su caso recibidas en días próximos al comienzo de periodos vacacionales, menos aún si los plazos no son ampliables. Tampoco ayuda a evitar la confusión antes expuesta que puede tener el contribuyente de considerar agosto como mes inhábil.

Además, la DEH, si bien es un avance extraordinario, es de más complicado acceso a las personas más vulnerables para las que los medios electrónicos son menos accesibles.

c. Flexibilidad y sensibilidad de la Administración en su actuación

A las dos medidas anteriores habría que añadir que, con carácter general, **la Administración Tributaria**, consciente de la cultura enraizada en nuestro país sobre que el trabajo se ralentiza en agosto y de que en agosto existe una mayor probabilidad de que las personas se ausenten de sus domicilios habituales, **aplica criterios de máxima flexibilidad a la hora de admitir y valorar documentos y alegaciones aportados técnicamente fuera de plazo o evita notificaciones masivas tanto durante el mes de agosto como los días previos**. Ello lo hace como práctica administrativa pero no sustentado en norma alguna.

Esta actuación loable por parte de los servicios de la Administración tributaria es también, en nuestra opinión, resultado de una constatación de que no hacerlo podría acarrear situaciones no deseadas como las identificadas en este Informe.

VI. LAS SITUACIONES MÁS CRÍTICAS

A la vista de lo anterior podría concluirse que de las situaciones no deseadas la que sin duda es más crítica y difícilmente puede paliarse con los mecanismos previstos en la norma antes mencionados es la que da lugar a la firmeza de los actos administrativos notificados o bien durante el periodo vacacional o bien en un momento muy próximo al mismo. Es decir, cuando en cualquiera de las situaciones identificadas en el apartado III de este Informe, la posible incidencia del periodo vacacional determina, aunque sea de forma accidental, ya sea por confusión ya sea por las dificultades inherentes al periodo vacacional, que un acto devenga firme porque no se haya recurrido en tiempo por un contribuyente que hubiera tenido la intención de hacerlo en unas circunstancias en las que no mediara periodo vacacional.



Esto, en particular, ocurre en aquellas situaciones en las que el contenido de la notificación consiste en una resolución administrativa susceptible de recurso o bien de reposición o bien de reclamación económico-administrativa, en un plazo determinado, concretamente un mes natural a contar desde la fecha de notificación.

Una vez identificadas estas situaciones como las más críticas interesa abordar posibles medidas de mejora.

VII. POSIBLES MEDIDAS DE MEJORA

Como primera consideración este Consejo querría hacer una recomendación para aquellas comunicaciones y notificaciones de la Administración que lleven consigo la exigencia por parte del contribuyente de una acción en un plazo susceptible de ampliación, como pueden ser los requerimientos de información o trámites de alegaciones en el curso de procedimientos. En la medida en que esos supuestos la ampliación de plazo puede ser una medida que alivia las dificultades del contribuyente cuando median periodos vacacionales o en cualquier otra circunstancia, recomendamos que dichas comunicaciones y notificaciones incorporen en su texto de manera expresa el derecho que asiste al contribuyente de solicitar la ampliación.

Dicho lo anterior, este Informe se centra seguidamente en la cuestión más crítica cual es evitar que debido a la mediación de un periodo vacacional, y, más concretamente un periodo vacacional tan largo y altamente arraigado en nuestra cultura como es el mes de agosto, ningún contribuyente se encuentre o bien con la imposibilidad de recurrir un acto en plazo por no haber accedido adecuadamente a su contenido, adquiriendo este acto firmeza, o bien, accediendo, no pueda presentar el recurso de la manera más óptima ante la dificultad de disponer de información y/o asesoramiento adecuado, lo cual, según se ha detectado, puede ocurrir cuando media el mes de agosto. Y ello no significa en ningún caso que la Administración no hay actuado correctamente, sino que por razones de hecho el contribuyente puede verse en alguna de las situaciones identificadas antes como no deseadas.

La aproximación a estas situaciones que hemos calificado como más críticas nos lleva directamente al ámbito de los recursos de reposición y de las reclamaciones económico-administrativas, que tienen un plazo perentorio de un mes para su interposición, que además es preclusivo.



En estos casos, los mecanismos paliativos identificados en nuestro ordenamiento jurídico tributario (apartado VI de este Informe) devienen insuficientes pues:

- Son plazos que no son susceptibles de ser ampliados
- La Administración no tiene margen alguno para actuar con criterios de flexibilidad
- El establecimiento de días de cortesía en la DEH puede resolver alguna situación en la medida en que con ello se evitan notificaciones en días no queridos, pero no soluciona todos los casos como pueden ser:
 - Contribuyentes que, no estando obligado a ello, no están dados de alta en la DEH, lo cual es más generalizado en los colectivos más vulnerables por edad o medios materiales.
 - Situaciones en las que la notificación se realiza adecuadamente, pero en fechas muy próximas al periodo vacacional que dificultan el acceso a un asesoramiento y a una información adecuadas.

Ocurre además que el hecho de que agosto sea un mes inhábil en el ámbito judicial provoca una confusión real para muchos contribuyentes sobre todo en lo referente a la interposición de reclamaciones económico-administrativas que con bastante frecuencia se asocia al ámbito judicial por ser los Tribunales económico-administrativos órganos revisores.

Ante estas situaciones, entendemos interesante cuando menos explorar distintas vías que podrían paliar estas situaciones no deseadas más críticas que pasamos a exponer a continuación:

1ª. Declaración del mes de agosto como periodo inhábil en el orden económico-administrativo

Una vía posible para evitar las situaciones que hemos detectado como más críticas sería la declaración del mes de agosto como período inhábil a los efectos del cómputo de los plazos de interposición de reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa, y del plazo para la cumplimentación de requerimientos (por ejemplo, subsanaciones de escritos de interposición, aportaciones o subsanaciones de representación) y de presentación de alegaciones con aportación, en su caso de pruebas, como consecuencia de las correspondientes puestas de manifiesto de expedientes.

Uno de los cambios importantes en los plazos de la LPAC fue la antes mencionada declaración de los sábados como días inhábiles (artículo 30.2 LPAC), igualando así la



regulación administrativa con la judicial. En ese momento es evidente que el legislador no quiso igualar la regulación administrativa y judicial en lo que a la declaración del mes de agosto como hábil o inhábil se refiere.

Es también cierto que la mera declaración del mes de agosto como mes inhábil podría tener muchas consecuencias en el ámbito administrativo de muy diverso alcance que alterarían el correcto y adecuado funcionamiento de la Administración pública y, en particular, de la Administración tributaria. A modo de ejemplo citamos los plazos de ingreso de deudas tributarias, los plazos de duración del procedimiento económico-administrativo y los plazos de prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación y del derecho para exigir su pago; plazos que operan asimismo durante la vía económico-administrativa.

Sin embargo, la posibilidad de declarar el mes de agosto como mes inhábil a los exclusivos efectos del cómputo de los plazos de interposición de reclamaciones económico-administrativas y puestas de manifiesto de expedientes y presentación de alegaciones permitiría que cualquier notificación recibida en los días próximos a agosto o durante el propio mes de agosto se entendiera a efecto de cómputo de plazos recibida próxima o exactamente recibida transcurrido dicho mes, evitando las situaciones críticas antes identificadas de firmeza de actos no querida o de dificultades para recabar información o asesoramiento adecuado para una correcta defensa por mediar periodo vacacional.

De ser agosto inhábil, finalizado el mes, el contribuyente tendría acceso adecuado al contenido de su notificación y podría asistirse con más facilidad de toda la información y del asesoramiento que requiriese sin que hubieran corrido los plazos.

No obstante, también es cierto que en lo que concierne a la vía económico-administrativa, la declaración del mes de agosto como periodo inhábil a los efectos del cómputo del plazo del plazo para la cumplimentación de requerimientos (por ejemplo, subsanación escrito de iniciación, aportación o subsanación de representación) y para la presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas, sólo sería neutral respecto a la situación actual si dicha declaración se viera acompañada con la regulación de que dicho periodo resultara excluido tanto del plazo de duración del procedimiento económico-administrativo como de los plazos de prescripción de los derechos a liquidar y exigir el pago susceptibles de consumarse en vía económico-administrativa, con la consecuente posible ralentización de las resoluciones de los procedimientos afectados y costes de gestión para los Tribunales Económico-Administrativos.



En todo caso, consideramos que merece la pena considerar la oportunidad de declarar inhábil el mes de agosto, equiparando así la consideración de días hábiles e inhábiles en el orden administrativo y en el orden judicial, al menos en lo que se refiere al cómputo de plazos ante los órganos económico-administrativos, por su mayor similitud con un órgano judicial en cuanto órgano revisor de actos administrativos.

La oportunidad de este debate se ve además reforzada a la vista del texto del Anteproyecto de Ley de Eficiencia Procesal, que se espera llegue al Congreso en enero de 2022, el cual introduce, entre otras novedades, la declaración de los días de Navidad que transcurren entre el 24 de diciembre y el 6 de enero como días inhábiles a efectos judiciales. Con ello queremos subrayar que la tendencia actualmente en el ámbito judicial no es la de reducir días inhábiles sino todo lo contrario. El contexto en que esta medida se ha introducido en el citado anteproyecto es resultado de un acuerdo entre el Ministerio de justicia y todas las profesiones jurídicas representadas en el grupo de trabajo sobre conciliación.

Con esta medida no se resuelven las dificultades para la presentación del recurso administrativo de reposición, pero al ser éste un recurso generalmente potestativo y, en esos casos, estar abierta la posibilidad de presentar reclamación económico-administrativa, la mayor parte de las situaciones críticas identificadas quedarían atendidas por esta última vía.

Es importante subrayar que la inhabilitación en su caso del mes de agosto a estos efectos no condiciona la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, en este caso, de los Tribunales Económico-Administrativos, pues tal y como se establece en el artículo 30.8 de la LPAC "La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas". Tampoco impide al ciudadano presentar telemáticamente sus escritos dirigidos a las Administraciones Públicas ya que el artículo 31 de la LPAC aclara que el registro electrónico permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas; lo único es que los presentados en días inhábiles se entienden presentados en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.



2ª. Ampliación del plazo para la interposición de reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa y para la presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas en los procedimientos económico-administrativos a cuarenta y cinco días naturales.

Un modo indirecto de resolver los problemas prácticos que en el ejercicio de la asesoría fiscal y en los contribuyentes comporta la recepción de notificaciones tributarias en las fechas inmediatas a los períodos vacacionales pasaría por una sencilla ampliación de los plazos previstos al respecto.

Esto, aplicado al caso más crítico identificado, supondría una mera ampliación del plazo para interponer reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa y para la presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas en los procedimientos económico-administrativos de uno a dos meses.

Tal y como ocurriría con la vía anterior, para que la ampliación del plazo para la presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas, fuese neutral respecto a la situación actual, debería conllevar necesariamente la regulación de la exclusión de dicha ampliación tanto del plazo de duración del procedimiento económico-administrativo como de los plazos de prescripción de los derechos a liquidar y exigir el pago susceptibles de consumarse en vía económico-administrativa.

Esta extensión, sin embargo, podría ralentizar en demasía los plazos de resolución de los Tribunales Económicos-Administrativos, lo cual no sería aceptable.

Una variante de esta vía, que entendemos podría ser asumible para los Tribunales Económico-Administrativos, sería la ampliación de los plazos, en vez de a dos meses, a cuarenta y cinco días naturales.

Esta medida no supondría para los Tribunales Económico-Administrativos costes añadidos de gestión de plazos, a diferencia de la anterior (agosto inhábil) pues la ampliación en quince días del plazo de alegaciones podría ser más fácilmente asumible desde Tribunales Económico-Administrativos, y, de esta forma, no se precisaría de una regulación adicional que excluyera estos quince días añadidos del cómputo del plazo de duración del procedimiento económico-administrativo así como de los plazos de prescripción de los



derechos a liquidar y exigir el pago susceptibles de consumarse en vía económico-administrativa, por lo que no supondría ralentización alguna de los plazos de resolución.

Es por ello por lo que, en principio, esta vía parece la más recomendable, pues a diferencia de la anterior, esta vía no exigiría ni extender los plazos de duración del procedimiento económico-administrativo, ni los plazos de prescripción de los derechos a liquidar y exigir el pago susceptible de consumarse en vía económico-administrativa.

Lo único es que no habría asimilación ni con los plazos ni con los días inhábiles en el orden judicial, lo cual, por otra parte, no sucede en este momento.

Al igual que ocurría con la medida anterior, con esta medida no se resuelven las dificultades para la presentación del recurso administrativo de reposición, pero al ser éste un recurso generalmente potestativo y, en esos casos, estar abierta la posibilidad de presentar reclamación económico-administrativa, la mayor parte de las situaciones críticas identificadas quedarían atendidas por esta última vía.

Tampoco, al igual que ocurría con la medida anterior, en este caso la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas se vería afectada.

3ª. Extensión de la DEH y los días de cortesía al ámbito económico-administrativo para las puestas de manifiesto de expedientes y presentación de alegaciones.

Otra posible vía explorar sería que los Tribunales Económico-Administrativos se suscribieran al servicio de DEH y se posibilitara, tal y como sucede actualmente con la AEAT, la solicitud de días de cortesía. De manera similar a la contemplada en la actual normativa, el retraso en la notificación derivado del señalamiento de dichos días se debería excluir del plazo de duración del procedimiento económico-administrativo y de los plazos de prescripción de los derechos a liquidar y exigir el pago, susceptibles de consumarse en vía económico-administrativa.

No obstante, tal y como se ponía más arriba esta medida evitaría la recepción de notificaciones en periodos vacacionales, pero no la recepción de notificaciones en días próximos al comienzo de los mismos.



Además, la DEH es de más complicado acceso a las personas más vulnerables para las que los medios electrónicos, por edad o por recursos, son menos accesibles. A estos efectos, se podría evaluar la extensión del régimen de los denominados “días de cortesía” a la regulación de las notificaciones aplicable a este tipo de contribuyentes.

Sin embargo, actualmente la infraestructura (medios materiales y personales) de la que disponen los Tribunales Económico-Administrativos no permite la gestión individualizada, personalizada, que requiere la gestión de los días de cortesía, por lo que no se considera esta medida viable.

VIII. CONCLUSIONES

- En ocasiones, las eventuales notificaciones de determinados actos por parte la Administración Tributaria o de los Tribunales Económico-administrativos que tienen lugar en períodos tradicionalmente vacacionales o en días muy próximos a éstos, pueden dar lugar a situaciones no deseadas, o bien por la no recepción no adecuada de las mismas o bien por las dificultades de cumplir adecuadamente en plazo los derechos o las obligaciones que conllevan.
- Esta problemática se da especialmente en relación con el mes de agosto, mes hábil en el orden administrativo, que, además, por ser un mes inhábil en el orden judicial, genera o puede generar situaciones de confusión en el contribuyente llevándole a error de considerarlo inhábil.
- La posibilidad de ampliar los plazos administrativos y la posibilidad de solicitar días de cortesía en el sistema de DEH palían la problemática detectada pero no la solucionan íntegramente. No en vano la Administración tributaria, cuando puede, aplica con criterios de máxima flexibilidad, el cómputo de los plazos.
- La problemática detectada se ve particularmente agravada en la relación de los contribuyentes con los órganos económico-administrativos, por el hecho de que se desarrolla con actuaciones con plazos que no pueden ser ampliados, cuyo incumplimiento tiene carácter preclusivo y existe mayor probabilidad de confusión con los plazos judiciales por ser órganos revisores.
- En primer lugar, y como recomendación general, para aquellas comunicaciones y notificaciones de la Administración que lleven consigo la exigencia por parte del



contribuyente de una acción en un plazo susceptible de ampliación, como pueden ser los requerimientos de información o trámites de alegaciones en el curso de procedimientos, este Consejo considera que dichas comunicaciones y notificaciones deberían incorporar en su texto, de manera expresa, el derecho que asiste al contribuyente de solicitar la ampliación.

- En segundo lugar, y en busca de aliviar las situaciones que hemos calificado de más críticas, por implicar plazos no ampliables y que pueden determinar la firmeza de actos administrativos, este Consejo ha analizado y recomienda adoptar algunas de las dos vías de mejora siguientes, destacando la 2ª como preferente:

1ª. Declaración del mes de agosto como periodo inhábil en el orden económico-administrativo

La posibilidad de declarar el mes de agosto como mes inhábil a los exclusivos efectos del cómputo de los plazos de interposición de reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa y del plazo para la cumplimentación de requerimientos (por ejemplo, subsanación escrito de iniciación, aportación o subsanación de representación) y presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas, permitiría que cualquier notificación recibida en los días próximos a agosto o durante el propio mes de agosto se entendiera a efecto de cómputo de plazos recibida próxima o exactamente recibida transcurrido dicho mes, evitando situaciones críticas de firmeza de actos no querida o de dificultades para recabar información o asesoramiento adecuado para una correcta defensa por mediar periodo vacacional.

Con ello, además, se equipararían, a estos efectos, la consideración de días hábiles e inhábiles en el orden administrativo y en el orden judicial.

Es cierto que dicha medida, para ser neutral con la situación actual, debería conllevar necesariamente que dicho periodo resultara excluido tanto del plazo de duración del procedimiento económico-administrativo como de los plazos de prescripción de los derechos a liquidar y exigir el pago susceptible de consumarse en vía económico-administrativa, con la consecuente posible ralentización de las resoluciones de los procedimientos afectados y costes de gestión para los Tribunales Económico-Administrativos.



En todo caso, consideramos que merece la pena analizar la oportunidad de declarar inhábil el mes de agosto, equiparando así la consideración de días hábiles e inhábiles en el orden administrativo y en el orden judicial.

Esta opción se ve reforzada a la vista del texto del Anteproyecto de Ley de Eficiencia Procesal, que, a efectos judiciales, incluye, entre otras novedades, la declaración de los días que transcurren entre el 24 de diciembre y el 6 de enero como inhábiles también, por lo que puede concluirse que la tendencia en el orden judicial no es a declarar menos días inhábiles sino más, en este caso, en favor de la conciliación de los profesionales.

2ª. Ampliación del plazo para la interposición de reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa y para la presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas en los procedimientos económico-administrativos a cuarenta y cinco días naturales.

La posibilidad de una mera ampliación del plazo para interponer reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa y para la presentación del escrito de alegaciones con aportación de las pruebas oportunas en los procedimientos económico-administrativos de un mes a cuarenta y cinco días naturales sería una medida simple que, frente a la anterior -mes de agosto inhábil-, carecería de costes de gestión para los Tribunales Económico-Administrativos, resolviendo las situaciones críticas de firmeza de actos no querida o de dificultades para recabar información o asesoramiento adecuado para una correcta defensa extendida y generalizada a todas las notificaciones independientemente de que sean o no notificadas en períodos próximos al mes de agosto o durante el mes de agosto.

En este caso no habría asimilación ni con los plazos ni con los días inhábiles en el orden judicial —lo cual, por otra parte, no sucede en este momento—, pero, en cambio, no exigiría ni extender los plazos de duración del procedimiento económico-administrativo, ni los plazos de prescripción de los derechos a liquidar y exigir el pago susceptible de consumarse en vía económico-administrativa, evitando costes de gestión para los Tribunales Económico-Administrativos.



- Las medidas anteriores no resuelven las dificultades para la presentación del recurso administrativo de reposición, pero al ser éste un recurso generalmente potestativo y, en esos casos, estar abierta la posibilidad de presentar reclamación económico-administrativa, la mayor parte de las situaciones críticas identificadas quedarían atendidas por esta última vía.
- Una tercera vía de mejora analizada e interesante sería la extensión de la DEH y los días de cortesía al ámbito económico-administrativo. No obstante, esta posibilidad, además de ser de más difícil acceso para los sectores más vulnerables por edad o falta de medios, debe descartarse, al menos en el corto plazo, dado que la actual infraestructura (medios materiales y personales) de la que disponen los Tribunales Económico-Administrativos no permite la gestión individualizada, personalizada, que ello exigiría.
- Es importante subrayar que ninguna de las medidas propuestas condiciona la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas ni tampoco impide al ciudadano presentar telemáticamente sus escritos dirigidos a las Administraciones Públicas en cualquier momento.