

EL FIN DE LA «REFORMATIO IN PEIUS» EN LA VIA ECONOMICO-ADMINISTRATIVA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II LA SENTENCIA DE 14 DE JULIO DE 1982: 1. *El texto de los artículos 44.1 y 52, RPEA.* 2. *El contexto de la norma:* a) Los principios de seguridad jurídica y de vinculación a los propios actos declarativos de derechos subjetivos. b) El artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. c) La juridicidad inmanente a la institución del recurso administrativo. d) El derecho a la efectiva tutela judicial.—III. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La última reforma del sistema fiscal y, en especial, el derrumbamiento definitivo del sistema de estimación objetiva y de los Jurados Tributarios propicio una nueva regulación del procedimiento tributario, cristalizada básicamente en las Leyes de reforma del procedimiento tributario, de 21 de junio de 1980, y de bases sobre procedimiento económico-administrativo, de 5 de julio de 1980, y en el Decreto legislativo de 12 de diciembre de 1980, que articuló la citada Ley de bases. Y antes, la propia Constitución de 1978 había impuesto la rectificación de muchos aspectos de ese procedimiento y más concretamente del de las reclamaciones económico-administrativas (1).

Sin embargo, el Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por Decreto de 20 de agosto de 1981 (RPEA), ha optado por una postura más atenta a la tradición que a la apertura a las nuevas exigencias constitucionales. Salvo en relación con las novedades más obvias e incuestionables (por ejemplo, nueva caracterización de la materia económico-administrativa determinada por la aparición de las Comunidades Autónomas, impugnación de las autoliquidaciones, controversias sobre repercusión y sobre retención tributaria, suspensión de la ejecutoriedad de los actos impugnados, nueva organización de los Tribunales económico-administrativos), el RPEA ha mantenido básicamente el texto del Reglamento de 26 de noviembre de 1959.

Uno de los preceptos en que tal acontece —si bien aquí forzado por el texto del artículo 17 del Decreto legislativo— es el artículo 44, 1, que reitera lo dispuesto por el artículo 46 del Reglamento de 1959: «1. La reclama-

(1) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JAUDENES, J.: *Comentarios al Reglamento de procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1983, pp. 141-148.

ción económico-administrativa atribuye al órgano competente para decidir en cualquier instancia la revisión de todas las cuestiones que ofrezcan el expediente de gestión y el de reclamación ante el órgano inferior, hayan sido o no planteadas por los interesados. 2. En el ejercicio de dicha competencia, el órgano: *a)* confirmará el acto impugnado si es conforme a derecho; *b)* declarará su nulidad cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 64; *c)* lo anulará total o parcialmente cuando se halle incurso en infracción del ordenamiento jurídico; *d)* modificará el acto en su caso, y formulará todas las declaraciones de derechos y obligaciones que proceda, u ordenará a los órganos de gestión que dicten otro u otros actos administrativos, con arreglo a las bases que se establezcan en la resolución de la reclamación. Si el órgano estima pertinente examinar y resolver, según lo dispuesto anteriormente, cuestiones no planteadas por los interesados, las expondrá a los que estuvieran personados en el procedimiento y les concederá un plazo de diez días para que formulen alegaciones.»

Se conserva así la referencia equívoca a «todas las cuestiones que ofrezca el expediente de gestión y el de reclamación ante el órgano inferior» con el propósito de ofrecer un portillo a la admisión de la *reformatio in pejus* (2). Idéntica fórmula normativa utilizan los artículos 199, LPA, y el 156, LGT. La derogada Ley de Contrabando de 16 de julio de 1964 era al respecto mucho más explícita y más drástica, pues su artículo 105, 6. decía que «el planteamiento de una apelación somete al Tribunal que conoce de ella todas las cuestiones de forma o de fondo planteadas en el expediente y referentes a la persona responsable apelante o a otras». En la interpretación de estos preceptos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha cubierto varias etapas hasta la actual de pleno rechazo de la *reformatio in pejus*:

a) Hasta 1972, la actitud del Tribunal Supremo era de «total vacilación» (3). Al lado de sentencias claramente favorables a la potestad reformadora sin límites de la Administración con ocasión de la resolución de los recursos (4), no faltaban otras contrarias a la *reformatio in pejus*; así, las sentencias de 4 de enero de 1962, 5 de marzo y 11 de mayo de 1963.

(2) En el proyecto de reforma de la LPA, de 1973, el artículo 119 advertía expresamente que la resolución del recurso «no podrá alterar desfavorablemente para los recurrentes la situación jurídica particular derivada de la resolución impugnada». Y el proyecto de reforma de 1981 propone la adición al artículo 119, LPA, del párrafo siguiente: «En ningún caso podrá resolverse el recurso mediante un acto que agrave la situación del recurrente, pero si en el curso de las actuaciones practicadas se comprobasen hechos constitutivos de infracción no tenidos en cuenta en el expediente inicial, la autoridad competente podrá ordenar la apertura de otro sin perjuicio de dictar resolución en el recurso interpuesto ateniéndose a los hechos que dieron lugar a la resolución impugnada.»

(3) Así, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *¿Crisis definitiva de la «reformatio in pejus»? 1973*, núm. 72 de esta REVISTA, p. 141.

(4) MENDOZA OLIVÁN, V.: *La «reformatio in pejus» en la resolución de los recursos contencioso-administrativos*, Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1962-1965, vol. III, pp. 271 y ss.: «La más reciente postura jurisprudencial del TS es ya francamente favorable a la consagración de la *reformatio in pejus*.» Observación que no era enteramente exacta salvo para las materias tributaria y de contrabando, como señaló ya SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*, pp. 140-141.

14 de mayo y 14 de diciembre de 1964, 14 de febrero y 14 de diciembre de 1966, 13 de abril y 5 de junio de 1967. Como manifestación de aquella primera tendencia valga la cita de la sentencia de 29 de marzo de 1961: «Si bien la doctrina y la Jurisprudencia relativas al procedimiento en materia civil y en determinadas situaciones litigiosas ha reconocido la no aceptación de la *reformatio in pejus*, tal principio de derecho carece de eficacia vinculante para los organismos administrativos sancionadores en materia de contrabando y defraudación, ya que la Ley reguladora vigente de 11 de septiembre de 1953 atribuye —según el artículo 103, párrafo 6.º— absoluta competencia al Tribunal de orden superior, en las apelaciones planteadas, para conocer en dicho trámite de todas las cuestiones, de forma o de fondo, implicadas en el expediente y que se refieren a la persona responsable apelante, como sucede en el caso debatido, o a otras; y lógico es reconocer que consiguientemente sus facultades se extienden a la decisión libre de tales cuestiones, que a tanto equivale la atribución para conocer de ellas que el precepto legal citado les otorga; y por ello en el supuesto enjuiciado procedió correctamente el Tribunal Superior de Contrabando al elevar la multa impuesta por el Provincial al recurrente, porque con esta decisión no hizo más que corregir un evidente error del organismo inferior que hubo de sancionar a los dos encartados en el expediente, cuando la responsabilidad sólo correspondía a uno, al ahora demandante, y era preciso adecuar la sanción pecuniaria al montante de la valoración dada a los efectos aprehendidos cumpliendo de este modo la regla de proporcionalidad consignada en el número 2.º del artículo 28 de la Ley reguladora de dichas infracciones.»

b) A raíz de la sentencia de 10 de abril de 1972 (ponente: SUÁREZ MANTEOLA), se consolida ya la doctrina legal adversa a la admisión de la reforma del acto impugnado en contra de los intereses legítimos o derechos del recurrente. En este sentido se pronuncian de modo inmediato las sentencias de 22 de junio de 1972 (ponente: MENDIZÁBAL Y ALLENDE), 24 de enero de 1973 (ponente: ALGARA SAINZ) y 15 de febrero de 1973 (ponente: CRUZ CUENCA) (5). Desde entonces, el Tribunal Supremo ha rehusado interpretar el artículo 109, LPA, en el sentido de que habilita a la Administración para modificar la decisión impugnada excediendo los límites de la pretensión deducida por el recurrente. La sentencia de 7 de febrero de 1980 recuerda la doctrina general: «El recurso administrativo no puede entenderse como un presupuesto formal para el desbordamiento de las potestades revocatorias de la Administración, sino como un proceso impugnatorio normal al que es consustancial el principio de congruencia en base del cual la Administración puede revisar, en vía de recurso, en la medida en que venga autorizada por las peticiones del recurrente, pero sólo con tal alcance; para el resto ha de acudir a la revisión de oficio, ya que el ámbito objetivo del recurso está determinado por las pretensiones deducidas, en cuanto que los aspectos del acto impugnado cuyo ataque no se formule expresamente quedan consentidos y, de otra parte, sin recurso no hay

(5) De estas sentencias dio noticia, junto con un riguroso comentario, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*

posibilidad de revisión (aparte la de oficio) y aquél viene predeterminado por la legitimación que institucionalmente juega exclusivamente respecto de las pretensiones ejercitadas y a la vez que delimita las potestades resolutorias del órgano *ad quem*, sin que a ello se oponga la regla de que el órgano administrativo ha de resolver todas las cuestiones que plantee el expediente, pues éstas no pueden tener otro significado que las dudas que se planteen al órgano decisor sobre la legitimidad del acto recurrido en los aspectos, no en todo el acto, en que incide la pretensión actora —sentencias de 14 de marzo de 1964, 5 de junio de 1967, 18 de abril de 1975—, ya que, en definitiva, el artículo 119, LPA, no puede interpretarse de forma que destruya el principio de congruencia, extendiendo la facultad resolutoria *ultra petita*, al margen o más allá de las pretensiones de los interesados, cuando lo correcto es entenderlo como norma que autoriza a agotar la temática expresa o implícita planteada; esto es, debe aplicarse a cuestiones que, teniendo base en el expediente, sean consecutivas, interdependientes o complementarias, pues en base de otras exégesis extensivas queda desnaturalizado el concepto de recurso y subvertido el principio general que en materia de competencia enuncia el artículo 4, LPA.» En la misma línea, otras de 14 y 24 de octubre de 1974, 16 de abril de 1975 y 2 de febrero y 25 de mayo de 1981 (6).

c) Pero esa firme tendencia de la doctrina legal contaba, no obstante, con dos excepciones: en las materias tributarias y de contrabando, el Tribunal Supremo admitía «desde siempre y sin excepciones la posibilidad de *reformatio in pejus* (7). En ese último ámbito, el principio del fin de la *reformatio in pejus* se debió a la citada sentencia de 22 de junio de 1972, si bien otras posteriores de 14 y 24 de octubre de 1974, pese a reconocer que las Leyes de Contrabando de 1953 y 1964 admitían esa reforma perjudicial para el recurrente y para terceros, anulaban los acuerdos del TEAC que habían agravado la sanción a unos inculpados no recurrentes por aplicación de los principios del acto consentido y de la prohibición de indefensión. «Así, de esta inteligente manera se ha anulado al significado de la *reformatio in pejus* en materia de contrabando.» (8).

d) Quedaba con todo ello el tributario como único campo inmune

(6) La opinión mayoritaria de la doctrina científica se inclina también por la prohibición del empeoramiento de la situación del recurrente; así, ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1981, p. 291; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1981, volumen II, pp. 453-458; GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1963, pp. 121-123; GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Procedimiento administrativo*, Madrid, 1968; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la LPA*, Madrid, 1977, pp. 757-761; y, también, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., y SAINZ MORENO, F., en los trabajos monográficos que luego se citan. Los más caracterizados defensores de la *reformatio in pejus* son MENDOZA OLIVÁN, V.; ARIÑO ORTIZ, G.: *Sobre la jerarquía y la tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado*, Madrid, 1974, pp. XIII y XIV, y GUAITA MARTORELL, A.: *Incongruencia de los actos administrativos*, en «Nueva enciclopedia jurídica Seix», tomo XII, Barcelona, 1965, pp. 183 y ss.; y últimamente en «Naturaleza del recurso de reposición previo al contencioso», en *Escritos en homenaje al profesor Prieto Castro*, tomo II, Madrid, 1979, pp. 61-62.

(7) En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*, p. 141.

(8) Las sentencias de 14 y 24 octubre 1974 fueron comentadas por SAINZ MORENO, F.: *La «reformatio in pejus» en materia de contrabando*, 1975, núm. 76 de esta REVISTA, pp. 181 y ss.

a la prohibición general. Incluso en alguna ocasión se advertía que el rechazo de la *reformatio in pejus* respecto a la resolución de los recursos administrativos y al amparo de lo dispuesto en el artículo 119, LPA, no podía extenderse a la vía económico-administrativa, pues no era posible «confundir la facultad que autoriza dicho artículo 119 con la más amplia permitida en el 46, RPEA (de 1959)»; así, la sentencia de 15 de febrero de 1973 (9). Aún una sentencia de 19 de diciembre de 1978 (ponente: JIMÉNEZ ASENJO) aceptaba la «declaración del Tribunal *a quo* de haberse admitido la *reformatio in pejus* en materia tributaria por la LGT y el RPEA.» Y, por su lado, el TEAC siempre ha entendido que los órganos económico-administrativos son competentes para agravar la situación del reclamante o del recurrente al resolver las reclamaciones y los recursos de alzada (10); últimamente, el Ac. de 28 de febrero de 1980 señala que «no puede oponerse a lo anterior la doctrina sobre la *reformatio in pejus*, pues acerca de este punto ya este TEAC en pleno, en su resolución de 5 de octubre de 1966, declarada de interés general a los efectos de su publicación en el «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda», refiriéndose a los pronunciamientos favorables a los interesados contenidos en los acuerdos recurridos, dijo que la doctrina jurisprudencial sobre dicho punto «es propia de la jurisdicción civil ordinaria, que define derechos de índole privada mediante procedimientos rogados en los que el consentimiento o abstención de los interesados limitan las facultades del Tribunal correspondiente, pero es inadecuado cuando se trata de revisar por el órgano administrativo superior lo pronunciado por el inferior en acto de Derecho público administrativo que no haya ganado firmeza, y en un pronunciamiento de esta misma índole administrativa en el que la naturaleza del derecho a definir y exigir obliga a rectificar, en favor de la Administración o de los particulares, todas y cada una de las cuestiones de hecho o jurídicas que resulten resueltas con error de hecho o con infracción legal o que indebidamente no hayan sido decididas no obstante estar planteadas en el expediente administrativo, hayan sido o no alegadas por los interesados».

En esta situación incide la sentencia de 14 de julio de 1982 (ponente: RUIZ-JARABO FERRÁN, que —es de esperar— provocará el *requiem* definitivo de la *reformatio in pejus* en la vía económico-administrativa.

(9) PÉREZ MORENO, A., y LÓPEZ MENUDO, F., en *Comentarios a las leyes tributarias y financieras*, 1983, tomo II, p. 636, señalan que «la *reformatio in pejus* combatida por la doctrina mayoritaria en el contexto de la actuación administrativa en general, es sin embargo aceptada —con beneplácito o sin él— en materia económico-administrativa como una regla tradicional consagrada expresamente por los textos legales y aceptada por la jurisprudencia». Ellos, por su parte, no admiten la *reformatio in pejus* ni en el recurso previo de reposición ni en la vía económico-administrativa. Favorable a la admisión es la opinión de GONZÁLEZ PÁEZ, E.: *Recursos y garantías del contribuyente en materia fiscal*, 1972, p. 157.

(10) ROMANÍ BIESCAS, A.: *Procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1974, p. 149, pudo considerar «innecesaria la cita de resoluciones donde se aplica por tratarse de una doctrina cuyo reconocimiento ya no es problemático».

II. LA SENTENCIA DE 14 DE JULIO DE 1982

Singulariza a esta excelente sentencia el rigor de sus razonamientos y la capacidad para sintetizar toda la argumentación que fundamenta el principio de interdicción de la *reformatio in pejus*. Sus aseveraciones fundamentales pueden sistematizarse así, siguiendo las faltas exegéticas impuestas por el artículo 3.º del Código civil.

1. *El texto de los artículos 44. 1. y 52. RPEA*

El argumento radical de la tesis favorable a la posibilidad de agravar la situación del recurrente al resolver los recursos administrativos se asienta en la dicción literal de los artículos 119. LPA; 169, LGT, y 44. 1, RPEA. Según ellos, la Administración puede resolver todas las cuestiones planteadas por el recurso, hayan sido o no invocadas por el recurrente (11).

La sentencia de 14 de julio de 1982 «destaca la insuficiente apoyatura legal que a la solución positiva presta la invocación del artículo 119. LPA, o del que podemos llamar correspondiente de la normativa sobre reclamaciones económico-administrativas, que imponen a la Administración que al resolver los recursos decida cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados, previa audiencia de los mismos en este segundo caso, puesto que parece cierto que sin forzar en lo más mínimo tales preceptos, a la hora de su interpretación y aplicación, cabe entender que se mueven en campos por completo separados e independientes ambas cuestiones o temas; esto es, que nada tiene que ver la posibilidad o no de agravar una resolución mediando sólo el impulso del agraviado, con la permisibilidad o —si se quiere— necesidad de que el órgano decisor del recurso afronte cuestiones hasta aquel instante silenciadas, porque tan sólo mediante unos criterios interpretativos de índole extensiva o ampliatoria puede alcanzarse la solución positiva, y no parece prudente, y ni siquiera lícito, usar de esos modos cuando los preceptos examinados poseen de por sí un contenido y conducen a una finalidad por demás lógica y explicable, y, lo que es más importante, suficiente».

Y, junto a estas sólidas consideraciones, aún puede añadirse la observación elemental de la pluralidad de significados de la palabra «cuestiones» y, por tanto, la escasa consistencia del intento de fundamentar en ella la potestad de los órganos económico-administrativos de agravar la situación del recurrente. En una Ley tan cuidadosa con los imperativos de la técnica jurídica como la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resulta, no obstante, inútil buscar un significado unívoco del término cuestión: «ha-

(11) Así BENÍTEZ DE LUGO Y GILLÉN, F.: *El recurso de reposición previo al económico-administrativo*, Madrid, 1980, p. 180, afirma que «si procede entrar a conocer toda cuestión material y formal que se derive del expediente, es porque se decreta la admisión de la *reformatio in pejus*»; en el mismo sentido, en sus *Comentarios al RPEA*, Madrid, 1983, p. 153. También TURPIN VARGAS, J.: *El procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1968, pp. 335 y ss.

ciendo un resumen de las significaciones del término "cuestión", dentro de la Ley jurisdiccional, nos encontramos con que: 1.º) adjetivizado por "civil", "penal", "actos políticos", "de competencia", "contractual", "de responsabilidad patrimonial", "legales", "de los Gobernadores civiles", "de personal", "principal", "prejudicial", "incidental" y otros adjetivos o frases adjetivizadas, hace referencia al asunto a decidir, calificado bien por su naturaleza jurisdiccional, bien por su objeto o ya por su posición o importancia dentro del proceso. 2.º) En los artículos 43, 2, y 79, 2, se refiere a la calificación jurídica de hechos que constando en el proceso no hubiesen merecido la atención de las partes en orden a fundamentar sus pretensiones dispositivas. 3.º) En el artículo 79, 1, equivale, en nuestra opinión, tanto a la formulación de nuevas pretensiones como a la alegación de hechos que no resultan del expediente o de los autos. 4.º) Y, en fin, en los artículos 80 y 102, 1, g), realmente equivale a pretensión» (12). Ante esta pluralidad de sentido de la palabra, es vano buscar fundamento a la *reformatio in pejus* en sólo el sentido textual de la misma en los preceptos citados. Cualquier alternativa que se adopte deberá probar su corrección contrastando el significado atribuido a la palabra «cuestión» con los resultados de los restantes criterios hermenéuticos. En el artículo 44, 1, RPEA, por «cuestiones» debe entender —según hemos de precisar más detenidamente después— todos los motivos de admisibilidad y de procedencia o improcedencia de estimación de la pretensión deducida por el recurrente. Lo que en modo alguno puede hacer el órgano administrativo es prescindir de las pretensiones deducidas en el recurso; su competencia se extiende única y exclusivamente a la resolución de las mismas, si bien puede fundar la decisión en motivos (hechos o fundamentos de Derecho) no planteados por el recurrente. Puede y debe, según aclara la sentencia de 13 de enero de 1983 (ponente: RUIZ-JARABO FERRÁN): «Según se establece en el artículo 107, RPEA, de 26 de noviembre de 1959, vigente en la fecha en que se tramitó la que ahora es objeto del presente procedimiento, precepto concordante con el artículo 105 del actual Reglamento aprobado por Decreto de 20 de agosto de 1981, en dichas reclamaciones deberán resolverse todas las cuestiones planteadas por los interesados y cuantas otras afrezca el expediente, hayan sido o no promovidas por aquéllos, lo que obliga, en el presente caso, al Tribunal económico-administrativo provincial a contemplar la omisión en que se incurría en la Ordenanza fiscal que sirvió de fundamento a la liquidación recurrida.»

Vale al respecto recordar que la jurisprudencia atribuye ese mismo sentido a la palabra «cuestión» al caracterizar el recurso contencioso-administrativo con un alcance meramente revisor. La sentencia de 28 de mayo de 1982 (ponente: MATEO LAGE) afirma que, «evidentemente, se incurre en incongruencia al impugnar un acto planteando en el recurso pretensiones que difieren de las formuladas inicialmente, careciendo de relación directa con éstas, por lo que no pudieron ser resueltas en dicho acto, ya que el recurso tiene por finalidad revisar la conformidad al Ordenamiento jurídico

(12) GALÁN MENÉNDEZ, A.: *Aspectos mejorables del procedimiento contencioso-administrativo*, «Documentación Jurídica», 1974, núm. 1, p. 117.

del acto recurrido atendidas las pretensiones que en él se deciden, lo que constituye el marco que delimita las posibilidades de la actuación resolutoria de la Administración, no siendo posible deducir otra consecuencia del artículo, que, aun cuando no haya sido citado en el proceso, se estima conveniente examinar para una perspectiva más profunda de la cuestión que se enjuicia, pues si bien en él se prescribe la obligación por parte de la Administración de decidir en los recursos cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados, con una fórmula que viene a incidir en la del artículo 93, 1, de la misma Ley con matizaciones que no son del caso, éste no puede enervar el principio de congruencia antes enunciado, como ya ha establecido esta Sala en su sentencia de 4 de julio de 1970, reiterando anteriores de 14 de marzo de 1964 y 5 de junio de 1967, por lo que la Administración no podía en el presente caso resolver sobre una cuestión que era nueva y que tendría que haber sido objeto de una formulación autónoma».

Demostrada así la vacuidad del intento de asentar la admisión de la *reformatio in pejus* en el texto del artículo 44, 1, RPEA, queda aún otro precepto reglamentario que —aunque no invocado por los partidarios de aquélla— parece presuponer la potestad de (al menos) los Tribunales provinciales para reformar en contra del reclamante el acto impugnado. El artículo 52, RPEA, dispone que «si al dictarse una resolución en única instancia quedase modificada la cuantía de la reclamación, excediendo así de un millón de pesetas, al notificarse aquélla se concederá el recurso de alzada ante el TEAC». Lo que es posible entender en el sentido de que la resolución del Tribunal provincial puede, en ejercicio de la potestad de *reformatio in pejus*, elevar la cuantía de la deuda tributaria fijada en el acto de gestión de modo que la del recurso exceda del millón de pesetas y aun cuando el recurrente sea un particular y no el Interventor territorial o su Delegado. Pero, frente a este corolario, es preciso reafirmar la regla de la permanencia de la cuantía de la reclamación durante toda la vía económica-administrativa sin que las vicisitudes acontecidas después del escrito de interposición puedan determinar una alteración de aquéllas, salvo que alteren el valor de la pretensión deducida por el reclamante.

En sentencia de 17 de febrero de 1978 (ponente: ESPÍN) se sienta esta doctrina: «El origen de la *litis* es la petición de la recurrente de que sea declarada la exención permanente en contribución urbana de la finca sita en el indicado barrio sevillano, sin que entonces se reclamase contra liquidación alguna, siendo más tarde ante el TEA provincial donde, al solicitar la anulación de la denegación de tal exención, cuando se solicita además la devolución de las cantidades satisfechas por urbana y demás cargas fiscales después de su instancia de 30 de octubre de 1973, sin aludir a liquidación alguna concreta, petición después reiterada en vía jurisdiccional... La petición inicial no contiene impugnación alguna de liquidación concreta, razón por la que no puede transformarse la cuantía indeterminada originaria del procedimiento administrativo por la petición que de modo accesorio se añade después a la petición originaria, pues la petición accesorio va encaminada al futuro y por consecuencia de la denegación de la peti-

ción principal, razón por la que debió advertirse a la reclamante la procedencia de la alzada ante el TEAC, en vez de indicar como procedente el recurso jurisdiccional ante la Audiencia Territorial, y, por tanto, debe anularse la notificación de la resolución del TEA provincial.»

El artículo 52, RPEA, no introduce una norma favorable a la variabilidad de la cuantía en vía económico-administrativa. Se limita a confirmar la potestad del Tribunal para establecer, en cualquier momento —incluso en la resolución definitiva— y de oficio, la cuantía correcta de la reclamación y a precisar que si, por consecuencia de la corrección de la establecida inexactamente, se supera la cifra de un millón de pesetas, será admisible el recurso de alzada (13).

2. *El contexto de la norma*

La opción a favor de uno de los múltiples sentidos textuales de la palabra «cuestiones» exige —ya se advirtió— la demostración de su corrección acudiendo a otras pautas de la exégesis legal. El contexto de la norma permite confrontar su significación literal con las exigencias derivadas de otros preceptos, de los principios generales del Derecho y de la normatividad immanente a las instituciones. Desde esta perspectiva, el Ordenamiento jurídico ofrece amplio material a la sentencia de 14 de julio de 1982 para rechazar la *reformatio in pejus*.

- a) *Los principios de seguridad jurídica y de vinculación a los propios actos declarativos de derechos subjetivos.*

La regla prohibitiva de la agravación de la situación del recurrente —añade la sentencia comentada— «tiene como motivaciones teóricas los principios sustantivos de la seguridad jurídica y de los actos propios declarativos de derechos». En la dialéctica de seguridad-legalidad, prevalece el primer factor, sin que, no obstante, valga la advertencia de que «si el acto recurrido es ilegal, pero esta ilegalidad perjudica principalmente al interés público, no sería lícito impedir que la Administración, al revisar su conducta, pudiera contemplar dicha infracción al Ordenamiento jurídico sin poder repararla, porque, al no beneficiar al particular, éste no la hubiera planteado o procediera a desistir de la reclamación» (14). Pero con ello se olvida, como señala en su penúltimo considerando la sentencia de 14 de julio de 1982, que, aunque «modernamente prima el reconocimiento en favor del administrado de derechos garantizados adecuadamente frente

(13) SÁNCHEZ GONZÁLEZ, A.: *Procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1978, p. 146; y GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JAUDENES, J.: *op. cit.*, pp. 563-565. En contra, el TEAC y ROMANÍ BIESCAS, A.: *op. cit.*, p. 63.

(14) Así, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, A.: *op. cit.*, p. 206. En el mismo sentido, GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1967, tomo II, pp. 425-426, si bien excluye de la admisión de la *reformatio in pejus* a los recursos de reposición «por la elemental razón de que, si bien son administrativos, tienen un fuerte matiz parajudicial».

al actuar de la Administración, de entre los cuales ha de primar el de la seguridad jurídica y el no desbordamiento del ámbito o alcance de los recursos de cualquier clase, todo ello (es) sin menoscabo ni mengua de las posibilidades de que sigue dotada o se ha provisto a la Administración, de entre las que cabe recordar la rectificación de errores, el instituto de la lesividad o, incluso, la anulación o nulidad de sus propios actos por propio y exclusivo impulso del ente u órgano administrativo».

Los órganos económico-administrativos no pueden, pues, como consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de vinculación a los propios actos (cuando el acuerdo recurrido ha sido dictado por la Administración en la que se integran aquéllos), empeorar la situación del recurrente, pero, en cambio, está en sus manos en tales casos elevar moción razonada al ministro de Economía y Hacienda a fin de que incoe expediente de declaración de nulidad (art. 153, LGT), o de anulabilidad de los actos de gestión tributaria que infrinjan manifiestamente la Ley o de revisión por aportación de nuevas pruebas que acrediten elementos del hecho imponible íntegramente ignorados por la Administración al dictar el acto objeto de revisión (art. 154, LGT); o de declaración de lesividad a fin de que sea promovido el correspondiente recurso contencioso-administrativo (15). Sólo a través de esos cauces procedimentales y no con motivo de los recursos deducidos por el interesado, puede la Administración ir contra sus actos declarativos de derechos subjetivos. En la vía económico-administrativa hay todavía, desde esta óptica, una razón sobreañadida contra la *reformatio in pejus*, pues, en contra de la regla general (art. 28, 4, LJ), se reconoce legitimación a órganos de la propia Administración de quien procede el acto impugnado para recurrirlos [art. 32, 1, c) y d), RPEA]: si la Administración dejó consentido el acto, no es correcto que pueda beneficiarse de un recurso interpuesto por el administrado (16).

b) *El artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

En el proceso administrativo, el Tribunal debe juzgar, según el artículo 43, 1, LJ, «dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición». Si el Tribunal estima que la «cuestión» sometida a su conocimiento no ha sido debidamente apreciada por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas, otorgándoles un plazo común de diez días para

(15) Sobre los procedimientos de revisión de oficio, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JAUDENES, J.: *op. cit.*, comentario a los artículos 1 (en especial, pp. 80-98) y 62; sobre el recurso de lesividad, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la LJ*, Madrid, 1978, pp. 758-770. En fin, sobre la aplicabilidad de los artículos 109 y 110, LPA, a los actos de la Administración local, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Procedimiento administrativo municipal*, Madrid, 1982, pp. 703-738.

(16) PÉREZ MORENO, A., y LÓPEZ MENUDO, F.: *op. cit.*, p. 553: «Parece absurdo e injusto que el recurso interpuesto por el interesado pueda generar una fiscalización *in pejus* de la cual hicieron dejación aquellos órganos administrativos.»

que formulen alegaciones. Queda perfectamente claro que el Tribunal puede exponer a las partes posibles nuevos motivos en los que fundar la pretensión o la resistencia, pero lo que de ninguna manera puede es decidir sobre algo distinto a las peticiones que integran aquéllas (17). En este precepto de la LJ la palabra cuestión tiene el mismo alcance que en el artículo 44, 1, RPEA: no se equipara a la pretensión deducida por el recurrente, sino a los motivos que pueden determinar la admisibilidad o la inadmisibilidad y la procedencia de estimar o desestimar la pretensión.

Mediante una remisión comparativa al artículo 43, LJ, la sentencia de 14 de julio de 1982 desautoriza el intento del TEAC de recluir al principio de interdicción de la *reformatio in pejus* al ámbito procesal: «Aun reconociendo que son cosas diversas el procedimiento administrativo y el jurisdiccional y que los principios rectores de éste no siempre se pueden trasplantar *mutatis mutandi* a aquél —dice textualmente la sentencia—, en el punto concreto examinado la normativa contenciosa contenida básicamente en el artículo 43, LJ, se compadece perfectamente con parejos preceptos del ordenamiento administrativo —y económico-administrativo—, por lo que aquello que tiene carácter de dogma en lo jurisdiccional puede ser admitido en el orden antecedente, sin que venga a pugnar o chocar con principio legal alguno rector de este último, ni a perturbar en lo más mínimo su utilización o ejercicio» (18).

c) *La juridicidad imanente a la institución del recurso administrativo.*

Todo recurso administrativo —también, desde luego, el económico-administrativo— consiste en la deducción de una pretensión frente a un acto o una disposición de la Administración pública. De esta naturaleza del recurso emana el principio procesal de congruencia según el cual —en el propio decir de la sentencia comentada— «en el recurso, las potestades revocatorias de la Administración se encuentran limitadas al ámbito estricto de las pretensiones del recurrente». Y aún añade al respecto que así lo impone la propia causa del recurso, pues «ciertamente no se recurre para preservar la legalidad abstracta del acto, sino para evitar un perjuicio a la persona o al patrimonio del que recurre (19).

La posibilidad de agravar la posición del recurrente desnaturaliza el procedimiento de recurso para convertirlo en procedimiento de revisión de oficio del acto impugnado con la consiguiente infracción, en muchos casos, de la norma de competencia que reserva la resolución de estos últimos procedimientos al ministro de Economía y Hacienda (arts. 153 y 154, LGT) y con vulneración, en el caso de nulidad de pleno Derecho, del trámite del dictamen preceptivo del Consejo de Estado (art. 153, 1, LGT). Precisamente el artículo 45, RPEA, establece que la «facultad» revisora conferida a los

(17) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la LJ*, pp. 659-667.

(18) PÉREZ MORENO, A., y LÓPEZ MENUDO, F.: *op. cit.*, pp. 635-636, piensan que es forzar las cosas «el llevar la interpretación de un precepto tan tajante en el sentido inquisitivo como el 119, LPA, a las mismas claves hermenéuticas del artículo 43, LJ».

(19) PÉREZ MORENO, A., y LÓPEZ MENUDO, F.: *op. cit.*, p. 640.

órganos administrativos no es obstáculo para que se dicten en vía administrativa de gestión los acuerdos de revisión de actos de gestión tributaria, en los casos expresamente previstos por disposiciones especiales, siempre que dichos acuerdos se dicten por la autoridad y dentro de los plazos determinados en tales disposiciones. Lo que indica la existencia de dos cauces revisores distintos y que no convergen: de un lado, la reclamación interpuesta por el interesado y, por otro, los procedimientos de revisión que pueden incoar los órganos de gestión competentes.

d) *El derecho a la efectiva tutela judicial.*

La sentencia de 14 de julio de 1982 todavía alude a una última razón contraria a la *reformatio in pejus*: a «la necesidad de sustraer a la Administración un instrumento coactivo que podría producir en la realidad el desuso del mismo ejercicio del derecho a recurrir, por el inevitable temor de que una debatida situación pudiera empeorarse» (20). Es éste un aspecto posiblemente no valorado de modo suficiente por la jurisprudencia y por la doctrina, aun por la decididamente adversa a la potestad de agravación de la situación del recurrente (21). La propia sentencia comentada rebaja la trascendencia del argumento al calificarlo como mera «motivación de índole práctica». Y, sin embargo, lo que está en juego es la salvaguardia de un derecho público subjetivo fundamental: el derecho a la tutela judicial efectiva. En su actual configuración positiva y más aún en la práctica cotidiana, el recurso administrativo opera como una carga impuesta al administrado que debe superar para poder someter a la jurisdicción contencioso-administrativa sus pretensiones contra la Administración (22). Cuando a esta situación poco proclive a la efectividad de la tutela judicial se sobreañade el afecto disuasorio de la *reformatio in pejus*, no cabe sino advertir

(20) La *reformatio in pejus* constituye un «chantaje legal» para impedir los recursos: GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Hacienda y proceso*, en «RCDI», 1968, núm. 466, pp. 633-634. La dura calificación es, por lo demás, común en la doctrina: se alude así a la «finalidad directa o indirectamente intimidatoria y coactiva que anima a esta clase de medidas» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *op. cit.*, tomo II, p. 458) y aún se indica que: «si el recurso es una garantía, no es lícito convertirlo en una trampa para perjudicar al recurrente» (SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*, p. 151).

(21) Con la excepción de SAINZ MORENO, F.: *op. cit.*, pp. 188 y ss.: «Al ser el recurso administrativo la vía de acceso a los jueces y tribunales, cualquier poder que se conceda a la Administración cuyo ejercicio pueda disuadir a los ciudadanos de recurrir significa, obviamente, un poder que atenta contra el ejercicio del derecho fundamental al libre acceso a la justicia.» Para NAVARRO PALACIOS, M.: «*Reformatio in pejus*» y *Jurados Tributarios*, «HPE», 1980, núm. 64, p. 191, aquélla es contraria al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9, 3, de la Constitución.

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *op. cit.*, tomo II, páginas 438 y ss. La situación se agrava en la vía económico-administrativa por el establecimiento de la doble instancia y por los plazos excepcionalmente amplios del silencio administrativo. El régimen de suspensión del acto impugnado, ciertamente más generoso que el general, no desvirtúa aquella conclusión, pues la suspensión es inalcanzable para quienes carecen de capacidad de prestación de la caución necesaria y, en todo caso, de nada vale para las pretensiones de «plena jurisdicción»; cfr. al respecto las observaciones de PAREJO ALONSO, L.: *Estado social y Administración pública*, Madrid, 1983, pp. 280-311.

que la potestad de agravar, al resolver el recurso administrativo, la posición del recurrente constituye un claro atentado contra el derecho reconocido en el artículo 24, 1, de la Constitución (23).

La *reformatio in pejus* es, pues, contraria a la Constitución, por lo que no pueden compartirse las salvedades que a su favor aceptan algunas sentencias del Tribunal Supremo; por ejemplo, la de 21 de abril de 1981 (ponente: DÍAZ-EIMIL) la estima admisible si está expresamente autorizada por norma con rango de Ley; y la sentencia aquí comentada «repudia la *reformatio in pejus* mientras no exista una norma legal que la autorice de modo expreso». Tal Ley o tal norma serían anticonstitucionales y, en consecuencia, nulas de pleno Derecho (24).

«El artículo 14, 1, de la Constitución —dice la STC de 31 de marzo de 1981 (ponente: GÓMEZ-FERRER)— contiene un mandato al Legislador y al intérprete consistente en promover la defensa.» También una exégesis del artículo 44, 1, RPEA, que tenga en cuenta su necesaria conformidad con la Constitución impone eludir la *reformatio in pejus* y entender la referencia a todas las cuestiones que plantea el procedimiento ceñida a la procedencia o improcedencia de admitir y estimar las pretensiones deducidas por el recurrente.

III. CONCLUSIÓN

De acuerdo con estas ideas, la competencia de los órganos económico-administrativos, a la hora de resolver una reclamación o recurso, se extiende:

— En primer lugar, al estudio y resolución de la admisibilidad o inadmisibilidad de la pretensión. Debe, pues, examinar si es o no competente (funcional, jerárquica y territorialmente) con la finalidad, siempre previa

(23) En el Derecho comparado, la admisión de la *reformatio in pejus* —a veces reducida a los motivos de legalidad o excluida en el recurso de reposición— es la regla general. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*, pp. 138 y 138, y SAINZ MORENO, F.: *op. cit.*, pp. 184-185, ofrecen un resumen del estado de la cuestión en Francia, Alemania, Austria, Suiza y países socialistas. En Argentina, la doctrina y la jurisprudencia son contrarias; MARIENHOFF, M. S.: *Tratado de Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1977, tomo I, pp. 756-760; GORDILLO, A. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1980, pp. II-37 y ss.: «El fundamento de la inadmisibilidad de la *reformatio in pejus* en cualquier procedimiento es que ella es violatoria del artículo 18 de la Constitución nacional.» En Uruguay se acepta la agravación de la posición del recurrente por razones de legalidad pero no de oportunidad; así, CAJARVILLE PELUFFO, J. P.: «Recurso administrativo», en *Procedimiento administrativo*, Montevideo, 1977, pp. 102 y ss. La reciente Ley venezolana de procedimiento administrativo, publicada en 1 julio 1981, permite sin cortapisas la *reformatio in pejus*; en ese sentido, BREWER CARIAS A. A.: *El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo*, Caracas, 1982, p. 342.

(24) Parte de la doctrina adversa a la posibilidad de agravación de la posición del recurrente parece, no obstante, admitir la legitimidad de la permisión contraria en virtud de Ley formal; así, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *op. cit.*, tomo II, p. 457. Por su lado, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*, p. 142, sostiene que no hay duda en aplicar la *reformatio in pejus* allí donde el Ordenamiento la autoriza. En el mismo sentido si existe Ley formal que expresamente la admite, GIMÉNEZ-REYNA, E.: *La «reformatio in pejus» en la jurisprudencia del TS y en la doctrina*, «CT», 1982, núm. 43, p. 282.

audiencia de los interesados (25), de remitir las actuaciones al órgano competente, ordenar la práctica de una nueva notificación o declarar la inadmisibilidad de la reclamación o del recurso (26). Decidirá asimismo si concurren o no los presupuestos procedimentales relativos al recurrente: personalidad jurídica, capacidad de obrar, legitimación, representación y defensa, para requerir al interesado la subsanación del defecto (art. 56, RPEA) o declarar, previa audiencia de aquél, la inadmisibilidad si el defecto no es subsanable o no es subsanado en el plazo otorgado. El órgano económico-administrativo puede, igualmente, juzgar si el acto impugnado es definitivo o de trámite y si en este último supuesto es recurrible (arts. 41, 42 y 129, RPEA), y si agota o no la vía de gestión (art. 187, RGR). Deberá, en fin, comprobar si concurren o no los presupuestos de actividad: si la reclamación o recurso se ha interpuesto en tiempo, lugar y forma.

— En segundo término, el órgano económico-administrativo, una vez verificada la admisibilidad, podrá analizar cuantos hechos y fundamentos jurídicos sean útiles para determinar la necesidad de estimar o desestimar las pretensiones deducidas por el recurrente. Si se trata de una cuestión no apreciada por los interesados, debe concedérseles trámite de audiencia y vista.

— Se acepta de manera general que es también competente para plantearse de oficio los vicios de orden público que concurren en el acto impugnado, aunque su admisión perjudique al recurrente (27). Sin embargo, no hay base positiva alguna para admitir esta excepción a la prohibición de la *reformatio in pejus*. Las consideraciones institucionales, indudablemente valiosas cuando se aplican para medir los poderes del Juez administrativo, no pueden hacer olvidar el texto claro e inequívoco de los artículos 109, LPA, y 153, LGT, de los que, *a sensu contrario*, se deriva el principio de que, fuera del procedimiento especial que establecen, no es dado a la Administración declarar la nulidad de pleno Derecho de sus actos declarativos de derechos subjetivos.

— Por último, el órgano económico-administrativo puede (previa audiencia del interesado) rectificar los errores materiales del acto impugnado, aun cuando perjudiquen al recurrente. Conforme a un conocido principio general del Derecho, de todo Derecho, público o privado (28), los

(25) La práctica habitual de los Tribunales económico-administrativos de declarar la inadmisibilidad de reclamaciones y recursos sin previamente someter la cuestión a los interesados es contraria al artículo 44, 3, RPEA, por lo que debe ser desestimada.

(26) Para mayores precisiones sobre estas alternativas, me remito a los comentarios a los artículos 5, 10 y 11, RPEA, en *op. cit.*, de GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JAUDENES, J.

(27) Así, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *op. cit.*, p. 153; «el órgano *ad quem* debe plantearse, de oficio, la problemática del recurso y los vicios de orden público que concurren en el acto impugnado». Una visión general del problema en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, 1970.

(28) Así, los artículos 1.266 del Código civil; 111, LPEA; 156, LGT, y 369, LRL. Una S. de 21 abril 1980 afirma que: «la equivocación de la sentencia puesta de manifiesto por el expropiado en el escrito de aclaración indicando que se había incurrido en error al calcular los intereses devengados por el justiprecio, fue acogida por la Sala de instancia haciendo la modificación correspondiente en uso de la facultad que le concede el artículo 363, Lec., sin que con ello incidiera en incongruencia, ni produjera indefensión a la parte contraria —la Administración—, ni infringiera el

errores materiales no producen otro efecto que el de su propia subsanación, por lo que la vinculación a los propios actos es regla que no abarca a los errores de este tipo que no quedan cubiertos, tampoco, por el derecho a la seguridad jurídica; no concurren, pues, las dos motivaciones más radicales de la prohibición de la *reformatio in pejus*. El artículo 156, LGT, permite a la Administración (sin distinción entre órganos de gestión y órganos de reclamación) rectificar, en cualquier momento (por tanto, también con ocasión de la resolución de una reclamación o recurso) y de oficio, los errores materiales o de hecho y los aritméticos, siempre que no hubieren transcurrido cinco años desde que se dictó el acto.

Pero, fuera de esta excepción —que justifica una extrema rigidez a la hora de entender qué es error material; rigidez, por lo demás, muy presente en la doctrina del TEAC y en la jurisprudencia (29)—, el órgano económico administrativo ha de circunscribirse a resolver sobre las pretensiones deducidas por el recurrente. Es ésta ya una conclusión firme de la doctrina del Tribunal Supremo que, sin duda, pronto será compartida por los órganos económico-administrativos de modo que, sin perjuicio de promover los procedimientos de revisión de oficio o la declaración de lesividad, se abstendrán de empeorar la situación del recurrente al decidir recursos y reclamaciones (30).

Julio TOLEDO JÁUDENES

principio de invariabilidad de las sentencias consagrado en el expresado precepto, por cuanto no se puede sostener en sana crítica que la rectificación de un error de cálculo aritmético constituya una verdadera variación de la sentencia, ya que son subsanables las equívocas materiales sin afectar la sustancia de dichas resoluciones judiciales, según antigua y conocida doctrina jurisprudencial, y en este caso la corrección de error era una consecuencia lógica de los razonamientos de la sentencia que se llevaba a cabo con una simple operación de restar sin alterar las fechas inicial y final del cómputo, que constituían los datos esenciales para establecer la cuantía del interés legal, por lo que es procedente desestimar el recurso de apelación, al no haberse infringido el artículo 363 del Ordenamiento procesal civil invocado».

La competencia de los órganos económico-administrativos para rectificar los errores materiales de los actos de gestión tributaria es clara; en este sentido, ROMANÍ BIESCAS, A.: *Error de hecho y jurisdicción económico-administrativa*, «CT», 1973, número 3, pp. 7 y ss.

(29) GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JÁUDENES, J.: *op. cit.*, p. 911.

(30) El informe del Consejo de Estado francés: *Principales décisions 1980-1981. Tables des décisions analysées depuis, 1973*, Paris, 1982, elogia la actitud de la Administración fiscal que «se preocupa por llevar a sus últimas consecuencias y sin pérdida de tiempo las *décisions de principe* adoptadas por el Consejo de Estado». El especial grado de preparación científica y técnica de los funcionarios de la Administración tributaria española y su preocupación por una actualizada información auguran una actitud análoga a la que motiva las alabanzas del Consejo de Estado francés.

