



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 3 de agosto de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se crea el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de julio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Hacienda, de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se crea el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de julio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 515/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, ocho artículos, una disposición adicional y cinco finales.

El preámbulo se remite a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para justificar la necesidad de reforzar las garantías de los



contribuyentes en el ejercicio de sus derechos. Se recuerda, en este sentido, que dicha norma integró en su articulado a la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes. El medio elegido para impulsar ese acercamiento de los ciudadanos a la Administración Tributaria de la Comunidad Autónoma es la creación de un Consejo, que tendrá naturaleza consultiva, y en el cual se pretende dar cabida no sólo a representantes de aquélla, sino también a los diversos sectores sociales relacionados con la materia.

El artículo 1 crea el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente, adscribiéndolo a la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Hacienda. Se establece su naturaleza asesora.

El artículo 2 recoge un elenco de funciones del Consejo. En relación con las quejas y reclamaciones de los ciudadanos, no sólo puede recibirlas, sino que se le dota de capacidad para recabar información sobre las mismas y formular sugerencias para la adopción de las medidas que fueran pertinentes. Puede así mismo recibir iniciativas o sugerencias de los ciudadanos para la mejora de la Administración Territorial de la Comunidad. Se le atribuyen, además, facultades para proponer medidas procedimentales o normativas encaminadas a la mejor defensa de los derechos de los contribuyentes. Por último, se establece la obligación de que las advertencias, recomendaciones y sugerencias hechas por el Procurador del Común de Castilla y León a la Consejería de Hacienda sean remitidas al Consejo para su conocimiento.

En el artículo 3 se regula la composición del Consejo. Estará formado por diez vocales nombrados por el titular de la Consejería de Hacienda: cinco de los sectores profesionales y cinco representantes de la Administración de la Comunidad. El cargo de vocal del Consejo no será retribuido. El nombramiento lo será por un periodo de cuatro años.

El artículo 4 prevé el régimen de funcionamiento, remitiéndose a la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al menos se reunirá una vez cada cuatro meses.

El artículo 5 está dedicado a la figura del Presidente del Consejo Regional de Defensa del Contribuyente, designado por el titular de la Consejería de Hacienda a propuesta del Consejo, elegido entre sus miembros. Es el órgano



que representa al Consejo, garantizándose su independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones.

El derecho de los contribuyentes a formular reclamaciones, quejas o sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios tributarios de la Comunidad se contempla en el artículo 6, no teniendo su ejercicio la consideración de recurso administrativo y no condicionando las restantes acciones o derechos que asistan al interesado.

El artículo 7 regula el modo de presentación de las reclamaciones, quejas o sugerencias, bien en hojas destinadas a tal efecto, bien en cualquier otra forma. El plazo para presentarlas es de un año a partir del momento en que se tenga conocimiento de los hechos.

En el artículo 8 se establece la obligación de colaboración con el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente en el desarrollo de sus investigaciones, determinándose el acceso del mismo a los datos relativos al caso contenidas en los ficheros de datos de carácter personal cuya responsabilidad corresponda a los poderes públicos competentes en materia tributaria de la Comunidad de Castilla y León.

La disposición adicional señala que la aplicación de las previsiones de decreto no deberá originar aumento alguno del gasto público.

La disposición final primera, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que corresponde al Consejo la aprobación de sus propias normas de funcionamiento.

La disposición final segunda prevé la adaptación de la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda para prestar apoyo técnico al Consejo.

La disposición final tercera añade un nuevo artículo al capítulo VI del Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Comunidad de Castilla y León, prescribiendo el envío de las reclamaciones, quejas o sugerencias de los contribuyentes a la Dirección General de Tributos y Política



Financiera, para su remisión inmediata al Consejo Regional de Defensa del Contribuyente.

La disposición final cuarta faculta a la Consejería de Hacienda para el desarrollo y aplicación del decreto.

La disposición final quinta indica que el decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

Segundo.- El expediente remitido.

Al proyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo en el que consta:

a) Texto definitivo del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se crea el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente. Este texto definitivo contiene alguna variación no sustancial respecto al borrador del proyecto, que también figura entre la documentación remitida por la Consejería de Hacienda.

b) Memoria del proyecto de decreto, de 20 de julio de 2004, en la que se expone el marco normativo en el que se pretende aprobar la nueva norma y se informa sobre la necesidad y oportunidad de la norma, señalando:

"El Consejo Regional de Defensa del Contribuyente tiene la finalidad de ser el garante de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones tributarias y se configura como un órgano colegiado, de naturaleza consultiva y cuyas características básicas son la independencia y la representatividad".

La memoria explica también por qué el funcionamiento del Consejo no debe originar aumento alguno del gasto público, salvo las dietas por asistencia y desplazamiento de sus miembros.

c) Informe de 7 de julio de 2004 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, que no formula ninguna objeción sustancial sobre el texto sometido a consulta, sin perjuicio de determinadas observaciones sobre la denominación del Consejo, la extensión de su objeto y la oportunidad de reglamentar –aunque sea de manera sucinta– un procedimiento, unos plazos y



un sentido explícito para su resolución, en la medida exigida por el artículo 42.1 de la referida Ley 30/1992.

d) Evacuación del trámite de audiencia. A él se refiere la memoria indicando que se ha remitido el proyecto de decreto para que formulen observaciones al Procurador del Común y a las Universidades de Castilla y León. Consta en el expediente la contestación de la Universidad de Salamanca sin poner reparo alguno al texto presentado. El Procurador del Común declina la invitación de efectuar alegaciones para garantizar –dice– en un futuro su independencia y neutralidad en relación con posibles quejas relativas al documento remitido. Manifiesta, en todo caso, que nada puede objetar a la existencia de procedimientos de reclamación y sugerencias en el ámbito tributario, y que sólo se opondría a ellos si supusieran una exclusión de la labor de defensa de los derechos de los ciudadanos que legalmente tiene encomendada.

Añade la memoria que con el fin de dar la mayor difusión al proyecto de creación del Consejo Regional de Defensa del Contribuyente se celebró en la sede de la Consejería de Hacienda, el día 20 de julio de 2004, una reunión a la que fueron convocados varios Colegios y Asociaciones Profesionales.

e) Solicitud de informe a las Secretarías Generales de las restantes Consejerías, en virtud del artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por remisión del artículo 76 del mismo texto legal. La memoria señala que se ha remitido el texto a todas las Consejerías.

La Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial considera que sería conveniente que, además de reglamentar la forma de presentación de las reclamaciones, quejas y sugerencias, se regulase la forma y plazo de contestación a las mismas, a fin de que el contribuyente tenga conocimiento de si su reclamación o sugerencia ha sido tomada o no en consideración y el lapso de tiempo en el que puede esperar una respuesta. Sugiere así mismo sustituir las referencias a la Consejería de Hacienda por las de titular de la Consejería.

La Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente considera que debe indicarse expresamente si el Secretario es o no miembro



del Consejo. Entiende que podría añadirse en el artículo 7 que las hojas de reclamaciones, quejas o sugerencias pudieran encontrarse en las unidades de información y atención al ciudadano, y valora la conveniencia de añadir un nuevo artículo –el 30– al Decreto 2/2003, de 2 de enero, en la medida que la Orden de 31 de agosto de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que regula el libro de Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, prevé en su artículo 5.4 el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, quejas y sugerencias.

La Secretaría General de la Consejería de Fomento, entre otras observaciones, señala respecto del proyecto que “se establece una regulación muy somera sin abordar los pasos a seguir una vez admitida a trámite la queja o sugerencia”. Considera también que dada la composición del Consejo no debe resolver las quejas, sino realizar propuestas.

Las Consejerías de Educación, Cultura y Turismo, Familia e Igualdad de Oportunidades, Sanidad, así como la de Economía y Empleo no formulan observaciones.

En tal estado de tramitación se remite por la Consejería de Hacienda el expediente al Consejo Consultivo el 21 de julio de 2004, para que emita dictamen preceptivo, solicitándose, al amparo de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del mismo, que se reduzca el plazo ordinario en quince días, aludiendo a que resulta necesario que el Consejo que se pretende crear esté constituido a principios de octubre.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, según la cual es preceptivo su dictamen en el supuesto de “reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

Corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), en relación con el apartado a) de la regla A), del



Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El proyecto de decreto sometido a dictamen crea el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente, estableciendo sus funciones, señalando su composición –mixta, con representantes de la Administración y de los sectores profesionales y universitarios relacionados con el ámbito tributario– y regulando el modo de ejercer el derecho de los contribuyentes a fomentar reclamaciones, quejas o sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios tributarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El preámbulo invoca la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que refuerza las obligaciones de la Administración Tributaria, tanto en pos de conseguir una mayor celeridad en sus resoluciones como de completar las garantías existentes en los diferentes procedimientos.

3ª.- El procedimiento seguido para la tramitación del proyecto se ajusta a lo dispuesto en el capítulo III (“Procedimiento de elaboración de las normas”) del título VI (de “la actuación de la Administración general”) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo artículo 76 (“Proyectos de disposiciones generales”) se remite al 75 (“Proyectos de Ley”). Éste, a su vez, indica que el procedimiento de elaboración de los proyectos se iniciará en la Consejería o Consejerías competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado de una memoria en la que se incluirán un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias; informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad; un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación; y, por último, la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuera preciso y efectuado las consultas preceptivas.

Consta efectivamente en el expediente una memoria, firmada por el Director General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Hacienda, de 20 de julio de 2004, cuyo contenido responde de la citada Ley 3/2001, estando suficientemente expuesto el marco normativo, así como la necesidad y oportunidad de la norma. Se aborda también el coste económico, explicándose razonablemente que el funcionamiento del Consejo Regional de Defensa del Contribuyente no generará aumento alguno de gasto público.



Han sido oídas las Secretarías Generales del resto de las Consejerías y consta el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda.

El Consejo advierte, sin embargo, que el proyecto de decreto examinado afecta a las competencias de otra Consejería, aunque sea en una pequeña parte de su contenido, señalándolo así la memoria remitida al indicar que “se ha emitido informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por razón de la materia y por contenerse una modificación normativa de un Decreto que afecta a competencias que le son propias” (se está refiriendo a la disposición final tercera, que añade un nuevo artículo en el capítulo 41 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Comunidad de Castilla y León). Esta circunstancia supone que sea de aplicación el artículo 70.3 de la repetida Ley 3/2001, de 3 de julio, según el cual “cuando afecte a las competencias de más de una Consejería, el Decreto o Acuerdo se aprobará a iniciativa de los Consejeros interesados y será propuesto por el de Presidencia y Administración Territorial”. En consecuencia, debería efectuar la propuesta de aprobación el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, corrigiéndose igualmente, en este sentido, el último párrafo del preámbulo. Este cambio sería suficiente para considerar cumplido el citado precepto, teniendo en cuenta, además, que habiendo sido oída la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, no puso objeciones en el informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de su Secretario General, de 7 de junio de 2004, a la modificación prevista del señalado Decreto 2/2003.

4ª.- El proyecto se encuentra sustancialmente enmarcado en el ámbito de las potestades de autoorganización administrativa de que goza la Consejería de Hacienda. Su objeto principal es, como se desprende de su propio texto, crear y poner en funcionamiento un “Consejo Regional de Defensa del Contribuyente”, adscrito a la Dirección General de Tributos y Política Financiera de dicha Consejería. De ahí que se considere acertado el rango del proyecto de disposición, llamado a aprobarse por medio de decreto. Se da así mismo cumplimiento al artículo 70.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, según el cual “adoptarán la forma de Decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente”. El rango de decreto es también preciso dada cierta regulación de la norma que supera la potestad de autoorganización, no bastando la Orden de la Consejería.



Contiene efectivamente el proyecto (singularmente en los artículos 6 y 7, pero también en el 2) una serie de disposiciones que podrían afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos, pues se regulan cuestiones sustantivas que exceden la potestad administrativa de autoorganización. Estas disposiciones del proyecto tienen fundamento bastante en lo dispuesto en el artículo 85.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que prescribe que la Administración Tributaria deberá prestar a los obligados tributarios la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos y obligaciones, y en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

5ª.- La creación de un órgano como el previsto en la norma propuesta no es algo novedoso en el panorama jurídico español. La memoria del proyecto menciona el Consejo para la Defensa del Contribuyente, adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda, creado mediante el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, que le confiere naturaleza asesora. Está compuesto, a partes iguales, por representantes de la Administración y de los sectores profesionales relacionados con el ámbito tributario y de la sociedad en general.

Alude también la memoria al Defensor del Contribuyente, creado por el Decreto 22/1999, de 11 de febrero, de la Comunidad de Madrid, como órgano unipersonal de estudio y formulación de propuestas de resolución de las quejas de los contribuyentes por retrasos o anomalías en el funcionamiento de los servicios tributarios de aquélla.

El proyecto analizado sigue, en gran medida, estos modelos. En todo caso, con carácter global, se considera jurídicamente correcta la creación en la Consejería de Hacienda de un Consejo Regional de Defensa del Contribuyente, con las funciones de asistencia y apoyo que se regulan en el artículo 2 del proyecto. No cabe, en este sentido, formular objeciones sustanciales al contenido de los artículos del texto examinado, que en cuanto norma reglamentaria respeta los preceptos legales que le son de aplicación, sin perjuicio de realizar las observaciones que a continuación se relacionan.

La principal, a juicio de este Consejo –y recogida también, en cierta medida, por el informe de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de 7 de junio, y por el de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, de 7 de julio de 2004–, es que sería muy conveniente



establecer de forma expresa cierta regulación que especifique la tramitación que se va a dar a las reclamaciones, quejas o sugerencias que formulen los contribuyentes al amparo del proyecto de decreto, concretando especialmente qué órgano debe contestar al ciudadano y en qué plazo ha de efectuar la contestación. Esta regulación completaría la norma de un modo pleno, haciéndola más eficaz. De lo contrario, el contribuyente que formulara una reclamación, queja o sugerencia estaría privado de una información muy importante: cómo se va a tramitar aquélla, quién ha de contestarle y cuándo ha de hacerlo. Si el contribuyente –al menos los no expertos, que son mayoría– no conoce claramente estos datos, queda un tanto a ciegas, a la espera de una respuesta cuya tramitación previa ignora sin saber, además, de quién debe recibirla y en cuánto tiempo. Tal carencia disminuye notablemente la eficacia de la norma proyectada, que precisamente tiene como finalidad reforzar las garantías del contribuyente proclamadas especialmente en los artículos 34 y 83 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria –y con carácter general en los artículos 3 y 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común–, defendiéndolo frente a tardanzas, desatenciones o cualquier otra actuación que lesione sus derechos.

Esa defensa lograría más el efecto deseado si el proyecto recogiera una regulación en los términos expuestos. El lugar para ello podría ser el artículo 6, que en un apartado 3 se refiere a las contestaciones emanadas de la Consejería de Hacienda y del Consejo Regional de Defensa del Contribuyente, o bien dedicarle a la materia un artículo específico.

En relación con lo anterior cabe añadir, aunque es obvio, que el plazo de contestación al que hemos aludido debería ser necesariamente breve, para hacer verdaderamente eficaz la defensa del contribuyente, sobre todo cuando se queja por tardanzas o retrasos. En este sentido, cabría incluso establecer un plazo singular para este último supuesto en el que la respuesta fuera especialmente rápida.

Respecto a la denominación del órgano que se pretende crear, es razonable la observación de la Asesoría Jurídica de Hacienda, según la cual al pertenecer aquél a la Administración Autonómica debería referirse a ello su nombre, “Consejo de Castilla y León para la Defensa del Contribuyente”, que suele emplearse para calificar los organismos de esta Comunidad. Este título ayudaría a identificar mejor el Consejo proyectado, tanto frente al similar de la



Administración Estatal, como frente a otros semejantes de distintas Comunidades Autónomas. En caso de admitirse este cambio sobraría la palabra regional, por redundante. En cualquier caso, sí debe corregirse el título del encabezamiento, que dice Consejo Regional de Defensa del Contribuyente, cuando en todo el articulado se denomina Consejo Regional para la Defensa del Contribuyente.

En el artículo 3.4 la referencia que se hace al Decreto 252/1993, de 21 de octubre, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal autónomo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, quedaría más completa mencionando el artículo 58.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de dicha Administración, cuyo texto refundido se aprobó por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre. Cabe recordar que el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, de creación del Consejo para la Defensa del Contribuyente, en análogo precepto, se remite al artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

En relación al artículo 4.2, en el que se prevé que el Consejo se reúna al menos cada cuatro meses, merece la pena señalar que, en concordancia con la idea expuesta anteriormente sobre la conveniencia de especificar el plazo máximo de resolución o contestación de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos, el límite mínimo de la frecuencia de las reuniones debería respetar el eventual plazo máximo de contestación que pudiera establecerse.

La segunda circunstancia a valorar –en la repetida idea de lograr una verdadera y práctica defensa del contribuyente–, y de modo parecido a lo previsto en el artículo 4.4 del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, del Consejo para la Defensa del Contribuyente, sería introducir en el seno del Consejo una Comisión Permanente, designada entre los representantes de la Administración. De esta forma sería constante la atención y el seguimiento de las quejas, reclamaciones o sugerencias presentadas, pudiéndose preparar con anticipación y tiempo los acuerdos que tomara el Consejo en sus reuniones. Por otro lado, este mismo en sus reuniones podría determinar las funciones de esa Comisión Permanente para ser más operativa.

Por último, conviene hacer algunas mejoras en la redacción del texto. Así, en el artículo 1, párrafo segundo, después de la palabra “asesora” debería introducirse una coma. En el artículo 7.1, segunda línea, se repiten las palabras “en las”.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se crea el Consejo Regional de Defensa del Contribuyente.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.