CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente y ponente

Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de mayo de 2023, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 118/2023

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de marzo de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 9 de marzo de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 118/2023 y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 15 artículos -estructurados en tres capítulos-, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I tiene por título "Disposiciones Generales" y comprende los artículos 1 a 3, que regulan la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas, su régimen jurídico y sus competencias.

El capítulo II lleva por rúbrica "Composición y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas" e incluye los artículos 4 a 11, que regulan la composición, funcionamiento, presidencia, secretaría, actas de sesiones y vocalías de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas, así como el procedimiento general económico-administrativo y procedimiento abreviado.

El capítulo III, titulado "Aspectos procedimentales en la tramitación de las reclamaciones económicos administrativas", comprende los artículos 12 a 15, que se refieren a peculiaridades del procedimiento administrativo relativas a la acumulación de reclamaciones económico-administrativas, suspensión del acto impugnado, prueba y, finalmente, resolución de reclamaciones.

La disposición derogatoria única, además de incluir la cláusula general derogatoria, abroga el Decreto 95/1987, de 24 de abril, por el que se concretan las normas de funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas.

La disposición final primera faculta al titular de la consejería competente en materia de hacienda para dictar las disposiciones y resoluciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto. Y la disposición final segunda prevé la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además del índice numerado de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borradores del proyecto de decreto, el inicial de 21 de diciembre de 2022, y el sometido a informe de la consejería proponente de 13 de febrero de 2023, sobre el que se emite el presente dictamen, al no constar en el expediente remitido otro posterior.

- Trámite de audiencia a las consejerías, en el que constan observaciones de las consejerías de la Presidencia, de Agricultura, Ganadería

y Desarrollo Rural, y de Familia e Igualdad de Oportunidades (esta última adjunta informe sobre los impactos de la norma desde la perspectiva de género y sobre la infancia, la adolescencia, las familias y las personas con discapacidad).

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno sobre calidad normativa.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 17 de febrero de 2023.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Hacienda de 24 de febrero de 2023.

- Memorias del proyecto elaboradas durante su tramitación, la final de 8 de febrero de 2023.

- Informe de la Secretaría General de la consejería proponente de 27 de febrero de 2023.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Sobre la competencia del Consejo Consultivo.

El artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, establece que es preceptivo el dictamen en los "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto aquellos que sean de carácter meramente organizativo".

El procedimiento de elaboración y la documentación necesaria para los proyectos de decreto, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, son los previstos para los anteproyectos de ley en el artículo 75.3 de la misma

Ley (no es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

Conforme al artículo mentado, el proyecto cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

Respecto a los tramites efectuados en el procedimiento de la elaboración de la norma proyecta, la Memoria -versión nº 2- señala: "Consulta pública previa, participación ciudadana, audiencia e información pública:

»Resulta de aplicación el apartado 4 del artículo 113 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, se ha prescindido de los trámites de consulta, audiencia e información públicas, al tratarse de una norma organizativa de la Administración autonómica".

Asimismo, el preámbulo de la norma indica: "(…) En cuanto al principio de transparencia, la norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública, que no son aplicables a la tramitación y aprobación de normas organizativas de la administración autonómica".

Por ello, se ha de poner manifiesto que, ante la naturaleza organizativa de la norma proyectada que hace constar la Administración consultante tanto en la Memoria como en el Preámbulo, resulta evidente que, de acuerdo con el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, el dictamen del Consejo Consultivo no sería preceptivo.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 3 de mayo, señala que "existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como `reglamentos ejecutivos' aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como `aquellos cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley'. Y frente a ellos se encuentran los reglamentos administrativos u organizativos, que tienen por objeto relaciones internas de la administración que los dicta. No dependen tan estrictamente de la ley, ni inciden en aspectos relativos a derechos o deberes de terceros, pero pueden alcanzar en su regulación a las relaciones con los administrados, en la medida en que sea instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa, aunque sin afectar a los aspectos básicos de los derechos y obligaciones de los mismos. En particular, por lo que respecta a la ausencia del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u Órgano consultivo, la jurisprudencia no ha reputado necesarios los dictámenes preceptivos de los órganos consultivos cuando los reglamentos en fase de elaboración eran meramente 'organizativos', por contraposición a los `ejecutivos'".

2ª.- Sobre el contenido organizativo de la norma proyectada.

Sin perjuicio de lo expuesto, se advierte que la Memoria, cuando se refiere al capítulo III, "Aspectos procedimentales en la tramitación de las reclamaciones económicos administrativas", señala que "En el capítulo III, artículos 12 a 15, se regulan aspectos procedimentales concretos de la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas que pueden surgir y que actualmente no cuentan con una regulación específica para el ámbito de esta Comisión (se aplica por defecto la normativa estatal en la materia), tales como: supuestos en los que se puede acordar la acumulación de las reclamaciones; supuestos de suspensión de la ejecución del acto impugnado; medios de prueba que pueden utilizar los interesados en aras de defender lo que convenga a su derecho y, recursos que se podrán interponer contra las resoluciones de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas".

Por su parte, el preámbulo del proyecto de decreto indica: "Por último, el capítulo III regula aspectos procedimentales concretos en la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas, como son los supuestos de acumulación, la suspensión del acto impugnado o la práctica de pruebas. En todo caso, para aquellos aspectos no previstos en el presente decreto, se aplicará, como no podría ser de otro modo dado el carácter de legislación básica, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo".

Dicho lo que anticipa, parece que la repercusión de la norma proyectada podría exceder el marco de autoorganización de la Administración autonómica, de forma que su aplicación pudiera afectar a derechos e intereses de los ciudadanos, aunque sea indirectamente, al introducir aspectos propios relativos a la tramitación del procedimiento económico-administrativo aplicables exclusivamente a sus propios tributos (competencia, actos impugnables, acumulación, suspensión, prueba y resolución).

Así las cosas, en el supuesto de que la Administración consultante considere que la materia regulada excede de la composición y funcionamiento interno de la Comisión como órgano administrativo, de suerte que aquella contenga previsiones que regulen relaciones jurídicas externas entre la Administración y los administrados (a salvo las meras remisiones o reproducción normativa del contenido de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y su normativa de desarrollo), en el procedimiento de elaboración de la norma deberán cumplimentarse los trámites de consulta pública previa, de participación ciudadana y de audiencia e información pública, tal y como exigen el artículo 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Y, a la vista del resultado de ellos, emitir de nuevo los informes que sean preceptivos y acomodar, en lo que sea preciso, el contenido de la Memoria y del proyecto de decreto.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

III
CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen sobre el proyecto de decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas.

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