

Expediente: 07/2019

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra.

Dictamen: 7/2019, de 18 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de febrero de 2019,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de enero de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba con carácter de urgente dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de enero de 2019.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido incluye los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 132/2018, de 17 de octubre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, se dispuso la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra (en adelante, el Proyecto), designando al Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. Por Orden Foral 142/2018, de 20 de noviembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, se sometió el proyecto al trámite de audiencia con remisión a las siguientes instituciones y organizaciones: Cámara Navarra de Comercio e Industria, Confederación de Empresarios de Navarra (CEN), Asociación Española de Asesores Fiscales (Delegación Territorial de Navarra), Colegio de Abogados de Pamplona, Colegio de Economistas de Navarra, Club de Marketing e Instituto de Censores Jurados de Cuentas de Navarra, otorgándoles un plazo de siete días hábiles.

3. Según se indica en el informe del Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, de fecha 20 de noviembre de 2018, conforme a lo dispuesto por el artículo 133.4 de la LPACAP puede omitirse la consulta pública previa en las propuestas normativas que no tengan un impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos parciales de una materia, lo que a juicio del informante concurre en la elaboración del Proyecto. Sin perjuicio de ello, señala el informe, “el proyecto de Decreto Foral se someterá a información pública y se publicará en el portal del Gobierno Abierto, así como en el portal de la Hacienda Tributaria de Navarra”. Obra en este sentido en el expediente, justificación impresa recogida de la pantalla del correspondiente ordenador de que el Proyecto ha estado en periodo de participación pública del 20 al 29 de noviembre de 2018 para la presentación de sugerencias.

4. En cumplimiento del trámite de consulta a los departamentos del Gobierno de Navarra, el Proyecto fue enviado a estos para la remisión de aportaciones con fecha de 20 de noviembre de 2018.

5. La Confederación de Empresarios de Navarra (CEN) remitió con fecha de 28 de noviembre de 2018 una serie de observaciones al Proyecto, que fueron informadas con fecha de 17 de diciembre de 2018 por el Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico. En este informe se señaló que la obligación de relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas para determinados sujetos derivaba de lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 14 de la LPACAP, señalándose en el artículo 14.3 del mismo texto legal que reglamentariamente las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y colectivos. Debe precisarse –sigue el informe- que con carácter general las personas físicas y entidades obligadas a recibir la notificación electrónica ya se encuentran obligadas en la actualidad a presentar todos sus escritos, documentos y declaraciones tributarias, de manera que el contenido del Proyecto no va a suponer ninguna sorpresa. Adicionalmente, el Proyecto establece nuevas medidas tendentes a mejorar la calidad de la notificación garantizando al obligado tributario el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones mediante el envío de avisos de notificación a la dirección de correo previamente comunicada. Además se establece una “vacatio legis” de un mes, estando previsto en fechas coincidentes con la publicación en el BON el envío masivo de correos electrónicos a los obligados a la notificación electrónica, el envío recordatorio por correo electrónico a personas y entidades colaboradoras, el envío de cartas a los colegios profesionales y a las entidades gestoras de placas solares, la inclusión de la noticia en la página web de Hacienda Tributaria de Navarra, la remisión de una nota de prensa a los periódicos, la elaboración de folletos informativos, etc.

El mismo Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico, a su vez, y con la misma fecha informó que el Proyecto había sido publicado en el Portal del Gobierno Abierto y en la

página Web de Hacienda Tributaria de Navarra, enviándose asimismo a diversas instituciones y organizaciones para la formulación de sugerencias y alegaciones. Concluía que procedía continuar con la tramitación administrativa.

6. Obran en el expediente una memoria en la que se justifica la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, una memoria organizativa y una memoria normativa, fechadas el 8 de enero de 2019.

Según la primera de ellas, el Proyecto acomete una serie de modificaciones del Decreto Foral 56/2006. Se actualiza el contenido del capítulo II, dando una nueva redacción a los artículos 14 y 15 que permita regular con la debida precisión la distinción entre los sistemas de identificación electrónica y de firma electrónica, derogándose los artículos 16 a 19, en razón de que su contenido ya no resulta acorde con la regulación vigente. Por otro lado, se pretende que la Hacienda Tributaria de Navarra practique las notificaciones electrónicas a aquellas personas y entidades que reúnen las condiciones previstas en el nuevo artículo 31.1 del propio Proyecto, sin la previa comunicación de su inclusión en dicho sistema de notificación. Igualmente se pretende eliminar en el texto cualquier referencia a la dirección electrónica habilitada (DEH), puesto que su regulación se encuentra recogida en la Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera. Adicionalmente, y con la finalidad de incrementar la seguridad jurídica de los interesados existe el propósito de establecer nuevas medidas que mejoren la calidad de la notificación, garantizando al obligado tributario el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones mediante el envío de avisos de notificación. Por último se piensa acometer una modificación del procedimiento regulado en el nuevo artículo 31.2 con el objetivo de que el obligado tributario pueda solicitar la exclusión del sistema de notificación electrónica obligatoria, cuando dejen de concurrir en él las circunstancias que determinaron su inclusión en el sistema.

En la memoria organizativa se indica que las modificaciones propuestas no van a suponer, desde el punto de vista de la Hacienda Tributaria de Navarra, un incremento de los recursos materiales y humanos dedicados a las labores que la Administración Tributaria debe realizar en

materia de notificaciones, por lo que no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.

Como marco normativo a tener en cuenta se mencionan el artículo 105.c) de la Constitución Española y la LPCAP; y, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, los artículos 49.1.c) y 45.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y los artículos 6 y 99.5 y la disposición final segunda de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (en lo sucesivo, LFGT). Por último, y en cuanto a la relación de disposiciones afectadas, el Proyecto lleva consigo la necesidad de modificar la Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se regula la prestación del servicio de la notificación electrónica en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra, así como la posibilidad de que los obligados tributarios puedan señalar días en los que no se pondrán notificaciones en la dirección electrónica habilitada.

7. Asimismo, consta un informe de impacto por razón de sexo, suscrito el 8 de enero de 2019 por el Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico, en el que se indica que la regulación contenida en el Proyecto tiene como objetivo facilitar las relaciones de la ciudadanía con la Hacienda Tributaria de Navarra mediante la utilización de las nuevas tecnologías, por lo que no implica un acceso desigual a los recursos por parte de hombres y mujeres y no incide por tanto en el logro efectivo de la igualdad entre hombres y mujeres. Finalmente, se señala que se ha intentado que el lenguaje sea acorde al principio de igualdad y se utilice de manera no excluyente.

8. Igualmente se ha incorporado un informe sobre la estimación del coste, suscrito el 8 de enero de 2019 por el Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico, con el conforme de Intervención, en el que se indica que el proyecto va a suponer un ahorro de coste para todo un año de 397.360,98 euros, no suponiendo, por otra parte, ninguna variación en los recursos humanos y materiales con los que cuenta la Hacienda Tributaria de Navarra.

9. El informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad de fecha 10 de enero de 2019 está suscrito, también, por el Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico y en él se indica que no se aprecia en ninguna de sus medidas incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y de discapacidad, quedando garantizada la igualdad de oportunidades de todas las personas. Las medidas normativas no afectan a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación y no perjudican el derecho de garantizar la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente. Por ello, no es procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades. Objetivamente, las medidas que incorpora el Proyecto pueden favorecer la posibilidad de garantizar la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Política Financiera emitió informe con fecha 10 de enero de 2019, señalando que la tramitación del proyecto, como su contenido son adecuados al ordenamiento jurídico.

11. El proyecto se remitió a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 14 de enero de 2019.

12. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 16 de enero de 2019, tomó en consideración el proyecto a efectos de la petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

Según se señala en la parte expositiva de este acuerdo, la urgencia para la tramitación de este expediente se fundamenta, por una parte, en la necesidad de incrementar con celeridad la eficacia y el servicio a los intereses generales mediante la utilización de las tecnologías de la información en las relaciones de los ciudadanos con la Administración, estimándose que, para ello, han de adecuarse con rapidez los sistemas de identificación y firma electrónicos. Por otra parte, dar con prontitud y presteza el empuje y la promoción definitiva a la notificación por medios electrónicos en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una parte expositiva, un artículo, una disposición derogatoria y una disposición final.

La parte expositiva señala que la LPACAP que supone un importante avance en la implantación de la Administración Pública electrónica para la gestión de los procedimientos administrativos, a la vez que da preferencia a las notificaciones electrónicas. Regula la distinción entre los sistemas de identificación electrónica y de firma electrónica, precisando que con carácter general solo será necesaria la identificación electrónica, exigiéndose la firma electrónica cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. En esa ley se detallan los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas en su artículo 14, disponiendo el apartado 3 del precepto que reglamentariamente podrá establecerse la obligación de relación electrónica para determinados colectivos y procedimientos. Con arreglo a ello, la obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos ha de interpretarse como un deber general.

Por otra parte la LFGT establece en su artículo 99.5 las líneas básicas de la notificación electrónica y habilita a la norma reglamentaria para que determine las especialidades que sean de interés.

En cumplimiento de esta disposición legal, el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, precisa en el artículo 30 que el sistema para efectuar la notificación electrónica será el de la dirección electrónica habilitada (DEH), y que las características y funcionalidades de las formas de prestar el servicio se regularán por orden foral. Por otra parte, el artículo 32 detalla las entidades obligadas a recibir por medios electrónicos las notificaciones.

Con base a la habilitación recogida en el citado artículo 30, se aprobó la Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se regula la prestación del servicio de la notificación electrónica, así como la posibilidad de que los obligados

tributarios puedan señalar días en los que no se pondrán notificaciones en la dirección electrónica habilitada.

El Decreto Foral 77/2018, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento de la Inspección Tributaria de la Comunidad Foral de Navarra, recoge en la disposición final primera, una modificación del artículo 32.1 del Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, para ampliar la obligación de recibir la notificación electrónica a determinados colectivos de personas físicas que cumplen los requisitos de acceso garantizado a las herramientas informáticas adecuadas. De esta manera se incluyen como obligadas a recibir notificaciones por medios electrónicos las personas físicas que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, las que se encuentren autorizadas para recibir en nombre de terceras personas las notificaciones electrónicas que la Hacienda Tributaria de Navarra les dirija en cualesquiera actuaciones y procedimientos tributarios, y las autorizadas para realizar, en representación de terceras personas, el suministro electrónico de los registros de facturación que permita la llevanza de los Libros Registro del Impuesto sobre el Valor Añadido a través de los servicios telemáticos de la Hacienda Tributaria de Navarra.

Con la regulación contenida en el Proyecto se pretende dar un nuevo impulso a la notificación por medios electrónicos en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra, considerándose necesario introducir una serie de modificaciones en el Decreto Foral 50/20106, de 17 de julio.

Por un lado, se pretende que la Hacienda Tributaria de Navarra practique las notificaciones electrónicas a aquellas personas y entidades que reúnen las condiciones previstas en el nuevo artículo 31.1, sin la previa comunicación de su inclusión en su sistema de notificaciones obligatorias.

Igualmente se pretende eliminar cualquier referencia a la dirección electrónica habilitada (DEH), puesto que su regulación se encuentra recogida en la citada Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre.

Adicionalmente, y para incrementar la seguridad jurídica, se establecen nuevas medidas tendentes a mejorar la calidad de la notificación, mediante el envío de avisos de notificación.

También se acomete una modificación del procedimiento regulado en el artículo 31.2 para que se pueda solicitar la exclusión del sistema de notificación electrónica al dejar de concurrir las circunstancias determinantes de la inclusión en el sistema.

Se actualiza el contenido del capítulo II, dedicado a la identificación y firmas electrónicas, acomodándolo a la LPACAP. Se da nueva redacción a los artículos 14 y 15, y se derogan los artículos 16 a 19, en razón de que su contenido no resulta acorde con la regulación vigente de la aplicación de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas.

El artículo único del proyecto introduce, en diez apartados, distintos cambios en el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra.

El apartado Uno modifica el artículo 1.2 para considerar comprendidos en el objeto del decreto foral los trámites y procedimientos que se encuentren operativos en cada momento a los efectos de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

El apartado Dos modifica lo dispuesto por el artículo 7.2.c), sustituyendo la referencia a los artículos 31 y 32, por la de los artículos 30 y 31 del Proyecto.

El apartado Tres da nueva redacción al artículo 14, que pasa a referirse a los “Sistemas de identificación electrónica”, estableciendo que la Hacienda Tributaria de Navarra podrá admitir los sistemas de identificación de los interesados establecidos por la normativa vigente, en los términos previstos en la misma y siempre que tales sistemas cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar la identidad de los interesados. Por Orden Foral de la persona titular del Departamento competente en materia de Hacienda, se determinarán los sistemas de identificación

admitidos, si bien los sistemas basados en certificados electrónicos siempre serán admitidos. Los sistemas de identificación podrán ser utilizados como sistemas de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados si así lo prevé la normativa reguladora aplicable.

El apartado Cuatro da nueva redacción al artículo 15, que pasa a titularse “Sistemas de firma electrónica”. Conforme al mismo, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá relacionarse a través de medios electrónicos con la Hacienda Tributaria de Navarra utilizando los sistemas de firma establecidos en la normativa vigente, en los términos previstos en la misma. Por Orden Foral de la persona titular del Departamento competente en materia de Hacienda, se determinarán los sistemas de firma admitidos, si bien los sistemas basados en certificados electrónicos siempre serán admitidos. Las actuaciones que hayan de ser suscritas por más de una persona deberán ser firmadas electrónicamente por cada una de ellas.

El apartado Cinco modifica el artículo 23.2, para sustituir las remisiones normativas sobre protección de datos de carácter personal a “lo establecido en la normativa que resulte de aplicación”.

El apartado Seis modifica lo dispuesto por el artículo 29.1 y adiciona al precepto los apartados 6, 7 y 8. El número 1 del precepto sustituye las remisiones a los artículos 31 y 32 por las que se realizan ahora a los artículos 30 y 31. El número 6 precisa que la notificación por medios electrónicos reunirá los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para la práctica de las notificaciones administrativas electrónicas, acreditando la fecha y hora de la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación y la fecha y hora del acceso a su contenido, con garantía de la exclusividad de su uso y de la identidad del usuario. El número 7 remite a una orden foral de la persona titular del Departamento competente para regular lo concerniente a la forma de prestar el servicio, características, funcionalidades y señalamiento por los obligados tributarios de días en los que no puedan realizarse las notificaciones. El número 8 prevé la habilitación de un sistema de avisos para comunicar al interesado la

puesta a disposición de una notificación electrónica, debiendo identificar el interesado un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo para el envío de los avisos.

El apartado Siete renumera el artículo 31 como artículo 30 y se modifican sus apartados 1, 2 y 4. El número 1 dispone que serán “las personas” y entidades a que se refiere el artículo siguiente quienes estarán obligadas a recibir por medios electrónicos las notificaciones que efectúe la Hacienda Tributaria de Navarra, sin perjuicio -número 2- de que sus órganos puedan practicar las notificaciones por los medios no electrónicos y en los lugares y formas previstos en el artículo 99 de la LFGT en determinados supuestos, entre los que no se encuentra a partir de ahora el que venía previsto en la letra c) del precepto (notificaciones puestas a disposición del prestador del servicio de notificaciones postales con antelación a la fecha en que se tenga constancia de la comunicación al obligado de su inclusión en el sistema de dirección electrónica habilitada). En el número 4 se indican también las notificaciones que en ningún caso podrán efectuarse por medios electrónicos, obviándose la anterior referencia a la “dirección electrónica habilitada”.

El apartado Ocho modifica el artículo 32, que se renumera como artículo 31 y se modifica su apartado 2, para permitir que el obligado a recibir la notificación electrónica sea excluido del sistema de notificación electrónica cuando dejaren de concurrir en él las circunstancias que determinaron su inclusión en el mismo, siempre que así lo solicite a través del servicio telemático disponible en la página web de Hacienda Tributaria de Navarra. La solicitud de exclusión implicará la baja en el sistema como obligado de forma inmediata. No obstante, en el caso de que la aplicación informática detectase que no han dejado de concurrir las circunstancias determinantes de la inclusión en el sistema, por la misma vía se informará de la denegación de la solicitud. Si posteriormente volvieren a concurrir las circunstancias determinantes de la inclusión, se reanudará sin más trámites el envío de notificaciones por medios electrónicos.

El apartado Nueve renumera el artículo 32 bis como artículo 32, “Práctica de las notificaciones electrónicas”. Conforme al mismo, los

destinatarios de las notificaciones y sus representantes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente, podrán acceder al contenido de las notificaciones electrónicas practicadas por la Hacienda Tributaria de Navarra mediante los sistemas de identificación electrónica que se admitan. Las personas jurídicas y entidades sin personalidad podrán acceder a las notificaciones electrónicas con el sistema de firma electrónica correspondiente a la persona jurídica o a la entidad. La Hacienda Tributaria de Navarra certificará la notificación electrónica de un acto, pudiendo generarse de manera automatizada e incluyendo la identificación del acto notificado y su destinatario, la fecha de puesta a disposición y la de acceso o la que la notificación se consideró rechazada por el transcurso del plazo legal.

El apartado Diez renumera el artículo 32 ter como artículo 32 bis y modifica su apartado 3.c) sustituyendo la referencia al artículo 13 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, por la relativa a la “normativa vigente”.

La disposición derogatoria única deroga los artículos 16, 17, 18, 19 y 30, así como la disposición adicional única y el Anexo.

La disposición final única del Proyecto dispone la entrada en vigor del Decreto Foral al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y urgencia del dictamen

El proyecto sometido a consulta modifica un reglamento dictado en desarrollo de lo establecido en la LFGT, en lo que se refiere al empleo y aplicación de técnicas y medios electrónicos por la Hacienda Tributaria de Navarra para el desarrollo de su actividad y sus relaciones con los contribuyentes, que fue objeto de los dictámenes 21/2006, de 21 de junio, y 22/2015, de 15 de junio, de este Consejo.

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

Finalmente, el Gobierno de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del expediente y, atendida esta sugerencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro del plazo más breve posible.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su parte expositiva como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico de la Hacienda Tributaria de Navarra. Acompañan al proyecto una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria organizativa, una memoria normativa y un informe sobre la estimación del coste, en los que se explica el contenido y se razona la conveniencia de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP.

Consta en el expediente que el proyecto ha sido sometido a audiencia mediante la consulta a diversas entidades representativas de los intereses afectados, habiéndose informado las alegaciones formuladas. Asimismo, el proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna por esta vía.

También ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Política Financiera, ha sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha sido examinado por la Comisión de Coordinación.

De todo ello se deriva que el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra.

Los artículos 49.1.c) y 45.3 de la LORAFNA atribuyen a Navarra la competencia exclusiva para el establecimiento de normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades de derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra, así como la potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico.

Según reiterada doctrina de este Consejo de Navarra, al amparo de la competencia reconocida en el artículo 45.3 de la LORAFNA, la Comunidad Foral tiene competencia para regular los tributos en particular y las cuestiones generales, tanto sustantivas, como procedimentales, que afectan a todos ellos. La expresión "régimen tributario" que utiliza el artículo 45 de la LORAFNA, acorde con la tradición foral, es el vehículo de actualización en el marco constitucional de la competencia plena que siempre ha ostentado Navarra para configurar su propio ordenamiento tributario, dentro de los límites que impone el Convenio Económico para articular y coordinar el ordenamiento tributario foral con el del Estado. Esta competencia comprende no sólo la facultad de regular los aspectos sustantivos propios de cada tributo, sino también los deberes formales de los obligados tributarios.

Respecto de la investidura del Gobierno de Navarra para dictar el proyecto examinado, existen habilitaciones legales tanto general como específica. Así, el artículo 99.5, párrafo segundo, de la LFGT, sobre las

notificaciones, remite al desarrollo reglamentario; y la disposición final segunda de la LFGT "autoriza al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley Foral". También el artículo 14.3 de la LPACAP autoriza a las Administraciones a establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos. Por tanto, el proyecto objeto de este dictamen se encuentra amparado por estos preceptos legales.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto la modificación de otra norma reglamentaria también aprobada mediante Decreto Foral.

II.4ª. Marco jurídico

El proyecto tiene por objeto la modificación del Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra, por lo que resulta necesario aludir sucintamente al marco normativo que le sirve de referencia señalando las modificaciones legales posteriores al momento de su adopción.

Con carácter general, en lo que se refiere al Derecho público de Navarra, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dispone en su artículo 44.1 que la tramitación de los expedientes administrativos se apoyará en la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos con respeto de las garantías y cumpliendo los requisitos previstos en cada caso por el ordenamiento jurídico; si bien su disposición adicional segunda, remite a la aplicación de la

LFGT en todo lo relativo a la materia tributaria. Y, destacadamente, la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, por la que regula la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, pretende promover el desarrollo de una Administración electrónica eficaz al servicio de los ciudadanos mediante la incorporación progresiva de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que se consideren admisibles conforme al avance de la tecnología, en la tramitación de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos y en sus relaciones internas y externas. A tal fin, uno de sus fines, en la relación de la Administración con los ciudadanos, es el de posibilitar la utilización de los procedimientos electrónicos disponibles de una forma personalizada y directa [artículo 1.2.B).c)]. Esta Ley Foral 11/2007 “únicamente será de aplicación a los procedimientos tributarios en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en sus normas especiales” (apartado 1 de su disposición adicional tercera).

En el ámbito tributario, la LFGT regula diversos aspectos relativos a la introducción de dichas tecnologías, entre otros, en los artículos 36, 90, 93, 99 y 132. La reciente modificación de esta Ley Foral producida mediante la Ley Foral 30/2018, de 27 de diciembre, ha determinado que el artículo 99.5 de la LFGT disponga lo siguiente:

“El régimen de las notificaciones que se practiquen al obligado tributario a través de medios electrónicos será el previsto en las normas administrativas generales con las especialidades que reglamentariamente se establezcan.

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 entenderá cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración tributaria o en la dirección electrónica habilitada única.”

Por lo que respecta a la LPACAP, es el apartado 2 de su artículo 14 el que determina los obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas, incluyendo entre los mismos a las personas jurídicas, a las entidades sin personalidad jurídica, a quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación

obligatoria para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional, a quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración y a los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, añadiendo el apartado 3 del mismo precepto que “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que ha de considerarse primordialmente la LFGT, así como la Ley Foral 11/2007 y, con carácter general la LPACAP.

A) Justificación

La parte expositiva del Proyecto invoca lo dispuesto sobre la implantación de la Administración Pública electrónica por la LPACAP y, más concretamente lo señalado en su artículo 14, apartados 2 y 3, así como las líneas básicas establecidas en el artículo 99.5 de la LFGT respecto de la notificación electrónica y su habilitación reglamentaria, justificándose la nueva normativa en dar un nuevo impulso a la notificación por medios

electrónicos en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra. A tal fin, se pretende que se practiquen las notificaciones electrónicas a aquellas personas y entidades que reúnen las condiciones previstas en el nuevo artículo 31.1 del propio Proyecto, sin la previa comunicación de su inclusión en dicho sistema de notificación. Adicionalmente, y para incrementar la seguridad jurídica se establecen nuevas medidas que mejoren la calidad de la notificación, garantizando al obligado tributario el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones mediante el envío de avisos de notificación. También, se trata de modificar el procedimiento para que el obligado tributario pueda solicitar la exclusión del sistema de notificación electrónica obligatoria, cuando dejen de concurrir en él las circunstancias que determinaron su inclusión en el sistema; y se eliminan, asimismo, las referencias a la dirección electrónica habilitada (DEH), puesto que su regulación se encuentra recogida en la Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera.

Por tanto, se estima justificada la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos.

B) Contenido del proyecto

Entrando en el análisis jurídico del proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1. El apartado Uno del artículo único del proyecto modifica, como indicábamos anteriormente, el artículo 1.2 del Decreto Foral 50/2006 para considerar comprendidos en el objeto del Decreto Foral los trámites y procedimientos que se encuentren operativos en cada momento a los efectos de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos. Se elimina, por tanto, la referencia al Anexo que se contenía en el precepto en su anterior redacción. Se añade que la relación de trámites y procedimientos estará a disposición de los interesados en la correspondiente dirección de Internet, pudiendo extenderse o restringirse mediante Orden Foral a otros trámites y procedimientos. Ninguna objeción merece.

2. El apartado Dos modifica lo dispuesto por el artículo 7.2.c), sustituyendo la referencia a los artículos 31 y 32, por la de los nuevos artículos 30 y 31 del Proyecto. La remisión a estos preceptos es la adecuada, toda vez que es en los artículos 30 y 31 del Decreto Foral donde se establecen los supuestos de práctica de notificaciones por medios no electrónicos y los obligados a recibir la notificación electrónica. Es conforme a Derecho.

3. El apartado Tres da nueva redacción al artículo 14, que pasa a referirse a los “Sistemas de identificación electrónica”, estableciendo que la Hacienda Tributaria de Navarra podrá admitir los sistemas de identificación de los interesados establecidos por la normativa vigente, en los términos previstos en la misma y siempre que tales sistemas cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar la identidad de los interesados. Por Orden Foral de la persona titular del Departamento competente en materia de Hacienda, se determinarán los sistemas de identificación admitidos, si bien los sistemas basados en certificados electrónicos siempre serán admitidos. Los sistemas de identificación podrán ser utilizados como sistemas de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados si así lo prevé la normativa reguladora aplicable.

Se mantiene el criterio general de admisión de cualquier sistema de identificación electrónica que cuente con un registro previo como usuario y que permita garantizar su identidad, sustituyéndose las concretas referencias legales que existían en el precepto por la más genérica referida a la “normativa vigente” o a la “normativa reguladora aplicable” respecto a la utilización del sistema de identificación como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de voluntad y consentimiento.

Ninguna objeción merece el precepto, que se ajusta a lo dispuesto por los artículos 9 y 10 de la LPACAP.

4. El apartado Cuatro da nueva redacción al artículo 15, que pasa a titularse “Sistemas de firma electrónica”. Se diferencian, consecuentemente,

los sistemas de identificación electrónica del artículo 14, de los sistemas de firma electrónica de este precepto, tratándose la identificación y la firma en dos preceptos distintos, según aparecen regulados en los artículos 9 y 10 de la LPACAP. Conforme al nuevo artículo 15, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá relacionarse a través de medios electrónicos con la Hacienda Tributaria de Navarra utilizando los sistemas de firma establecidos en la normativa vigente, en los términos previstos en la misma. Por Orden Foral de la persona titular del Departamento competente en materia de Hacienda, se determinarán los sistemas de firma admitidos, si bien los sistemas basados en certificados electrónicos siempre serán admitidos. Las actuaciones que hayan de ser suscritas por más de una persona deberán ser firmadas electrónicamente por cada una de ellas.

El precepto resulta acomodado a las previsiones de los artículos 9 y 10 de la LPACAP.

5. El apartado Cinco modifica el artículo 23.2, tal y como indicábamos anteriormente, para sustituir las remisiones normativas sobre protección de datos de carácter personal a “lo establecido en la normativa que resulte de aplicación”. No se formula tacha a este precepto.

6. El apartado Seis modifica lo dispuesto por el artículo 29.1 y adiciona al precepto los apartados 6, 7 y 8. El número 1 del precepto sustituye las remisiones a los artículos 31 y 32 por las que se realizan ahora a los artículos 30 y 31, que se han reenumerado. El número 6 precisa que la notificación por medios electrónicos reunirá los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para la práctica de las notificaciones administrativas electrónicas, acreditando la fecha y hora de la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación y la fecha y hora del acceso a su contenido, con garantía de la exclusividad de su uso y de la identidad del usuario. El número 7 remite a una orden foral de la persona titular del Departamento competente para regular lo concerniente a la forma de prestar el servicio, características, funcionalidades y señalamiento por los obligados tributarios de días en los que no puedan realizarse las notificaciones. El número 8 prevé la habilitación de un sistema de avisos para comunicar al interesado la puesta a disposición de una notificación electrónica, debiendo

identificar el interesado un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo para el envío de los avisos.

La regulación se ajusta a las previsiones contenidas en los artículos 14, 41 y 43 de la LPACAP, habilitándose, además, un sistema de avisos tendente a mejorar la calidad de la notificación, aunque para ello el interesado deberá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico.

7. El apartado Siete renumera el artículo 31 como artículo 30 y se modifican sus apartados 1, 2 y 4. El número 1 dispone que serán “las personas” y entidades a que se refiere el artículo siguiente quienes estarán obligadas a recibir por medios electrónicos las notificaciones que efectúe la Hacienda Tributaria de Navarra, sin perjuicio -número 2- de que sus órganos puedan practicar las notificaciones por los medios no electrónicos y en los lugares y formas previstos en el artículo 99 de la LFGT en determinados supuestos, entre los que no se encuentra a partir de ahora el que venía previsto en la letra c) del precepto (notificaciones puestas a disposición del prestador del servicio de notificaciones postales con antelación a la fecha en que se tenga constancia de la comunicación al obligado de su inclusión en el sistema de dirección electrónica habilitada). En el número 4 se indican también las notificaciones que en ningún caso podrán efectuarse por medios electrónicos, obviándose la anterior referencia a la “dirección electrónica habilitada”.

Ello se acomoda a lo dispuesto en el artículo 99.5 de la LFGT y a la previsión conforme a la cual, a partir de ahora, las referencias a la dirección electrónica habilitada se contendrán en la Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera.

8. El apartado Ocho modifica el artículo 32, que se renumera como artículo 31 y se modifica su apartado 2, para permitir que el obligado a recibir la notificación electrónica sea excluido del sistema de notificación electrónica cuando dejaren de concurrir en él las circunstancias que determinaron su inclusión en el mismo, siempre que así lo solicite a través del servicio telemático disponible en la página web de Hacienda Tributaria

de Navarra. La solicitud de exclusión implicará la baja en el sistema como obligado de forma inmediata. No obstante, en el caso de que la aplicación informática detectase que no han de dejado de concurrir las circunstancias determinantes de la inclusión en el sistema, por la misma vía se informará de la denegación de la solicitud. Si posteriormente volvieren a concurrir las circunstancias determinantes de la inclusión, se reanudará sin más trámites el envío de notificaciones por medios electrónicos.

El resto del precepto y, concretamente, el apartado 1 en el que se determinan los obligados a recibir por medios electrónicos las notificaciones administrativas, no sufre variación.

Lo establecido en el nuevo apartado 2 es congruente con las propias determinaciones del apartado 1, de manera tal que cuando dejen de concurrir las circunstancias contempladas en este apartado resulte posible la exclusión del sistema de notificación electrónica.

9. El apartado Nueve renumera el artículo 32 bis como artículo 32, “Práctica de las notificaciones electrónicas”. Conforme al mismo, los destinatarios de las notificaciones y sus representantes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente, podrán acceder al contenido de las notificaciones electrónicas practicadas por la Hacienda Tributaria de Navarra mediante los sistemas de identificación electrónica que se admitan. Las personas jurídicas y entidades sin personalidad podrán acceder a las notificaciones electrónicas con el sistema de firma electrónica correspondiente a la persona jurídica o a la entidad. La Hacienda Tributaria de Navarra certificará la notificación electrónica de un acto, pudiendo generarse de manera automatizada e incluyendo la identificación del acto notificado y su destinatario, la fecha de puesta a disposición y la de acceso o la que la notificación se consideró rechazada por el transcurso del plazo legal.

Por lo demás, si bien se indica en el Proyecto que “se renumera” el precepto, es lo cierto que, efectivamente, se renumera pero, además, se le da una nueva redacción, razón por la cual, en buena técnica normativa,

convendría señalarlo. El precepto resulta ajustado a las determinaciones del artículo 99.5 de la LFGT y de los artículos 14, 41.1 y 43 de la LPACAP.

10. El apartado Diez renumera el artículo 32 ter como artículo 32 bis y modifica su apartado 3.c) sustituyendo la referencia al artículo 13 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, por la relativa a la “normativa vigente”. Ello resulta adecuado por cuanto que la Ley mencionada se encuentra derogada por lo dispuesto por la disposición derogatoria única, apartado 2), en relación con la disposición final séptima, ambas de la LPACAP.

11. La disposición derogatoria única deroga los artículos 16, 17, 18, 19 y 30, así como la disposición adicional única y el Anexo.

Según señala la parte expositiva del Proyecto, la derogación de los artículos 16 a 19 se produce en razón de que su contenido no resulta acorde con la regulación vigente de la aplicación de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas. En todo caso, lo dispuesto en el artículo 16 respecto de las actuaciones suscritas por más de una persona ya se ha incorporado al nuevo artículo 15.

Por su parte, ha de significarse respecto de lo dispuesto en los artículos 17 a 19 sobre los certificados electrónicos, que el nuevo artículo 15.1 del Proyecto ya se refiere a los “sistemas de firma establecidos en la normativa vigente”, contemplando el artículo 11 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, el “concepto y contenido de los certificados reconocidos”, y el artículo 9 de la LPACAP los “sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento”.

Respecto a la derogación del artículo 30, debe señalarse que viene motivada por el hecho de que la regulación relativa a la dirección electrónica habilitada (DEH) se encuentra recogida en la Orden Foral 148/2017, de 18 de diciembre.

La derogación de la disposición adicional única, relativa al “DNI electrónico” se produce por cuanto que con la nueva regulación de los artículos 14 y 15 del Proyecto ya se recoge tal documento, toda vez que

estos preceptos ya se remiten a los sistemas de identificación y firma establecidos en la normativa vigente.

Se deroga, igualmente, el Anexo porque, de acuerdo con el artículo 1.2 del Proyecto, “quedan comprendidos en el objeto del presente decreto foral los trámites y procedimientos que se encuentren operativos en cada momento a los efectos de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos”, estando esta relación de trámites y procedimientos a disposición de los interesados en la correspondiente dirección de Internet.

12. La disposición final única del Proyecto dispone la entrada en vigor del Decreto Foral al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Nada hay que objetar a ello. Se ha justificado esta “vacatio legis” por cuanto que se pretende acometer una amplia campaña informativa para dar a conocer las novedades del Proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.