

Expediente: 63/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 20, 40 y 52 del Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 61/2005, de 29 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de diciembre de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El día 28 de noviembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 20, 40 y 52 del Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2005.

A propuesta del ponente, el Consejo de Navarra, reunido en sesión de 12 de diciembre de 2005, estimó que la documentación recibida era insuficiente y, en consecuencia, el Presidente del Consejo de Navarra se dirigió al Presidente del Gobierno de Navarra solicitando la integración del expediente. La nueva documentación ha sido recibida el día 20 de diciembre de 2005.

I.2ª. Contenido del expediente

El expediente, una vez integrado con los documentos solicitados por el Presidente del Consejo de Navarra, incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente:

1. Orden Foral 234 bis/2005, de 4 de agosto, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se acuerda la iniciación del expediente para la elaboración de un Decreto Foral por el que se modifican los artículos 20, 40 y 52 del Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
2. Certificación expedida por el Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia en Interior, del acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de noviembre de 2005, por el que, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 20, 40 y 52 del Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
3. Informe propuesta, de 5 de agosto de 2005, del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra en el que se justifica la reforma de los artículos 20, 40 y 52 del Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-

administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

4. Memoria normativa, de 5 de agosto de 2005, del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra.
5. Memoria económica, de 5 de agosto de 2005, del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra.
6. Memoria organizativa, de 5 de agosto de 2005, del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra.
7. Informe de impacto por razón de sexo, de 5 de agosto de 2005, del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra.
8. Certificación expedida por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación el Gobierno de Navarra, acreditativa de la remisión del proyecto a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y su estudio en la Comisión de Coordinación de 10 de noviembre de 2005.
9. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, de 21 de noviembre de 2005.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

Las impugnaciones económico-administrativas, entre las que se encuentra la reclamación económico-administrativa, están reguladas en la sección 4ª del capítulo VII del título IV de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LFGT), cuya disposición final segunda autoriza al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución.

En uso de la facultad otorgada por la citada disposición final y de la potestad reglamentaria que genéricamente corresponde al Gobierno de Navarra, fue adoptado y promulgado el Decreto Foral 178/2001, de 2 de

julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, RRIEA).

El proyecto de Decreto Foral que se ha sometido a dictamen modifica tres artículos del citado reglamento, dictado, como se ha dicho, en ejecución y desarrollo de una Ley Foral, por lo que procede emitir dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

Al amparo de la Disposición Adicional 1ª de la CE, el artículo 45.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA) reconoce a Navarra la potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico.

Es indiscutible, por tanto, la competencia de la Comunidad Foral para regular los tributos. 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.

El proyecto de Decreto Foral afecta a las reclamaciones económico-administrativas, establecidas y reguladas por la LFGT, cuya disposición final segunda autoriza -como ya hemos dicho- al Gobierno de Navarra para dictar normas de ejecución y desarrollo.

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 Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 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.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP ha regulado el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005. El procedimiento de elaboración del Proyecto que nos ocupa parece haberse iniciado el día 5 de agosto de 2005, mediante un informe-propuesta elaborado por el Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, por lo que resultan aplicables los preceptos de la citada Ley Foral.

Dice el artículo 59 de la LFGNP que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Consta en el expediente la orden del Consejero de Economía y Hacienda, que es el competente en la materia afectada por el proyecto de Decreto Foral dictaminado, por la que se resuelve iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto.

De acuerdo con los preceptos citados de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se ha incorporado al expediente una memoria normativa, una memoria económica, una memoria organizativa y un informe de impacto por razón de sexo. Existe también un informe propuesta del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, en el que se justifica la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos.

En la memoria económica se afirma -con la conformidad de la Intervención- que, por no suponer el proyecto incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral, no se acompaña informe de la Dirección de Política Económica y Presupuestaria.

Por su parte, la memoria organizativa razona que la aplicación del Proyecto no acarrea la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas ni incrementos de plantilla, por lo que no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.

También se une, como ya hemos indicado, un informe en el que se señala que el Proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación.

El Proyecto no ha sido sometido a audiencia de los ciudadanos. En el presente caso el trámite de audiencia no es obligatorio porque la norma no se encuentra incluida en ninguno de los supuestos previstos por el artículo 60.1 de la LFGNP. Fue remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación de 10 de noviembre de 2005, dando cumplimiento así al mandato contenido en el artículo 63.2 de la LFGNP.

Finalmente, ha sido también informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, que no ha hecho objeción alguna sobre su legalidad, indicando la procedencia de su remisión a este Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1.f) de la LFCN, sin que quepa atribuir ningún efecto jurídico al hecho de que dicho informe esté fechado en día posterior al de la toma en consideración del proyecto por el Gobierno de Navarra.

De todo ello se deduce que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.4ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, en la que se justifican las modificaciones introducidas en el RRIEA, un artículo y una disposición final.

A su vez, el artículo único se divide en tres apartados, en los que se introducen sendas modificaciones en los artículos 20, 40.6 y 52 del RRIEA.

La reforma de estos tres preceptos pretende agilizar la adopción del acuerdo o resolución de archivo de actuaciones que actualmente exige intervención del Gobierno de Navarra. La norma legal de contraste es el artículo 153 de la LFGT que atribuye el conocimiento y resolución de las impugnaciones económico-administrativas al Gobierno de Navarra y establece que dichas funciones podrán ser delegadas en un órgano creado al efecto. Ese órgano es el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, cuya composición y funcionamiento se regula en los artículos 21 y siguientes del RRIEA.

El artículo 20 del RRIEA dispone que el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra conocerá de las impugnaciones económico-administrativas y adoptará propuestas de resolución, que deberán ser ratificadas por el Gobierno de Navarra. La reforma que ahora se quiere introducir consiste en eliminar la necesidad de ratificación para las resoluciones del Presidente del Tribunal por las que se archivan las actuaciones. No hay ningún obstáculo legal para que así sea, puesto que la LFGT prevé, como ya hemos dicho, la posibilidad de delegar la competencia decisoria del Gobierno de Navarra en el órgano creado al efecto.

El artículo 40 del RRIEA está ubicado en el capítulo III del título IV, dedicado a los interesados en el procedimiento de reclamación, y en él se regula la posibilidad de actuar mediante representante, el modo de acreditar la representación y los efectos de la falta o insuficiencia de poder, que no impide que se tenga por presentada la reclamación siempre que, dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el Secretario del Tribunal, el compareciente acompañe el poder o subsane los defectos de que adolezca el presentado. Si no se subsana la omisión o el defecto, el Presidente acordará no dar curso al escrito o escritos que no se hallen

firmados por el propio interesado y dispondrá, en su caso, el archivo de las actuaciones. Contra el acuerdo del Presidente se puede interponer cuestión incidental ante el propio Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra en el plazo de quince días. La reforma consiste en eliminar la cuestión incidental, de forma que contra la resolución de archivo se abre directamente y sin más trámite la acción procesal ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tampoco cabe objeción alguna a este aspecto de la reforma.

En fin, el artículo 52 del RRIEA se refiere a la subsanación de defectos como parte de la instrucción del procedimiento. Este artículo distingue la falta de subsanación de los defectos del primer escrito, que da lugar al archivo de las actuaciones, y los defectos de los restantes actos de los interesados, que desembocan en la preclusión o decaimiento del derecho al trámite y la continuación de la sustanciación del expediente. Tanto el archivo como la preclusión se declaran mediante acuerdo del Presidente del Tribunal, contra el que se puede interponer -según la normativa actualmente vigente- cuestión incidental ante el propio Tribunal en el plazo de quince días. La reforma suprime la cuestión incidental, por lo que contra el acuerdo del Presidente se podrá interponer recurso contencioso-administrativo al amparo de la nueva versión del artículo 20 antes comentada. Nada hay que oponer a la reforma del artículo 52 del RRIEA.

El proyecto sometido a dictamen concluye con una disposición final que establece la entrada en vigor de la reforma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, previsión que no contraviene ninguna norma de superior rango.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 20, 40 y 52 del Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

