

Expediente: 25/2008

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo

Dictamen: 21/2008, de 9 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de junio de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, 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 5 de mayo de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación 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 modifica el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 28 de abril de 2008.

I.2ª Tramitación del proyecto de Decreto Foral y contenido del expediente

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

1. Mediante Orden Foral 24/2008, de 14 de febrero, el Consejero de Economía y Hacienda ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma, designando al Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra como órgano encargado de su elaboración.

2. Atendiendo la sugerencia contenida en el informe de 26 de febrero de 2008, del Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra, el Consejero de Economía y Hacienda dictó Orden Foral 36/2008, de 26 de febrero, por la que se sometió a información pública, durante el plazo de un mes, el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo, mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

3. Obran en el expediente sendas memorias normativa, justificativa, económica y organizativa, y un informe de impacto por razón de sexo todas ellas de 18 de abril de 2008.

4. El Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda informó el proyecto con fecha 18 de abril de 2008.

5. El proyecto se remitió a todos los departamentos del Gobierno de Navarra y fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 24 de abril de 2008.

6. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 28 de abril de 2008, y previa propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, tomó en

consideración el proyecto a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo, una disposición transitoria y una disposición final.

La *exposición de motivos* argumenta la conveniencia de las modificaciones que van a introducirse en el anexo del Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, aludiendo a los cambios normativos que se han producido desde su publicación, particularmente, los que han afectado a las solicitudes de inclusión o de baja en el Registro de Exportadores y otros Operadores Económicos y en el Registro de Operadores Intracomunitarios del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA); a la aplicación del tipo reducido en determinados vehículos para minusválidos en el IVA; a los procedimientos relacionados con reconocimiento de derechos de determinadas entidades o establecimientos de carácter social en el IVA; y a las obligaciones de facturación, reguladas en el Decreto Foral 205/2004, de 17 de mayo.

El artículo único del proyecto da una nueva redacción al Anexo del Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo. Resumiremos su contenido en un epígrafe posterior destinado a informar sobre la adecuación del texto al ordenamiento jurídico.

La disposición transitoria única ordena que los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor del nuevo anexo se sigan rigiendo por la normativa hasta ahora vigente.

La disposición final prevé la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta modifica el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo, dictado en cumplimiento y ejecución de lo dispuesto en el artículo 87.4 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LFGT), donde se establece que en la reglamentación de la gestión tributaria se señalarán los plazos a los que habrá de ajustarse la realización de los respectivos trámites.

Por consiguiente, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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), en vigor desde el día 1 de marzo de 2005, regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con los preceptos citados, 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 requerida.

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”.

El procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el RFIVA 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 Fiscalidad de la

Hacienda Tributaria de Navarra. Acompañan al proyecto una memoria justificativa, una memoria normativa, económica y una memoria organizativa, en las 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.

El proyecto ha sido sometido a información pública, mediante publicación del anteproyecto en el Boletín Oficial de Navarra, al amparo de lo previsto por el artículo 61 de la LFGNP, sin que conste que se hayan formulado alegaciones.

También ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, ha sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 24 de abril de 2008.

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

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

Al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución Española, 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.

Por lo tanto, 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.

Se trata, pues, de una materia de competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

Por otra parte, el Parlamento de Navarra ha hecho uso de la potestad legislativa que en esta materia le corresponde, mediante la aprobación de la LFGT, cuyo artículo 87.4 defiere a la regulación reglamentaria la determinación de los plazos a los que ha de ajustarse la realización de los trámites de gestión tributaria, al tiempo que dispone el apartado 2 del mismo artículo que todo procedimiento de gestión tributaria deberá tener expresamente regulado el régimen del silencio administrativo que le corresponda.

La disposición final segunda de la LFGT autorizó al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada Ley Foral.

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 por el que se modifica el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo, se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

Los plazos de duración de los procedimientos administrativos y los efectos de su incumplimiento, se encuentran previstos, con carácter general, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), dictada por el Estado en uso de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.18ª le atribuye sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. No obstante, la citada ley excepciona los procedimientos tributarios pues, según su disposición final quinta, “en todo caso, en los procedimientos tributarios, los plazos máximos para dictar resoluciones, los efectos de su incumplimiento, así como, en su caso, los efectos de la falta de resolución serán los previstos en la normativa tributaria”.

Esta remisión conduce, en el ordenamiento foral navarro, al artículo 87 de la LFGT que constituye el núcleo esencial del marco normativo sustantivo en que se encuadra el proyecto dictaminado.

II.5ª. Examen del contenido del Proyecto

A) Justificación

La norma que se pretende aprobar contiene una exposición de motivos en la que se exponen las razones por las que se considera necesario modificar el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo.

Por lo tanto, se ha dado cumplimiento al mandato legal de motivar la norma reglamentaria.

B) Modificaciones introducidas en el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo

El proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen no afecta al articulado del Decreto Foral 129/2002, sino que reforma únicamente el anexo de dicha norma, donde se contiene una relación de procedimientos respecto de los que se establecen los plazos máximos de duración y los efectos que, en cada uno de ellos, tiene el silencio administrativo. La

relación está ordenada de menor a mayor tiempo de duración de los procedimientos y se distingue, en cada caso, entre los procedimientos con silencio positivo o estimatorio y procedimientos en los que el silencio tiene efectos desestimatorios.

a) En primer lugar se consigna en el proyecto un procedimiento que podrá entenderse desestimado cuando no se haya notificado resolución dentro del plazo máximo de un mes.

Ha de llamarse la atención sobre que, en la redacción actualmente vigente, el plazo de un mes concluye en el momento en que se dicta la resolución, creándose así una situación de inseguridad jurídica del administrado, que puede no conocer, en la fecha de vencimiento del plazo, si se han producido los efectos del silencio. La nueva norma opta por el momento de notificación de la resolución, lo cual no suscita objeción alguna de legalidad y, además, es técnicamente más correcto. Esta modificación se opera también en los restantes procedimientos contenidos en el anexo, por lo que extendemos esta observación a todos los sucesivos apartados.

El procedimiento integrado en esta categoría es el de autorización para la presentación conjunta en un solo documento de las declaraciones-liquidaciones correspondientes a diversos sujetos pasivos, previsto por el artículo 62.5 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido. Así se regula ya en la norma actualmente vigente, por lo que no hay modificación en lo que a él se refiere.

Desaparece, de este grupo, un procedimiento que cuenta, en la regulación vigente, con resolución estimatoria presunta por transcurso del plazo de un mes. Se trata de la solicitud de inscripción en el Registro de Exportadores a que se refiere el artículo 20.3 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido. Este procedimiento va a quedar catalogado, después de la reforma, entre los que tienen una duración máxima de tres meses y efecto desestimatorio del silencio administrativo. La modificación operada entra dentro de las potestades que competen al Gobierno de Navarra.

b) Los procedimientos que podrán entenderse desestimados cuando no se haya notificado resolución expresa dentro del plazo de tres meses están recogidos en ocho apartados sucesivos, el primero de los cuales enuncia una serie de procedimientos previstos por el Decreto Foral 205/2004, de 17 de mayo, por el que se regulan las obligaciones de facturación. El Decreto Foral 129/2002 es de fecha anterior y, por este motivo, en el anexo actualmente en vigor se recogen los procedimientos del ya derogado Decreto Foral 85/1993, de 8 de marzo, por el que se regularon la expedición de facturas y la justificación de gastos y deducciones. Procede, por tanto, actualizar en este punto el anexo del Decreto Foral 129/2002, recogiendo la nueva numeración de los artículos a los que se remite, así como los procedimientos que contempla. El nuevo texto es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el apartado 2 se enumeran algunos procedimientos recogidos en la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido y en el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por Decreto Foral 86/1993, de 8 de marzo.

Conviene advertir que dichos procedimientos no están previstos en el Decreto Foral por el que se aprobó el Reglamento del IVA, como ya decía la redacción actualmente vigente y como sigue diciendo el proyecto, sino en el propio Reglamento del IVA. Debería aprovecharse la ocasión para mejorar la redacción en este punto.

Las reformas que se efectúan en este apartado consisten en eliminar del mismo tres procedimientos que, en la reglamentación vigente, se entienden desestimados en el plazo de tres meses y que, en el proyecto, pasan a integrarse en el grupo de los que se entenderán estimados por transcurso del mismo plazo: a) El de reconocimiento del derecho a la exención de las prestaciones de servicios y entregas de bienes accesorios a las mismas, efectuadas directamente a sus miembros por determinados organismos o entidades legalmente reconocidos que no tengan finalidad lucrativa, establecido en el artículo 17.1.19 de la Ley Foral 19/1992 y en el artículo 5º del Reglamento. b) El de reconocimiento del derecho a la exención de los servicios prestados directamente a sus miembros por

determinadas entidades, previsto en el artículo 17.1.20 de la Ley Foral 19/1992 y en el artículo 5º del Reglamento. c) El de reconocimiento de la condición de entidades o establecimientos de carácter social recogido en el artículo 17.3 de la Ley Foral 19/1992 y en el artículo 6º del Reglamento.

No hay nada que objetar a este cambio de los efectos del silencio respecto de los tres procedimientos citados.

Se completa la referencia al procedimiento de reconocimiento del derecho a la aplicación del tipo impositivo reducido en las entregas y adquisiciones intracomunitarias de vehículos para el transporte de personas con minusvalía, que queda de este modo adaptado a la más reciente redacción de dicha exención. Sin embargo, es necesario advertir que en la nueva redacción no se alude sólo al tipo impositivo reducido aplicable en las entregas y adquisiciones intracomunitarias de los vehículos, sino que se menciona también el tipo reducido aplicable a las importaciones de los vehículos, sobre cuyo hecho imponible carece de competencia la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Convenio Económico que la atribuye con carácter exclusivo al Estado. Aquí apreciamos una discordancia entre el proyecto de Decreto Foral y la legislación vigente.

Como hemos dicho antes, se incorpora a este grupo el procedimiento de solicitud de inclusión o de baja en el Registro de Exportadores y otros Operadores Económicos a que se refiere el artículo 20.3 del Reglamento del IVA.

Los procedimientos enumerados en los apartados 3 a 7 del proyecto no experimentan modificación alguna respecto de la regulación actual (salvo una precisión meramente literaria en el apartado 6), por lo que nada hemos de decir sobre ellos.

En el apartado 8 se introduce un nuevo procedimiento contemplado por una norma posterior al Decreto Foral que se va a modificar. Es el procedimiento de solicitud de inclusión o de baja en el Registro de Operadores Intracomunitarios a que se refiere el artículo 2º de la Orden

Foral 227/2004, de 29 de junio, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se crea el Registro de Operadores Intracomunitarios. Nada se puede objetar a este nuevo apartado.

c) En el nuevo anexo aparece un apartado, antes inexistente, donde se relacionan procedimientos que podrán entenderse estimados cuando no se haya notificado resolución expresa dentro del plazo de tres meses. En él se incluyen los tres procedimientos que, tal como hemos comentado ya, desaparecen de la relación examinada en la precedente letra c).

d) El último bloque es el de los procedimientos que podrán entenderse desestimados cuando no se haya notificado resolución expresa dentro del plazo de seis meses.

Aquí se eliminan los procedimientos de aplazamientos y fraccionamientos de pago a que se refieren los artículos 280 y siguientes de las Normas reguladoras del Impuesto sobre Sucesiones, que se regirán por su normativa específica o por las normas generales reguladoras de la duración de los procedimientos (seis meses, según el artículo 87 de la LFGT) y de los efectos del silencio administrativo (LRJ-PAC).

Por otra parte, se incluyen cuatro procedimientos previstos por el Decreto Foral 205/2004, de 17 de mayo, que aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, posteriores, por tanto, a la fecha del Decreto Foral que va a ser modificado.

C) Disposición transitoria y final

La disposición transitoria recoge la norma habitual de sucesión en el tiempo de normas procesales: los procedimientos se rigen por la norma vigente en el momento en que se iniciaron.

Nada hay que objetar a la disposición final que prevé la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, una vez eliminada la referencia a las importaciones en el apartado B).2.b) del Anexo contenido en su artículo único, el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento