Expediente: 21/2010
Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 20, 21, 22 y 33 del Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio.
Dictamen: 22/2010, de 27 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de abril de 2010,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El día 15 de marzo de 2010 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 modifican los artículos 20, 21, 22 y 33 del Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 8 de marzo de 2010.

I.2ª. Contenido del expediente

El expediente se encuentra integrado, entre otros, por las actuaciones y documentos que se reseñan seguidamente:

1. Orden Foral 190/2009, de 23 de noviembre, 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 modifique el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio.

2. Remisión del proyecto de Decreto Foral el 21 de diciembre de 2009 a los Secretarios Generales Técnicos de los distintos Departamentos a fin de que, si se consideran oportunas, se formulen las alegaciones pertinentes.

3. Memorias normativa, justificativa, económica y organizativa, e informe de impacto por razón de sexo.

4. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 4 de febrero de 2010, en relación con el citado proyecto de Decreto Foral

5. Alegaciones formuladas, en escrito de 11 de febrero de 2010, por el Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra al informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

6. Certificado del Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda en el que se hace constar que no se han remitido alegaciones de las Secretarías Generales Técnicas, de 25 de febrero de 2010.

7. Informe elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda en relación con el proyecto de Decreto Foral, de 1 de marzo de 2010.

8. Certificación expedida el 4 de marzo de 2010 por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Gobierno de Navarra, acreditativa de la remisión del proyecto a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de su estudio en la Comisión de Coordinación de 4 de marzo de 2010.

9. Texto del proyecto de Decreto Foral.

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 ejercicio 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 cuatro 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 (en adelante, 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.

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 Foral 190/2009, de 23 de noviembre, 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. En la misma, se alude a un informe del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral, de 18 de noviembre de 2009, en el que se expone la necesidad de introducir diversas modificaciones en el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral.

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 memorias normativa, justificativa, económica y organizativa, así como un informe de impacto por razón de sexo. Existen, finalmente, unas alegaciones, de fecha 11 de febrero de 2010, del Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra -tras la consideración de las modificaciones propuestas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación- en las que se propone una nueva redacción al artículo 22 y “se aceptan la totalidad de las consideraciones expuestas con el fin de adecuar el proyecto a las instrucciones establecidas desde la Dirección General de Presidencia”.

Las memorias normativa y justificativa tratan de recoger la nueva propuesta normativa y ofrecen la explicación y fundamento de la reforma planteada.

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 General 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, “puesto que los cambios propuestos no van a suponer en modo alguno incremento de los recursos materiales y humanos”; de ahí 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 este trámite 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 4 de marzo de 2010, 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 que “el proyecto de Decreto Foral examinado se ajusta a Derecho tanto en lo que se refiere a su contenido como a su tramitación”.

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 un texto introductorio, en el que se justifican las modificaciones introducidas en el RRIEA, un artículo, una disposición derogatoria y otra final.

A su vez, el artículo único se divide en cuatro apartados, en los que se introducen sendas modificaciones en los artículos 20, 21, 22 y 33 del RRIEA.

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. No obstante –sigue diciendo-, las resoluciones sobre la suspensión de la ejecución del acto impugnado y las resoluciones del Presidente archivando actuaciones no precisarán la ratificación del Gobierno de Navarra y contra ellas podrá interponerse recurso contencioso-administrativo. La modificación que afecta al artículo 20 se limita a la adición de un segundo párrafo, que establece lo siguiente: “La competencia del Tribunal será irrenunciable e improrrogable y no podrá ser alterada por la sumisión de los interesados”. Como señala el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, la redacción original de este precepto contenía el párrafo que ahora se trata de incorporar, pero fue involuntariamente omitido con motivo de la reforma llevada a cabo en el Reglamento por el Decreto Foral 8/2006, de 30 de enero y objeto de nuestro dictamen 24/2001. No hay ningún obstáculo legal para que se vuelva a la redacción original.

El artículo 21 del RRIEA, que contiene la composición y nombramiento del Tribunal, es objeto de una doble modificación relacionada con la persona del Secretario. La primera, en relación con la posición que ocupa dentro del Tribunal, está encaminada a mejorar la técnica empleada hasta el presente, despejando cualquier duda acerca de la función del Secretario como asistente del Tribunal y no sólo de su Presidente, como podría malinterpretarse de la redacción actual del número uno del artículo 21 que

dice: “El Tribunal Económico-Administrativo Foral estará compuesto por un máximo de cinco vocales, uno de los cuales será el Presidente y estará asistido por un Secretario”. La redacción que se propone, consecuente con esta premisa, es la siguiente: “El Tribunal Económico-Administrativo Foral estará compuesto por un máximo de cinco vocales, uno de los cuales será el Presidente. En su actuación y funcionamiento, el Tribunal estará asistido por un Secretario, que no será miembro de mismo”. No ofrece obstáculo legal alguno.

La segunda modificación del artículo 21 afecta a su número cuatro, que, en su vigente redacción, dice: “El Secretario, que deberá ser licenciado en Derecho, será nombrado, asimismo, por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, de entre personal de nivel A adscrito al referido Departamento, estando equiparado a todos los efectos a los Jefes de Sección de la Administración de la Comunidad Foral”. En la redacción que se propone se suprime el inciso “*de entre personal de nivel A adscrito al referido Departamento”*. Sin embargo, no parece coherente la supresión de la referencia al nivel A con el mantenimiento de la condición de ser licenciado en Derecho.

El artículo 22 del RRIEA regula el régimen de sustituciones. En caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal –dice la actual redacción del precepto-, el Presidente y los vocales serán sustituidos, cuando sea necesario, por aquellos Técnicos de Hacienda que, con carácter provisional designe el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda. El Secretario -concluye-, en idénticos supuestos a los reseñados anteriormente, será sustituido por el vocal, Licenciado en Derecho, que sea de menor edad. El nuevo texto establece: “1. En caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal que afecte al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Foral, las funciones correspondientes a éste serán desempeñadas por el Vocal titular más antiguo del Tribunal, y a igualdad de antigüedad, por el de mayor edad. 2. En caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal que afecte a alguno o algunos de los vocales del Tribunal, éstos serán sustituidos, cuando tal sustitución sea necesaria a efectos de lo dispuesto en el artículo 30 de este Reglamento,

por aquellos Técnicos de Hacienda que designe el Gobierno de Navarra. 3. El Secretario, en idénticos supuestos a los reseñados anteriormente, será sustituido por el Vocal licenciado en Derecho de menor antigüedad en el Tribunal, y a igualdad de antigüedad, por el de menor edad, o por el funcionario licenciado en Derecho que, en su caso, designe el Presidente". Como advierte el texto que precede al articulado del proyecto de Decreto Foral, esta nueva redacción del artículo 22 trata de acomodar el régimen de sustituciones de los miembros del Tribunal a lo establecido con carácter general para los órganos colegiados en la Ley 15/2004. Esta propuesta de modificación se acomoda a lo que disponen los artículos 31.2, 32.2 y 33.3 de la citada Ley Foral, por lo que no cabe reparo jurídico alguno.

En fin, el artículo 33.1 del RRIEA, en su nueva redacción, trata de mejorar el texto en relación con la participación del Secretario del Tribunal en las sesiones de éste. Frente a la actual redacción que dice: "Todos los miembros del Tribunal tendrán voz y voto, a excepción del Secretario, que tendrá voz pero no voto", se propone una nueva en los términos siguientes: "Todos los miembros del Tribunal tendrán voz y voto. El Secretario asistirá a las reuniones del Tribunal con voz y sin voto". No hay, pues, reparo alguno que formular.

El proyecto sometido a dictamen concluye con una disposición derogatoria que alcanza al artículo 1º del Decreto Foral 274/2001, de 1 de octubre, por el que se designan los suplentes del Presidente y de los vocales del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra", y otra final que establece la entrada en vigor de la reforma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Ninguna de las dos contravienen 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, 21, 22 y 33 del Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral de Navarra 178/2001, de 2 de julio, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.