

Expediente: 27/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo.

Dictamen: 23/2002, de 30 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de mayo de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, que actúa como Consejero-Secretario,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 23 de abril de 2002 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral 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 de 15 de abril de 2002, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Orden Foral 24/2002, de 23 de enero, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto Foral mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.
2. Informe del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra, de 9 de abril de 2002.
3. Texto del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo.
4. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN), con excepción de la remisión de dos copias autorizadas del proyecto de reglamento sometido a consulta, sin acompañarse tampoco los antecedentes y bibliografía que hayan servido para la redacción del proyecto de disposición reglamentaria.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

Se somete a consulta del Consejo de Navarra el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio

administrativo. El dictamen se solicita al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. El carácter de dictamen preceptivo, en virtud del precepto señalado, se refleja tanto en el Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, de 9 de abril de 2002.

El artículo citado establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de “reglamento ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida precisamente a igual trámite consultivo (STS de 22 de octubre de 1981 y STC 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 4º).

El proyecto de Decreto Foral 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 ejecución y desarrollo de lo dispuesto por el artículo 87.4 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (en adelante LFGT), por lo que procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo dispuesto por el citado 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 no sólo los tributos en particular, sino también las cuestiones generales, tanto sustantivas, como procedimentales, que afectan a todos 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.

La LFGT se refiere en su artículo 87 a la materia objeto del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo. En el apartado 4 se encomienda expresamente a las normas reglamentarias la fijación de los plazos a que han de ajustarse los trámites de la gestión tributaria. También se dice en el citado artículo 87 que la normativa aplicable a los procedimientos de gestión tributaria puede establecer el plazo máximo de resolución de los mismos y que la normativa específica de los procedimientos iniciados a instancia de parte regulará los efectos del vencimiento de tales plazos sin que el órgano competente hubiera dictado resolución expresa.

Si se observan detenidamente estos preceptos, no se contiene en ellos una habilitación específica para que sea el Gobierno de Navarra o, en general, cualquier titular del poder reglamentario, quien apruebe las normas sobre plazos y efectos de los procedimientos tributarios. El apartado 4 del artículo 87 —único de entre ellos que contiene una remisión no recepticia al reglamento— no alude a los plazos máximos de duración del procedimiento, sino a "los plazos a los que habrá de ajustarse la realización de los respectivos trámites", si bien no cabe excluir que una interpretación amplia del precepto podría comprender también la autorización para establecer reglamentariamente el plazo máximo conjunto de todos los trámites que integran el procedimiento, lo que equivale a fijar la duración máxima del procedimiento mismo.

Las otras dos referencias legales al plazo de duración del procedimiento y a los efectos de su transcurso sin haberse dictado resolución expresa, no contienen habilitación reglamentaria, sino que se remiten a la normativa específica de los procedimientos sin especificar que dicha normativa haya de ser precisamente una norma del Gobierno de Navarra.

A pesar de todo lo anterior, no se puede desconocer que el Gobierno de Navarra está investido por la potestad genérica de integrar reglamentariamente las normas de la LFGT. En efecto, el apartado 1 de la disposición final segunda de la LFGT dice que "se autoriza al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley Foral". Por tanto, cualquiera que sea el alcance que haya de darse al comentado artículo 87 de la LFGT, el Gobierno de Navarra tiene potestad para desarrollar reglamentariamente cualquiera de las materias contempladas por dicha 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 la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora LFGACFN), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y, en principio, el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de

normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El Consejero de Economía y Hacienda, consciente de que el proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen, va a afectar a un número muy significativo de interesados, acordó someterlo a información pública, disponiendo —mediante Orden Foral 24/2002, de 23 de enero— su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, y concediendo un plazo de veinte días hábiles para que los ciudadanos afectados en sus derechos e intereses legítimos efectúen las alegaciones que estimen procedentes. No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones por los ciudadanos afectados.

El texto del proyecto ha sido informado por el Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra y por el Secretario Técnico de Economía y Hacienda.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.4ª. Marco normativo

Como hemos indicado antes, los plazos de duración de los procedimientos administrativos y los efectos de su incumplimiento, se encuentran previstos por la 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.

En relación con los plazos de duración de los procedimientos administrativos, los apartados 2 y 3 del artículo 42.2 de la LRJ-PAC disponen lo siguiente:

"2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación."

Los efectos del silencio administrativo se encuentran regulados en los artículos 43 y 44 de la LRJ-PAC, que contemplan, respectivamente, los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y los procedimientos iniciados de oficio. Nos interesa destacar, en este momento, lo que dispone el apartado 2 del artículo 43 de la LRJ-PAC:

"2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo."

El panorama de la LRJ-PAC no quedaría completo sin mencionar su disposición adicional quinta, esencial para los fines de este dictamen, que excepciona los procedimientos tributarios de su ámbito de aplicación. El apartado 1 de la citada disposición adicional dice lo siguiente:

"1. Los procedimientos tributarios y la aplicación de los tributos se regirán por la Ley General Tributaria, por la normativa sobre derechos y garantías de los contribuyentes, por las Leyes propias de los tributos y las demás normas dictadas en su desarrollo y aplicación. En defecto de norma tributaria aplicable, regirán supletoriamente las disposiciones de la presente Ley.

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."

La normativa tributaria reguladora de la duración de los procedimientos y los efectos del silencio administrativo se encuentra en el ya citado artículo 87 de la LFGT, del siguiente tenor:

"1. El plazo máximo de resolución de los procedimientos de gestión tributaria será de seis meses, salvo que la normativa aplicable fije un plazo distinto. Las dilaciones en el procedimiento por causa no imputable a la propia Administración interrumpirán el cómputo del plazo para resolverlo.

2. Si venciere el plazo de resolución en los procedimientos iniciados a instancia de parte, sin que el órgano competente la hubiera dictado expresamente, se producirán los efectos que establezca su normativa específica. A estos efectos, todo procedimiento de gestión tributaria deberá tener expresamente regulado el régimen del silencio administrativo que le corresponda.

3. Queda excluido de las previsiones anteriores el procedimiento de apremio, cuyas actuaciones podrán extenderse hasta el plazo de prescripción de la acción de cobro.

4. En la reglamentación de la gestión tributaria se señalarán los plazos a los que habrá de ajustarse la realización de los respectivos trámites.

La inobservancia de plazos por la Administración no implicará la caducidad de la acción administrativa, pero autorizará a los sujetos pasivos para reclamar en queja.

Asimismo podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización del

procedimiento u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.

La estimación de la queja dará lugar, si hubiera razones para ello, a la incoación de expediente disciplinario contra el funcionario responsable."

II.5ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

A) *Rango normativo*

Las remisiones legales a la normativa reguladora de la duración de los procedimientos tributarios y los efectos de la ausencia de resolución expresa no concretan el rango que han de tener las disposiciones de desarrollo. La disposición adicional 5ª de la LRJ-PAC remite a la "normativa tributaria" y el artículo 87 de la LFGT habla de la "normativa aplicable" y de la "normativa específica", sin determinar qué tipo de norma ha de ser la que complete estos aspectos del procedimiento.

Alguna duda sobre la aptitud del Decreto Foral puede suscitarse a partir del artículo 105.c) de la Constitución Española, según el cual "la ley regulará: ...c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos...". Este precepto establece una reserva de ley sobre el procedimiento administrativo, tal como ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC de 8 de junio de 1981 (FJ 5) pero ello no impide que la ley reguladora del procedimiento deje algunos de sus aspectos para que sean completados o desarrollados mediante normas reglamentarias. Es necesario, eso sí, que la ley habilite al poder reglamentario para emanar los preceptos necesarios para integrar los preceptos legales. En este caso, aunque no existe una habilitación específica en el artículo 87 de la LFGT, que remite a otras normas sin precisar su rango, podemos entender cumplida la exigencia de habilitación con la genérica que se contiene en la disposición final segunda de la LFGT.

B) Contenido

El proyecto sometido a dictamen consta de siete artículos, una disposición transitoria y una disposición final, así como de un anexo en el que se contiene la relación de procedimientos tributarios, su plazo máximo de duración y los efectos del silencio administrativo.

El artículo 1º efectúa una remisión al anexo, en el que los procedimientos se clasifican en cuatro categorías:

1. Procedimientos con resolución desestimatoria presunta por transcurso del plazo de un mes.
2. Procedimientos con resolución estimatoria presunta por transcurso del plazo de un mes.
3. Procedimientos con resolución desestimatoria presunta por transcurso del plazo de tres meses.
4. Procedimientos con resolución desestimatoria presunta por transcurso del plazo de seis meses.

Como puede observarse, los plazos del proyecto de reglamento respetan el límite máximo de duración de seis meses establecido por el artículo 87 de la LFGT. En cuanto a los efectos del silencio administrativo, positivos o negativos, nada se dice en la Ley que vincule u obligue al poder reglamentario. Aunque el artículo 44 de la LRJ-PAC impone, como regla general, el silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, hemos de recordar que la disposición adicional quinta de la misma LRJ-PAC excluye de su campo de aplicación los procedimientos tributarios, por lo que no existe obstáculo para establecer como regla general el silencio negativo, tal como hace el proyecto estudiado que sólo prevé efectos positivos para el silencio en el caso de solicitud de inscripción en el registro de exportadores a que se refiere el artículo 20.3 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido. También se dispone, como regla general, el carácter desestimatorio de la resolución presunta en los procedimientos

iniciados con solicitud del interesado presentada extemporáneamente (artículo 5º del proyecto).

Existe un procedimiento —el de recaudación en periodo ejecutivo o de apremio— que según el artículo 87.3 de la LFGT no tiene limitado el tiempo de duración (salvo, naturalmente, que prescriba la acción de cobro). Esta excepción se encuentra fielmente reflejada o reproducida en el artículo 3º del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios y los efectos producidos por el silencio administrativo.

Nada hay que objetar, por otra parte, a la norma de carácter residual que contiene el artículo 2º, según el cual los procedimientos no previstos en el anexo del proyecto de Decreto Foral se regirán por su normativa específica o, en su defecto, por la LFGT en cuanto al plazo máximo de seis meses y por la LRJ-PAC en cuanto se refiere a los efectos del silencio administrativo.

El artículo 4º determina el *dies a quo* para el cómputo del plazo de duración del procedimiento y respeta escrupulosamente lo que a tal efecto se prevé por el artículo 42.3 de la LRJ-PAC.

El artículo 6º del proyecto es fiel trasunto del artículo 87.1 de la LFGT cuando dispone que las dilaciones en el procedimiento por causa no imputable a la propia Administración interrumpirán el cómputo del plazo para resolverlo.

Y, en fin, el artículo 7º del proyecto reproduce lo ya ordenado por el artículo 87.3 de la misma LFGT en relación con los efectos de las dilaciones administrativas y los defectos de tramitación, que autorizan a reclamar en queja y pueden dar lugar a la incoación de expediente disciplinario contra el funcionario responsable, pero no producen —en contra de la regla general del artículo 44 de la LRJ-PAC para los procedimientos iniciados de oficio— la caducidad del expediente ni de la acción administrativa.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral 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.