



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 442/2014

(Pleno)

La Laguna, a 2 de diciembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria (EXP. 428/2014 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y urgencia del Dictamen.

Mediante escrito de 11 noviembre de 2014 el Presidente del Gobierno solicita preceptivo dictamen por procedimiento de urgencia, con señalamiento expreso de emisión del dictamen “en el plazo máximo de diez días”, de conformidad con los arts. 11.1.B.c), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria (PD).

Ha de señalarse asimismo que el 20 de noviembre de 2014 ha tenido entrada escrito del Presidente del Gobierno, de igual fecha, al que se acompañan algunas “modificaciones en el texto definitivo sometido a dictamen”, lo que concierne a los arts. 15.6, 20.2, 21.1 y 3, 22.2, 23.2 y 24.4 del Estatuto, acompañándose texto íntegro de la norma propuesta con las modificaciones incorporadas.

La solicitud inicial se acompaña del expediente de elaboración de la disposición general que se dictamina, pero no del preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo, al ampararse tal eventualidad en las circunstancias de urgencia que reseña el art. 12.1 LCCC, que permite “excepcionalmente”, por razones de urgencia solicitar el dictamen “sin requerir la toma en consideración previa por el Gobierno”.

* Ponente: Sr. Lazcano Acedo.

Se funda la urgencia de la solicitud, y la excepcionalidad de no contar con la previa toma en consideración del Gobierno, en el hecho de que “se ha superado el plazo de tres meses previsto en la disposición final segunda, apartado 2 de la Ley 2/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria (LATC), siendo necesario que su aprobación se produzca cuanto antes”. Según tal disposición, el Gobierno “aprobará el Estatuto (...) en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley”, que se produjo el 31 de julio (disposición final tercera.1 de la citada Ley).

El plazo, pues, venció el 31 de octubre, por lo que la solicitud de dictamen fue cursada cuando el plazo ya se había vencido. No se ha acreditado daño objetivo alguno ni lesión de interés general, más allá de la conveniencia de que las normas deben aprobarse cuanto antes para que cuanto antes entren en vigor y comiencen a producir efectos. Incumplimiento que, por lo demás, carece en este caso de consecuencias jurídicas más allá del propio incumplimiento.

II

Preceptividad y procedimiento.

El art. 3 de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria (LATC) dispone que:

“El Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria es la norma que regula su organización, funcionamiento y régimen jurídico. Ha de tener, en todo caso, el siguiente contenido:

a) Las funciones a desarrollar por la Agencia Tributaria Canaria y, en su caso, las facultades decisorias correspondientes a las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que se atribuyan a dicha Agencia.

b) La estructura orgánica atenderá a las particularidades del Bloque de Financiación Canario y corresponde al consejero competente en materia tributaria el desarrollo de la misma.

c) Los medios personales, materiales y económico-financieros y patrimonio que se le adscriben”.

La disposición final segunda.1 LATC “autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley”. Estamos pues ante un reglamento ejecutivo de ley y por ello de preceptivo dictamen de este Consejo, pues la norma proyectada trata de desarrollar el contenido que una

ley habilitante que contempla la aprobación del Estatuto de la Agencia y que, se recuerda, tiene por objeto “su organización, funcionamiento y régimen jurídico”.

Pero no sólo eso, pues del contenido de la ley habilitante se desprende que el Estatuto de la Agencia deberá asimismo asignar “funciones y competencias” del Presidente [art. 10.2.e) LATC]; competencias al denominado Comité Asesor, uno de los órganos de la Agencia (art. 14.3 LATC); contener los “términos” en que se debe hacer el “seguimiento del contrato de gestión” (art. 25.5 LATC); y señalar las “funciones y objetivos” de la denominada Unidad de Grandes Contribuyentes (disposición adicional quinta LATC).

Estamos ante un proyecto de norma reglamentaria que en cuanto atinente a organización y funcionamiento de un órgano administrativo puede reconducirse con naturalidad al denominado reglamento organizativo o doméstico que *per se* no es susceptible de preceptivo dictamen, en la medida que sus determinaciones no afectan a terceros pues sus efectos son esencialmente internos, administrativos o *ad intra*. Pero, al margen de que algunas determinaciones sí tienen efecto indirecto o reflejo en terceros, no podemos olvidar que estamos ante un reglamento, ciertamente organizativo, que se halla especialmente ordenado por la Ley habilitante, que realiza una profunda reestructuración de la Administración tributaria, señalando específicamente el alcance de tal reglamento (art. 3 LATC), por lo que, al margen de que materialmente sea reglamento organizativo es también, formalmente, un reglamento ejecutivo por cuanto procede a desarrollar previsiones específicas de la ley habilitante, que delimita su contenido y alcance.

Como dijera este Consejo en su DCC 118/2014, de 4 de abril, emitido en relación con el Proyecto de la luego Ley 7/2014, “Como las competencias y la estructura orgánica de la ATC están definidas con carácter general en el PL es claro que el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria es un reglamento de desarrollo de la Ley que crea y regula la Agencia Tributaria Canaria. El propio PL confirma esta naturaleza reglamentaria del EATC cuando en su disposición final primera modifica el art. 5 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias para atribuirle al Gobierno la aprobación del Estatuto de la ATC y su modificación; y cuando en su disposición final segunda, titulada “Desarrollo reglamentario”, fija un plazo para que el Gobierno apruebe el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria”.

2. En el procedimiento de elaboración del PD -cuya tramitación de urgencia fue declarada por Orden del Consejero de Economía, Hacienda y Seguridad de 11 de

septiembre de 2014- se han realizado los trámites legal y reglamentariamente exigibles, constando los siguientes:

- Informe de la iniciativa reglamentaria, de 12 de septiembre de 2014, del Director General de Tributos, al amparo del art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Memoria económica, de 26 de septiembre de 2014, del Director General de Tributos, de conformidad con el art. 44 de la Ley 1/1983 y el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, de Normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas reglamentarias normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura. Según la misma, "no se incrementa el número de efectivos totales" por lo que el incremento de coste (13.583, 43 euros/año) concierne al "nivel de complemento de destino y específico respecto de los subdirectores y los complementos específicos en el caso de los responsables de las dependencias y asimilados".

- Certificado del Director General de Tributos, de 6 de octubre de 2014, acreditativo de la apertura del trámite de "información pública" y de que no se presentaron alegaciones.

- Certificado del Director General de Tributos, de 6 de octubre de 2014, acreditativo de la apertura del trámite de "audiencia" a las Secretarías Generales departamentales y de Presidencia del Gobierno, Inspección General de Servicios y Dirección General de la Función Pública, presentándose alegaciones diversas que fueron informadas por el Director General de Tributos el 6 de octubre de 2014.

- Informe de la Jefe de Servicio de la Oficina Presupuestaria, de 26 de septiembre de 2014, al amparo del art. 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias. Señala que "no es posible evaluar el impacto de la propuesta (...) sobre la estructura organizativa", pues "no incluye el contenido previsto en el apartado segundo de la norma vigesimosexta del Decreto 20/2012 y en el apartado 1.d) del art. 32 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración autonómica de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, de 1 de octubre de 2014, al amparo del art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda. Indica que la Memoria económica carece de

“datos detallados de los cambios que se proponen en la estructura organizativa, los recursos humanos y su valoración económica”. Por ello, “no es posible evaluar el impacto de la propuesta reglamentaria sobre la estructura organizativa en relación con la estructura actual de la Dirección General de Tributos que se suprime, ni cuál es el coste de la propuesta y si supone no incremento de gasto”.

Objeciones que motivaron en su día un informe favorable condicionado en relación con el Anteproyecto de Ley por el que se crea el ente Administración Tributaria Canaria.

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 21 de octubre de 2014 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], *cerrando, como es debido, el procedimiento*, con observaciones, muchas de las cuales fueron luego acogidas por el informe que se cita a continuación.

- Informe sobre las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico, de 29 de octubre de 2014, del Director General de Tributos.

- No hay informe de la Dirección General de la Función Pública

III

Objeto de la norma.

Según la exposición de motivos de la norma proyectada, la LATC, crea un ente de Derecho (Agencia Tributaria Canaria, ATC) público con personalidad jurídica y patrimonio propio adscrito a la Consejería competente en materia tributaria, en nombre y por cuenta de la Comunidad Autónoma de Canarias, como nuevo instrumento de organización administrativa responsable de la aplicación efectiva del sistema tributario canario, y de aquellos recursos de otras Administraciones y entidades que se le atribuyan por ley o por convenio.

La ATC tiene como misión hacer efectivo el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con su capacidad económica, mediante el sistema tributario canario. La misión de la Agencia es el interés esencial que ha de servir la misma y a él se ha de referir toda su actividad.

El art. 3 de la citada LATC establece que "el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria es la norma que regula su organización, funcionamiento y régimen jurídico" y

señala el contenido mínimo del mismo, que ha de incluir: "a) Las funciones a desarrollar por la Agencia Tributaria Canaria y, en su caso, las facultades decisorias correspondientes a las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que se atribuyan a dicha Agencia. b) La estructura orgánica atenderá a las particularidades del Bloque de Financiación Canario y corresponde al consejero competente en materia tributaria el desarrollo de la misma. c) Los medios personales, materiales y económico-financieros y patrimonio que se le adscriben".

A su vez, los artículos 10, 11, 12, 14 y la disposición adicional 5ª LATC establecen funciones y competencias que deben ser objeto de desarrollo en el EATC.

En cumplimiento del citado mandato legal, el Estatuto que aprueba el presente Decreto desarrolla aspectos referidos a la organización de la ATC, sus funciones y las de sus órganos de gobierno y dirección, el régimen competencial de los mismos, y su funcionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5.h) de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su redacción dada por la disposición adicional primera LATC, compete al Gobierno de Canarias aprobar la presente disposición.

IV

Observaciones de carácter general.

1. Reglamento general/Reglamento especial.

Estamos ante un reglamento mixto expresamente habilitado (disposición final segunda.2 LATC) que cuenta con un contenido y alcance precisos (art. 3 LATC), lo que quiere decir que la citada ley permite que haya varios reglamentos.

El primero, el general de desarrollo de la ley habilitante, al amparo de la disposición final segunda.1 LATC. El segundo, el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria (EATC) (disposición final segunda.2 LATC). Uno y otro reglamento deben tener su propio contenido y alcance. Si con el reglamento que se aprueba el EATC se pretendiera aprobar el reglamento general de la ley, o dicho de otra forma, si este desarrollo se contuviera en la aprobación del Estatuto entonces una de las dos habilitaciones reglamentarias sería ociosa.

El EATC que se pretende aprobar por el reglamento cuyo proyecto se dictamina debiera atenerse exclusivamente y de forma restrictiva al contenido del art. 3 LATC, de forma que el resto de la ordenación de la citada ley debería ser desarrollada por

otro reglamento, en este caso puramente ejecutivo. Según el citado art. 3 LATC, el objeto del EATC es regular su "organización, funcionamiento y régimen jurídico", alcance que concreta seguidamente con el siguiente contenido mínimo ("en todo caso"): "Funciones (...) y facultades decisorias"; "estructura orgánica", correspondiéndole al Consejero de Hacienda "el desarrollo de la misma"; y, finalmente, los medios personales, materiales y económico financieros y patrimonio".

Casi toda la ley habilitante se reconduce de una u otra forma a tal contenido, por lo que se podría decir que el proyecto reglamentario sometido a dictamen se trata, en gran medida, de un reglamento general de desarrollo de la citada ley, aunque no hay una total coincidencia. Desde luego, del Estatuto debiera excluirse cualquier cuestión que no concerniera expresamente a "organización, funcionamiento y régimen jurídico"; menos aún si concierne a aspectos que de una u otra forma afectan de forma directa o por reenvío a Derecho sustantivo tributario. Desde esta perspectiva, los arts. 4, 7, 8, 17 a 19, 25, 32 a 34 y 36 y 37 LATC no forman parte específicamente del contenido del EATC, por lo que, en debida correlación, los arts. 1 a 11, 31 a 38 y 51 a 57 EATC, tampoco. Claro que la ley habilitante es de la Agencia Tributaria Canaria y se trata de aprobar su Estatuto, por lo que las conexiones son obvias; pero si se distingue entre reglamento ejecutivo general y el Estatuto debe haber un contenido preciso para cada norma reglamentaria, el contenido del Estatuto debe ser interpretado de forma restrictiva.

Por lo demás, esta naturaleza mixta del EAT que se ha sometido a dictamen del Consejo permite que los preceptos de la ley sean reproducidos exactamente, pero, a la vez, completados con otras formulaciones que no son desarrollo de la habilitación legal en puridad, aunque no se puede dejar de reconocer a la norma reglamentaria ejecutiva que tenga un cierto margen de creatividad, siempre que no se vulnere la letra y el espíritu de la ley. Es el caso, por ejemplo, de las letras d) y e) del art. 4 EATC y otros numerosos preceptos en los que, a la par que se reitera el contenido de la ley, se completa al propio tiempo, lo que, como se ha dicho, debiera ser objeto más bien de un reglamento general de ejecución de la ley.

2. Innecesaria reiteración.

La norma reglamentaria propuesta procede a efectuar una reiteración casi general de la ley habilitante, tanto en los preceptos que no son contenido del Estatuto como de los demás. En algunos casos, tal reiteración carece de desarrollo

alguno o se trata de una reducción o reformulación de la norma legal habilitante; en otros, la reiteración se acompaña de cierto desarrollo; y en otros hay un desarrollo integral. La interpretación estricta del EAT (que se recuerda debe limitarse a organización, funcionamiento y régimen jurídico) debe atenderse a ese limitado objeto.

V

Observaciones al PD y al EATC.

Al margen de las observaciones generales anteriores procede efectuar las siguientes observaciones puntuales tanto de los preceptos del Proyecto de Decreto como del Reglamento aprobado por él:

1. Observaciones al PD.

Disposición final segunda. Adaptación de la estructura orgánica PD.

Contiene una función propia de la Presidencia de la Agencia, a quien se le atribuye la competencia de dictar “las resoluciones por las que se estructuren las Subdirecciones o unidades asimiladas previstas en este Estatuto, así como para que realice la concreta atribución de competencias y funciones a las Subdirecciones de la Agencia y a sus Dependencias y demás unidades administrativas”, lo que concierne a los arts. 19 a 22 EATC. Tales cometidos deberán efectuarse de inmediato pues una vez que la Agencia dé comienzo a sus actividades deberá haberse realizado previamente la estructuración de las Subdirecciones y la atribución de competencias y funciones. Esta disposición faculta “al titular de la Presidencia de la Agencia Tributaria” para dictar las resoluciones necesarias a tal efecto que, en virtud del art. 13 EATC, corresponde al titular del departamento en materia tributaria.

Disposición final tercera. Constitución de la Agencia Tributaria Canaria y ejercicio efectivo de las funciones y las competencias atribuidas PD.

Su apartado 1 dispone “la constitución de la Agencia Tributaria Canaria tendrá lugar en el momento de la entrada en vigor del presente Decreto”; la Agencia está creada por el art. 1.1 LATC.

El apartado 2 dispone que “por orden del Consejero competente en materia tributaria se fijará la fecha de inicio de las actividades de la Agencia, en el plazo máximo de cuatro meses desde la constitución de la misma, plazo dentro del cual se han de dictar las siguientes disposiciones:

a) El Contrato de Gestión

b) El Plan de Acción Anual

c) Los términos de la adscripción del personal a que se refiere la disposición adicional tercera.1 de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria, así como la correspondiente relación de puestos de trabajo

d) Cualesquiera otras que sean necesarias a los fines de la presente disposición final”.

Sin embargo, según la disposición final tercera.2 LATC “la fecha de inicio de las actividades de la Agencia tributaria se fijará por orden del Consejero competente en materia tributaria, una vez se hayan dictado las disposiciones de desarrollo y ejecución de la presente Ley que sean necesarias”, por lo que, mientras no acontezca, no se podrá ordenar el inicio de actividades de la Agencia.

Finalmente, se deberán dictar junto con tales disposiciones los actos precisos en orden a la efectiva constitución de los órganos de la Agencia, sin los cuales es imposible que se pueda dar la orden de comienzo de actividades.

El apartado 3 de esta disposición anuda el ejercicio de las funciones y competencias que señala al hecho de la “constitución de la Agencia Tributaria Canaria”. Por lo demás, la atribución funcional que se efectúa al Consejo Rector y a la Dirección de la Agencia es obvio que no podrá ser efectiva mientras estos órganos no se constituyan efectivamente; es decir, se provean, requisito indispensable para que la Agencia pueda comenzar efectivamente sus actividades.

Ahora bien, la coincidencia de la concurrencia de la Presidencia con el titular de la Consejería correspondiente en materia tributaria, permite el cumplimiento temporal de las anteriores instrucciones cohonestando adecuadamente la función pretendida con el órgano correspondiente.

Disposición final cuarta. Supresión de la Dirección General de Tributos.

Esta disposición, con efectos de la fecha de inicio de actividades de la Agencia Tributaria Canaria, modifica el art. 3 del Decreto 170/2011, de 12 de julio por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, lo que comporta la reestructuración de todo el departamento de Economía, Hacienda y Seguridad, suprimiendo la Dirección General de Tributos, cuyas competencias se asumen por la Agencia Tributaria Canaria, asumiendo la Viceconsejería de Hacienda y Planificación las funciones en materia

tributaria que, conforme a lo dispuesto en la LATC permanezcan en la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad.

Por lo que en el momento en el que entre en funcionamiento el EATC se debe entender suprimida la Dirección General citada.

Disposición adicional primera PD. Integración del personal en la Agencia Tributaria Canaria.

De acuerdo con la disposición adicional tercera LATC, en el caso de que a la fecha de entrada en funcionamiento de la Agencia no se hubiera aprobado su relación de puestos de trabajo, el personal funcionario o laboral, con independencia de su situación administrativa, que preste sus servicios en unidades administrativas de la Dirección General de Tributos, cuyas funciones y competencias corresponden a la Agencia Tributaria Canaria, pasarán a desempeñar sus puestos de trabajo en la Agencia en la misma situación y condiciones laborales.

Disposición transitoria única PD. Régimen transitorio de los procedimientos.

A partir de la fecha de inicio de sus actividades por la Agencia Tributaria Canaria, los procedimientos que se estén tramitando en los órganos y unidades de la Dirección General de Tributos relativos a ámbitos de competencia asignados a la Agencia, pasarán a ser tramitados y resueltos por los órganos o unidades de la Agencia Tributaria Canaria que tengan atribuidas las respectivas funciones.

Disposición derogatoria única PD. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

2. Observaciones formuladas al Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria.

Artículos 1 y 2.

Serían ociosos, dado que sus determinaciones están reguladas, previamente, en los arts. 1 y 2 LATC; no obstante lo anterior, no parece inoportuno, a efectos "didácticos" podríamos decir, y evitar consultar a dos textos sobre la materia a los aplicadores de la norma.

Artículos 3 y 4.

Los órganos se crean por razones de interés general (la función crea el órgano) y a tal fin se les dota de las competencias integradas por las funciones precisas que se

detallan. Parece demasiado trascendental definir como “misión” (art. 3EATC), en la rúbrica del precepto, la importante función que ha de desarrollar la ATC.

Artículo 5. Principios y estrategias de actuación y organización de la Agencia.

Si la “calidad” (apartado 1, último inciso) es el “objetivo permanente” de la actividad y el servicio público realizados, en el apartado 5 se define como “la cuarta línea estratégica”.

En este precepto se contienen líneas estratégicas y directrices. Se trata de normas directrices sin contenido material; por ello, en el apartado 8 no parece necesario que se diga que en el Plan Anual de Actuación se “podrán concretar directrices”. En realidad, se debiera decir que tales directrices *se concretarán* en el citado Plan para cada línea estratégica mediante las medidas precisas para ello.

Artículo 7. Los actos tributarios.

El apartado 2.a) se refiere a la competencia del titular del departamento competente en materia tributaria; asimismo en el apartado b) y en el art. 8.e) EATC.

En los apartados 2 y 3, referente a la tramitación de los actos tributarios, determina la tramitación de qué procedimientos corresponde a la Agencia. Debiera señalarse expresamente el órgano competente de la Agencia.

Artículo 8.2.d).

Se determina que el competente para la resolución del procedimiento de revisión de oficio es la Presidencia, pero luego en el artículo relativo a las competencias de éste (art. 13 EATC) no se menciona expresamente. Ciertamente que en el apartado 2.j), del art. 13, como cláusula de cierre, se regula que también le corresponden las que se le atribuyan en el Estatuto; pero, precisamente, si se aprueba el Estatuto para tener una definición clara de órganos y competencias, las competencias orgánicas debieran tener acomodo en el precepto relativo a las otorgadas por el Estatuto a cada de cada órgano, evitando reiteraciones.

Artículo 11.1.d). Recaudación de los recursos públicos.

Se refiere a una competencia de la Presidencia, que luego no se detalla en el precepto adecuado.

Artículo 13.1. La Presidencia.

La dirección estratégica de la Presidencia debe hacerse en conexión con el Plan de Acción Anual (art. 34 EATC) y este debe concretar los principios y directrices del art. 5 EATC.

Entre las funciones del Presidente debe señalarse la de ser el órgano competente en materia de responsabilidad patrimonial, como de hecho se indica en el art. 10 EATC y en el art. 5 LATC.

Artículo 14.2.c). El Consejo Rector.

En el apartado 3.i) los órganos que se pueden regular son los “territoriales” y en el apartado k) el informe ordinario es el “anual”.

En el apartado o), se indica que el Consejo puede “aprobar sus propias normas de funcionamiento interno”. Sin embargo, en el apartado 4 se dice que aprobará un “reglamento de régimen interno”, con aplicación supletoria de la legislación básica en materia de procedimiento administrativo sobre órganos colegiados, que parece complementar el apartado anterior. Debiera refundirse en uno solo.

Se señala asimismo que la sesión urgente se podrá convocar “con un antelación no inferior a 24 horas y no será preceptivo el orden del día”, ahora bien, según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Presidente puede “acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día” [art. 23.1.b)] y a los miembros del órgano colegiado corresponde recibir la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones [art. 24.1.a)].

Por otra parte, el Presidente, en caso de empate “podrá ejercer el voto de calidad”. Da la impresión de que en caso de empate el Presidente puede o no ejercer tal facultad, cuando ante un empate, que puede determinar un bloqueo, según el art. 23.1.d) de la Ley 30/1992, al Presidente le corresponde “dirimir con su voto los empates”.

En el apartado 3.p), se alude a las “demás funciones” que le atribuya la legislación y el presente Estatuto. Debiera, por razones sistemáticas, señalarse expresamente cuáles son y no efectuar reenvíos indeterminados.

Artículo 15. La Dirección.

En el apartado 15.2 debiera, para certeza de la norma, precisarse “la experiencia acreditada” que se exige para ser Director de la Agencia.

En el apartado 3.A.c), debe concretarse o eliminarse la expresión “sin perjuicio de las competencias que correspondan a la persona titular de la Presidencia”, ya que ésta, en cuanto a relaciones exteriores, sólo ostenta representación institucional [art. 13.2.a) EATC].

Artículo 16. El Consejo para la Dirección y Coordinación de la Gestión de los tributos integrantes del bloque de financiación canaria.

Si la Comunidad tiene el “mismo número de votos que los de Cabildos y Ayuntamientos conjuntamente” en el Consejo para la Dirección a que se refiere, los Cabildos 7 y los Municipios 2, es decir, nueve, y la distribución de sus votos es, respectivamente, del 50%, 25% y 25%, ha de entenderse que tales votos son ponderados. La cuestión es cómo se ejerce el voto cuando los representantes, dentro de cada grupo, tienen posiciones no coincidentes.

En el art. 16.6 EATC se prevé que este Consejo puede dictar para su “funcionamiento” un reglamento de régimen interno, con sujeción a la legislación básica del Estado. Tal Reglamento no puede tener contenido orgánico.

En todo caso, no deja de sorprender que aprobándose un Estatuto donde se debieran contener todas las previsiones de organización y funcionamiento de todos los órganos de la Agencia (que es en suma lo que dispone la habilitación legal), se atribuya a uno de esos órganos la competencia para dictar su propia norma interna de funcionamiento. También debe tenerse en cuenta que la propia ley habilitante atribuye al Consejero en materia tributaria [art. 3.b) LATC] “el desarrollo” de la estructura orgánica de la Agencia.

Artículo 18. Estructura orgánica general.

Apartados 2 y 3.

En el apartado 2 se dice que los “Servicios” son órganos territoriales. En el apartado 3 se habla de “unidades equiparadas a los servicios” para denominar la creación de unidades desempeñadas por personal laboral. Debiera precisarse si hay alguna diferencia en la definición entre los “Servicios” de la ATC y los “servicios” a que se refiere este precepto. En suma, si hay alguna diferencia entre los Servicios de la Agencia y la unidad que con la misma denominación integra la estructura básica de la Administración Pública, junto con las Secciones y los Negociados, categorías reservadas en su desempeño a funcionarios.

Artículo 19. Las Subdirecciones y la Secretaría General.

Apartado 5.

Al tratarse de la competencia de los Subdirectores en materia de impugnación de actos de su competencia, producidos mediante actuación automatizada, de este precepto debiera haber referencia entre los análogos que se encuentran en los arts. 7 y 8 EATC.

Artículo 20. La Subdirección de gestión tributaria y recaudatoria.

En el apartado a) se atribuye a la Subdirección de gestión tributaria y recaudatoria las competencias de "gestión tributaria y recaudación que no estén atribuidas a otras subdirecciones u órganos similares". Al margen de que debieran evitarse estos reenvíos negativos, que contribuyen a que la norma sea de confusa interpretación, se señala que en el art. 22.f) EATC se atribuye a la Subdirección de planificación e investigación la competencia de "gestionar el procedimiento de recaudación frente a responsables", lo que parece una coincidencia no definida de funciones.

En el apartado b) se atribuye a esta Subdirección la competencia para ejercer "la potestad sancionadora en materia tributaria", cuando a la Subdirección de planificación e investigación (art. 22 EATC) se le atribuye "la potestad sancionadora vinculada a la inspección tributaria [art. 22.b) EATC], lo que parece una coincidencia funcional parcial que debiera corregirse, o en su caso precisarse.

Artículo 21. Unidad de grandes contribuyentes y tributos a la importación y especiales.

La disposición adicional quinta LATC dispone que "la Agencia Tributaria contara en su estructura con una Unidad de Grandes Contribuyentes cuyas funciones y objetivos serán desarrollados en su Estatuto". No se procede al desarrollo de esta Unidad de forma especial y singularizada como resulta de la habilitación legal. La norma propuesta se limita a indicar que ejercerá las funciones y competencias que en el ámbito de la gestión tributaria ejerce la Subdirección de gestión tributaria y recaudatoria, pero sin más detalle, como si fuera una Subdirección más, salvo "sin perjuicio" de las que "deban entenderse atribuidas a la Dirección u otros órganos o unidades de la Agencia" (otro reenvío negativo). La Ley quiere que esta Unidad tenga un tratamiento especial, singular, en materia de funciones y objetivos, por eso hace mención expresa a la misma.

En el apartado 2 se hace referencia a una función de la Presidencia (“requisitos que han de cumplir los obligados tributarios para su consideración como grandes contribuyentes”) que debiera tener su acomodo entre las competencias del Presidente (art. 13 EATC). Por otra parte, la lógica del objetivo indica que es en este Estatuto donde se debiera contener el régimen de tales contribuyentes, que se ha pospuesto a la Resolución del Presidente, lo que no parece que sea procedente.

Artículo 23. La unidad de Auditoría interna e información tributaria.

En el apartado A) se debiera contener expresamente, para evitar los indeseables reenvíos, las funciones que se mencionan y que se hallan contenidas en el art. 25.1 LATC y en el art. 44 EATC. Se insiste que el relato funcional de las competencias de cada órgano debe tener un tratamiento uniforme, general y sistemático, evitando duplicaciones, reiteraciones y solapamientos.

En el apartado B), se atribuye a esta Unidad la función de “proponer el desarrollo de las líneas estratégicas generales de la Agencia”. Se recuerda que el art. 5 EATC contiene directrices estratégicas de la Agencia, que se concretarán en medidas puntuales en el Plan de Acción Anual (art. 34 EATC), significándose que según el apartado 2 del citado artículo tal Plan lo aprueba el Consejo Rector previa elaboración por la Dirección de la Agencia. Debieran, pues, sistematizarse las distintas funciones orgánicas en relación con el cometido que se pretende, sin olvidar que el art. 13.1 EATC atribuye a la Presidencia la “dirección estratégica” de la Agencia.

Artículo 24. La Secretaría General.

Se le atribuye la competencia general en materia de “organización y de los recursos humanos, planificación, programación, ejecución y control del presupuesto, contratación y gestión del patrimonio y apoyo y asistencia jurídica a la gestión”. Es obvio que tal declaración genérica de competencias no procede, pues en los señalados ámbitos funcionales otros órganos también son competentes para resolver lo procedente. Seguramente, sería más apropiado señalar que la Secretaría General es el órgano de *gestión* (en el sentido de instrucción) en las materias reseñadas.

En el apartado 2.C).a) se le atribuyen competencias de “elaborar el anteproyecto de presupuestos de la Agencia”, cuando el art. 40.1 EATC le atribuye a la Dirección de la Agencia “elaborar anualmente la propuesta del anteproyecto de presupuesto”.

Asimismo, en el apartado C).c) se le atribuye la función de “llevar a cabo la gestión patrimonial y la contratación administrativa de la Agencia”, siendo así que de conformidad con los arts. 42 y 43 EATC el órgano competente en tales materias es la Dirección.

En el apartado E) se considera, finalmente, que le corresponde las funciones que se le atribuyan “mediante disposición o por el Consejo Rector o que se le deleguen”. Asimismo, en este mismo apartado se hace referencia a funciones propias definidas por reenvío a las contempladas en el art. 15 del Decreto 212/1991, que debieran incorporarse expresamente al texto de la norma reglamentaria propuesta, para facilitar su conocimiento por los aplicadores de la misma.

Finalmente, donde se refiere a “Secretario” debe decir “persona titular de la Secretaría General”.

Artículo 26. Las Dependencias y Administraciones de tributos y de recaudación.

Apartado 2.

Dispone que el Jefe de la Dependencia tendrá el rango que se determine en la relación de puestos de trabajo. Las Jefaturas de Dependencia serán cubiertas por funcionarios de carrera, en los términos que precise la relación de puestos de trabajo, mediante “concurso de méritos o de libre designación”. Se recuerda el carácter restrictivo de la libre designación, solo aplicable excepcionalmente. Igual recordatorio cabe formular respecto de los titulares de las Delegaciones Tributarias Insulares (art. 28.3 EATC).

Artículo 27. Los Servicios.

Se refiere indistintamente a servicios” y “Servicios”. Debe precisarse si se trata de la misma unidad organizativa, como parece, o si se trata de dos realidades organizativas distintas. Que se refiera a una misma unidad administrativa se desprende del hecho de que las Jefaturas de Servicio serán cubiertas, por funcionarios de carrera, mediante “concurso de méritos o de libre designación” (técnica, ésta última, de excepcional aplicación), con convocatoria pública y cuya aplicación no procede para la cobertura de las jefaturas de servicio ordinarias. En cuanto a lo que se refiere a que el rango será determinado en la relación de puestos de trabajo, ya está determinado, “Jefatura de Servicio”; en la relación de puestos de trabajo. Lo que debe determinarse son las características del puesto y, por supuesto, el sistema de provisión, pero no el rango.

Artículo 29.

Se produce una repetición en la denominación del R.D. 1065/2007.

Artículo 33.

En el apartado f) está ausente la mención al procedimiento regulado en el art. 29.4, segundo párrafo EATC.

Artículo 34. Plan de Acción Anual.

Según su apartado 1, el Plan de Acción Anual es el instrumento que define “las metas mensurables que deben ser cumplidas en el período anual al que se refiere”. A tal efecto, deberá proceder a “la definición de los objetivos que se tienen que alcanzar”, y a tales objetivos se refiere asimismo parcialmente el art. 35 EATC. Por lo expresado, respecto del art. 33 EATC, debiera efectuarse una regulación sistemática y complementaria del contrato de gestión y del Plan de Acción Anual. La regulación es parcialmente coincidente y en ocasiones asistemática. El contrato de gestión debiera señalar *objetivos a cumplir* y el Plan de Acción Anual *los medios* para lograrlo.

Artículo 38. Plan Anual de Formación y Perfeccionamiento.

No se menciona el órgano de la Agencia competente para la aprobación del denominado Plan Anual de Formación y Perfeccionamiento. Consta (apartado 2) que lo elabora la Secretaría General a partir de las propuestas efectuadas por las Subdirecciones y por el personal de la Agencia, y que la aprobación “se realizará *en coordinación* con la Consejería competente en materia de formación de los empleados públicos. No se dice qué órgano de la Agencia interviene, parece que la aprobación correspondería conjuntamente a la Secretaría general de la Agencia y la Dirección General de la Función Pública. Sería necesario determinarlo.

Artículo 42. Contratación.

Su apartado 2 dispone que la Dirección es el “órgano de contratación de la Agencia”. Se recuerda que según el art. 24.2.C.c) EATC la Secretaria General es competente para “la contratación administrativa de la Agencia”, siendo oportuno distinguir a estos efectos entre *instrucción y resolución*.

Artículo 43. Patrimonio.

Atribuye a la Dirección el ejercicio de “las facultades en materia de patrimonio no atribuidas expresamente a otro órgano”. Se recuerda que según el art. 24.2.C.c)

EATC corresponde a la Secretaría General “la gestión patrimonial” de la Agencia Si hubiera otro órgano con competencias expresas en la materia, debiera constar quién y en qué supuestos y hacer la oportuna incorporación en el relato competencial.

Artículo 54. Apartado 3. Recursos y medios informáticos.

Menciona una competencia de la Presidencia (creación y regulación de la “sede electrónica de la Agencia”), que debiera figurar entre las competencias de la Presidencia (art. 13 EATC).

Artículos 56 y 57.

El art. 56 EATC se refiere a la colaboración de la Agencia con las Administraciones públicas y otras entidades vinculadas o dependientes (se supone que Administraciones no tributarias), procedimiento cuya iniciativa corresponde a la Dirección de la Agencia -competencia que debiera figurar expresamente entre las que posee tal órgano (art. 15 EATC)-, correspondiéndole también la iniciativa cuando se trate de encomienda y delegación de funciones (apartado 2), función que asimismo debiera figurar entre las que expresamente se le asignan a la Dirección.

Finalmente, el art. 57 EATC hace referencia en su apartado 2 a la posibilidad de que la Agencia pueda “celebrar convenios de colaboración, cooperación y coordinación con las Administraciones tributarias de otras Comunidades Autónomas”. Al margen de que la coordinación solo procede por quien posea la cualidad de *primus inter pares* -lo que no es el caso-, debe recordarse que la posibilidad de realizar tales convenios deberá someterse a los requisitos y condiciones estatutariamente previstos (art. 39 del Estatuto de Autonomía de Canarias).

C O N C L U S I Ó N

Se considera conforme a Derecho el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Tributaria de Canarias.

En los Fundamentos IV y V del presente Dictamen se formulan observaciones de carácter general y al articulado.