



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 4 1 / 2 0 1 5

(Pleno)

La Laguna, a 30 de junio de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Económico-Administrativa de Canarias (EXP. 230/2015 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

**Antecedentes y tramitación procedimental.**

1. Se interesa por el Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 27 de mayo de 2015, con fecha de entrada en este Consejo Consultivo el 2 de junio de 2015, dictamen preceptivo, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Económico-Administrativa de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2015, como resulta del certificado gubernativo del Acuerdo de toma en consideración y solicitud de dictamen, de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa del Proyecto de Decreto de la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, de fecha 27 de febrero de 2015, (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; apartado 1 de la norma vigesimosexta en relación con la vigesimooctava del

---

\* Ponente: Sr. Lazcano Acedo.

Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

- Informe del Viceconsejero de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea, de 29 de abril de 2015, sobre las observaciones formuladas por los Departamentos a los cuales se les ha dado traslado del Proyecto de Decreto.

- Informe emitido por la Subdirectora de la Unidad de Auditoría Interna (Viceconsejería de Hacienda y Planificación), de 13 de marzo de 2015, en relación con lo establecido en el art. 2 de la Ley 26/2010, de 16 de julio, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que dispone que se asume por la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, en los términos del segundo párrafo de la letra "C" del art. 59.1, y con el alcance previsto en el art. 54.1 (tributos cedidos por el Estado), de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

- Informe de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, de 11 de marzo de 2015 (apartado 1 de la letra "h" de la norma tercera en relación con la norma 25ª del Decreto 20/2012, del Presidente). No se efectúan observaciones salvo una recomendación referente a los criterios de celeridad y gratuidad en la norma proyectada.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, de 13 de marzo de 2015, que no realiza observaciones al Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de fecha 18 de marzo de 2015, en cumplimiento de las normas correspondientes del Decreto 20/2012, del Presidente, sugiriendo, como coproponente, un cambio de orden entre los Capítulos III y II del Proyecto de Decreto, que justifica.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 30 de marzo de 2015 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias]. Concluye que el Proyecto de Decreto no

produce impacto económico directo en el entorno socioeconómico al que va a afectar, no tiene incidencia fiscal, no afecta a los escenarios presupuestarios plurianuales ni a programas de actuación plurianual; tampoco existe impacto sobre medios humanos ni supone cambios organizativos.

- Informe del Área-Oficina de Modernización Administrativa de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia Justicia e Igualdad, de 10 de marzo de 2015, que no formula observaciones.

- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de fecha 22 de abril de 2015, si bien realiza determinadas observaciones.

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 19 de mayo de 2015, con observaciones.

- Informe suscrito, respectivamente, por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Economía, Hacienda y Seguridad, y de Presidencia, Justicia e Igualdad, que concluye que el Proyecto de Decreto reúne los requisitos para ser sometido a la toma en consideración del Gobierno de Canarias. El objeto de la norma proyectada, organización administrativa en materia hacendística, determina que la propuesta sea conjunta de las Consejerías de Economía, Hacienda y Seguridad y de Presidencia, Justicia e Igualdad, de acuerdo con el art. 15.a) del Reglamento Orgánico de esta última Consejería, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de fecha 21 de mayo de 2015, en sesión celebrada el mismo día.

No figura en el expediente remitido la memoria económica; ahora bien, el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, adscrita a uno de los Departamentos proponentes de la norma que se analiza, en su apartado 3, denominado, precisamente, memoria económica, indica la ausencia de impacto económico en el entorno socioeconómico; tampoco tiene incidencia fiscal, ni impacto sobre planes o programas de recursos humanos.

Así pues, en la tramitación del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

## II

### Preceptividad del dictamen.

En el DCC 442/2014, de 2 de diciembre de 2014, emitido en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia tributaria Canaria, se expresaba:

«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 (...) señalando específicamente el alcance de tal reglamento [artículo 3 de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria], 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».

Y añade:

«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, (...) 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 Proyecto de Ley confirma esta naturaleza reglamentaria del Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria 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 Agencia Tributaria Canaria y su modificación; y cuando su disposición final segunda, titulada "Desarrollo reglamentario", fija un plazo para que el Gobierno apruebe el Estatuto de la Agencia tributaria Canaria».

El dictamen solicitado es, pues, preceptivo en virtud del art. 11.1.B.c) de la Ley 5/2002, desarrollando entre otros los arts. 29 a 36 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de Canarias, modificada por la Ley 9/2014, de 6 de noviembre.

### **Sobre el Gobierno en funciones.**

El 24 de mayo de 2015 se celebraron elecciones al Parlamento de Canarias. El art. 20 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento y continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Por consiguiente, el Gobierno desde el 24 de mayo pasado está en funciones.

El Gobierno tomó el Acuerdo de toma en consideración y de solicitud de dictamen de este Proyecto de Decreto el 22 de mayo de 2015, dos días antes de las elecciones. Como dijera este Consejo en su Dictamen 240/2015, de 30 de junio, “ningún inconveniente hay en que el Presidente del Gobierno en funciones haya solicitado la emisión del dictamen mediante escrito de 26 de mayo de 2015, con registro de salida de 1 de junio de 2015 y entrada en este Consejo el 2 de junio de 2015, después de las elecciones, toda vez que se considera que el Presidente en funciones está dando cumplimiento a un Acuerdo gubernativo adoptado en plenitud funcional, por lo que tal proceder puede considerarse como despacho ordinario de asuntos”.

Emitido el dictamen, la norma propuesta deberá ser aprobada, estando el Gobierno aún en funciones. Respecto del alcance de las potestades de un Gobierno en funciones, este Consejo, en el citado DCC 240/2015, indicó:

«La jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto del alcance funcional de un Gobierno en funciones (STS 20 de septiembre de 2005), asumida por este Consejo Consultivo en varios de sus dictámenes (DDCC 42/1995, 43/1995, 63, 73, 85 y 86/1999) había venido considerando que un Gobierno en funciones no debería tomar en consideración ni aprobar un reglamento de desarrollo o ejecutivo de ley por cuanto el ejercicio de la potestad reglamentaria excedía del concepto “despacho ordinario de asuntos”, al tratarse de un acto de “orientación política”.

No puede desconocerse sin embargo que recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2013 (RJ 2013/3920) parece matizar el alcance de los antedichos conceptos jurídicamente indeterminados.

Indica tal sentencia que “el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan, pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales”. Por

otra parte, son diferentes las causas generadoras de un Gobierno en funciones, por lo que en unos casos el interregno "será breve" (exigencia de responsabilidad política) mientras que en otros (elecciones) la interinidad "puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios meses". En consecuencia "el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo".

En efecto, (...) "la Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones". Sí indica que un Gobierno en plenitud funcional ejerce las funciones de "dirección de la política interior (...) para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria" (...). Si esto es lo que hace un Gobierno en plenitud funcional, "es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones".

Respecto de esta cuestión, la sentencia citada precisa que "el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya".

A tales efectos, son *actos de orientación política* "aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado"; también explica que queden "en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales" (art. 21 de la Ley 50/1997). Tampoco puede "disolver una o ambas Cámaras, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, actos de clara orientación política", concluyendo que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer "no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan".

Es por ello que la determinación del alcance funcional de un Gobierno en funciones obliga a "examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal". Criterio que, por lo demás, se confirma si atendemos al hecho de que una interpretación extensiva de tales limitaciones funcionales "supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o

dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el “despacho ordinario de los asuntos” públicos parece comprender todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Lo que quiere decir que se amplía el concepto “despacho ordinario de asuntos”, tanto por las diferentes causas de un Gobierno en funciones como por la necesidad de que no haya solución de continuidad en el ejercicio de la dirección política del Estado, y se restringe el concepto “actos de orientación política”, que parece referirse a los actos político-constitucionales y a los actos normativos primarios, que son los que en puridad pueden cambiar la orientación política del Estado.

Este Consejo lógicamente no puede desconocer la doctrina sentada por la señalada Sentencia, que continúa y profundiza la jurisprudencia anterior. Aplicados los antedichos criterios al Proyecto de Decreto sometido a la opinión de este Consejo, su contenido no parece exceder de los límites antedichos y, en consecuencia, su aprobación puede ubicarse con naturalidad en el concepto “despacho ordinario de asuntos”».

### III

#### **Sobre la competencia.**

1. El Gobierno de Canarias ostenta “la potestad reglamentaria”, de acuerdo con el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y el art. 22 y concordantes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por su parte, el art. 32.a) de la citada Ley 1/1983 atribuye competencia a los Consejeros para preparar y presentar al Gobierno los Proyectos de Decreto sobre cuestiones que se relacionen con su ámbito departamental.

2. Los arts. 30.1 y 30.30 EAC atribuyen, respectivamente, competencia exclusiva a Canarias en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” y en materia de “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”. El artículo 32.6 EAC le atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución respecto al régimen

jurídico de su Administración Pública y de los entes públicos dependientes de ella. Esta potestad de autoorganización debe ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado dictada al amparo del art. 149.1.18ª de la Constitución.

Dada la materia tratada en el Proyecto de Decreto, este marco competencial debe ponerse en relación con lo dispuesto en el art. 45 EAC (Hacienda y Patrimonio propios) y los arts. 49 y 50 EAC (recursos de esta Comunidad y de las Islas).

Canarias, por otra parte, ostenta competencia para la regulación específica de las reclamaciones económico-administrativas comprendidas en el Título III (arts. 29 y ss. de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias), cuya disposición final quinta autoriza al Gobierno de Canarias a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y aplicación.

## IV

### Objeto y estructura.

1. La entrada en vigor de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias, ha modificado el art. 30 de la Ley 9/2006 suprimiendo la Junta Central Económico- Administrativa de Canarias así como las Juntas Territoriales Económico-Administrativas de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, constituyendo la Junta Económico-Administrativa de Canarias como único órgano competente en dicha materia.

El objeto del Reglamento que se aprueba a través del presente Proyecto de Decreto es completar la regulación normativa del Título III de la citada Ley 9/2006 en lo que afecta a la organización y funcionamiento de la Junta Económico-Administrativa de Canarias, atendiendo así la exigencia de desarrollo reglamentario contenida a lo largo de su articulado. Asimismo, modifica el Reglamento Orgánico del departamento competente en la materia para adaptarlo a las modificaciones producidas.

2. En cuanto a la estructura de la disposición normativa, el Proyecto de Decreto está integrado por una introducción a modo de preámbulo; un artículo único, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Económico-Administrativa de Canarias; dos disposiciones finales, la primera, apartado uno, modifica los apartados 2 y 3 del art. 2 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda (*y Seguridad*), aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero, a los que da nueva redacción; en su apartado dos, modifica el art. 25. *bis* del Reglamento Orgánico citado, integrando la Junta Económico-Administrativa de

Canarias en la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, sin perjuicio de su independencia funcional en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. La entrada en vigor del Decreto, el mismo día de su publicación, se regula en la disposición final segunda.

3. El Proyecto de Reglamento (PR) a aprobar por el Decreto de referencia organiza su contenido en cuatro Capítulos.

El Capítulo I comprende dos artículos, el art. 1, composición de la Junta Económico-Administrativa, y el art. 2, sobre la organización de la Junta, que fija su sede donde la tenga la Consejería competente en materia de Hacienda y la integra en el órgano del Departamento con competencias en materia tributaria, sin perjuicio de que el Pleno y los órganos unipersonales puedan constituirse en cualquier oficina de las de la Junta situadas en territorio de la Comunidad Autónoma entendiéndose las resoluciones dictadas, en todo caso, en el lugar donde la Junta tenga su sede.

El Capítulo II regula el funcionamiento de la Junta (art. 3), su constitución y funcionamiento (art. 4), y el régimen necesario de las actas de las sesiones (art. 5).

El Capítulo III, sobre los órganos unipersonales, los describe en el art. 6 y les otorga competencias en el art. 7.

Finalmente, el Capítulo IV (arts. 8 y 9), regula la composición y funcionamiento de la Sala Especial para la Unificación de Doctrina.

## V

### Observaciones al Proyecto de Decreto.

#### Disposición final primera. Apartado 2, que da nueva redacción al art. 25. *bis*.

Este precepto, en su apartado segundo, último inciso, debiera completar su contenido, dada su cita de la independencia funcional, con un párrafo del siguiente tenor: “(...) y sin perjuicio de los criterios de independencia funcional, celeridad y gratuidad reconocidos en el art. 30.2, en la (...)”.

### Observaciones al Proyecto de Reglamento.

#### Artículo 1.2.

El contenido de su párrafo segundo, conforme al cual el Presidente, en los casos expuestos, será sustituido por el Vocal más antiguo, resulta incompleto. Debiera añadirse que en el supuesto de coincidencia en la antigüedad, será sustituido el de

mayor edad, mediante una frase del siguiente tenor: *“En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, el miembro más antiguo o, en su defecto, el de mayor edad, sustituirá al Presidente hasta que cese la causa de la sustitución”*.

#### **Artículo 1.3, segundo párrafo.**

El segundo párrafo del apartado tercero determina que “el Presidente podrá asignar sus asuntos a otro Vocal”. Se debe considerar una redacción alternativa. Puesto que la Junta Económico Administrativa de Canarias está compuesta por el Presidente y dos Vocales, sería más preciso determinar que “(...) *el Presidente podrá asignar sus asuntos al otro Vocal*”.

#### **Artículo 3, apartados 2 y 3.**

Debiera precisarse, aclararse, el conflicto de normas que surge de la lectura de ambos preceptos, puesto que en uno se atribuye la competencia pretendida al Presidente, y en el siguiente a los Vocales.

#### **Artículo 3.5.**

El art. 31 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, no contempla, expresamente, la presencia de los “ponentes”.

#### **Artículo 6.**

Para la consideración “de cada uno de los vocales” como órganos unipersonales, debe determinarse su dependencia jerárquica y la delimitación de sus funciones y competencias (art. 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

#### **Artículo 7.**

Respecto de las competencias de los órganos unipersonales, determina que podrán declarar la inadmisibilidad de una reclamación, acordar el archivo de actuaciones, resolver cuestiones incidentales o declarar la inadmisibilidad del recurso extraordinario de revisión previsto en el art. 37 de la Ley 9/2006. Tal redacción podría inducir a considerar que se trata de un ejercicio arbitrario de funciones, si no se determina que su actuación -inadmisión, archivo y resolución- deberá motivarse jurídicamente, exigencia común a los actos administrativos en general y a los tributarios en particular (art. 54 de la Ley 30/1992 y art. 215 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

### Artículo 8.

Puesto que la norma se ha decantado por la existencia de dos Vocales, la línea cuatro de este precepto debe decir "(...) *los dos Vocales de dicha Junta*, (...)". Asimismo, debe suprimirse la reiteración producida con la frase "(...) del departamento competente en materia tributaria (...)".

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Composición, Organización y Funcionamiento de la Junta Económico-Administrativa de Canarias, sometido a la consideración de este Consejo Consultivo, se ajusta al Ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

No obstante se efectúan algunas observaciones puntuales en el Fundamento V.