

Dictamen n.º: **381/23**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **13.07.23**

DICTAMEN del pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 13 de julio de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el reglamento sobre el régimen jurídico y organizativo de las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en el ámbito de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de junio de 2023 tuvo entrada en este órgano consultivo, la solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Economía, Hacienda y Empleo en funciones sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 342/23, comenzando al día siguiente el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica

Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento de este dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen tiene por objeto aprobar un nuevo reglamento sobre el régimen jurídico y organizativo de las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en el ámbito de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid, que pretende actualizar la regulación de esta materia a la normativa vigente, y regular el régimen jurídico y la organización de la Junta Superior de Hacienda.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de otra dispositiva, conformada por un único artículo por el que se aprueba el reglamento con una disposición derogatoria y otra final. El reglamento consta de veinte artículos divididos en tres capítulos, una disposición transitoria y otra, final.

En referencia al contenido material de los preceptos y la parte final, señalaremos:

- El capítulo I lleva por título “*Ámbito de aplicación y disposiciones generales*”. El artículo 1 establece el ámbito de aplicación, y el 2 regula la asistencia a la Junta Superior de Hacienda.

- El capítulo II, se denomina “*Régimen Jurídico*” y regula: la normativa aplicable en la tramitación de reclamaciones económico-

administrativas (artículo 3), la normativa aplicable en la tramitación de recursos en vía económico-administrativa (artículo 4), la normativa aplicable en la tramitación de rectificación de errores (artículo 5), la normativa aplicable sobre órganos colegiados (artículo 6) y por último, la aplicación de equivalencias a los miembros de la Junta Superior de Hacienda (artículo 7).

- El capítulo III versa sobre la *“Composición, organización y funcionamiento de la Junta Superior de Hacienda”*, y consta de los siguientes artículos: composición (artículo 8), pleno (artículo 9), salas (artículo 10), órganos unipersonales (artículo 11), otro personal adscrito a la Junta Superior de Hacienda (artículo 12), funciones del presidente (artículo 13), funciones del secretario (artículo 14), funciones de los vocales (artículo 15), ejercicio de funciones (artículo 16), ausencia, vacante o enfermedad del presidente o del secretario (artículo 17), convocatorias y constitución de la Junta Superior de Hacienda en pleno o salas (artículo 18), adopción de resoluciones y acuerdos por el pleno o salas (artículo 19) y actas de las sesiones (artículo 20).

En cuanto a su parte final, la disposición transitoria única establece el régimen jurídico aplicable a la tramitación de los procedimientos en curso, y la disposición final única se refiere a la habilitación al titular de la consejería competente.

TERCERO.- Contenido del expediente administrativo.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

- El proyecto de decreto en su versión final, junto con su correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de fecha 24 de mayo de 2023.

- Tres versiones anteriores de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y del proyecto de decreto, de fechas 6 de febrero, 6 de marzo y 3 de abril de 2023.

- Sendos informes de impacto por razón de género, y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 7 de febrero de 2023 por la Dirección General de Igualdad.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 8 de febrero de 2023 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 8 de febrero de 2023.

- Informe de la Intervención General de 9 de febrero de 2023.

- Informe 5/2023, de 16 de febrero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías entonces denominadas: Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades; Familia, Juventud y Política Social; Cultura, Turismo y Deporte; Transportes e Infraestructuras; Sanidad; Presidencia, Justicia e Interior; Administración Local y Digitalización que no formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de observaciones formuladas el 17 de febrero de 2023 por la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

- Resolución de 6 de marzo de 2023 del director general de Tributos, por la que se somete el proyecto de decreto a los trámites de audiencia e información pública.

- Informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, el 11 de abril de 2023.

- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 18 de mayo de 2023.

- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno y viceconsejero de Asuntos Jurídicos, de 7 de junio de 2023 relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

Esta Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, ya que: *“deberá ser consultada en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello, ex artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El presente proyecto participa de la naturaleza de un reglamento ejecutivo, ya que se trata de una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación

de permanencia y que innova el ordenamiento jurídico, derogando - además- el reglamento anterior. Así, el proyecto dictaminado despliega sus efectos en el ámbito tributario y, además, regula el régimen jurídico de la Junta Superior de Hacienda.

Al respecto, es de aplicación lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012) en la que afirma que: *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

Es de recordar, además, la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 368/20, de 8 de septiembre y 462/20, 13 de octubre, o el 89/23, de 23 de febrero) que señalan: *“la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes, lo que presupondría la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia (Sentencias de 16 de junio de 2006 y de 15 de octubre de 2008)”*.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos.

Así, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) y de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señala: *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que*

institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

Así mismo, la Sentencia de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016), que afirma: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (...).*

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia”.

Por último, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

Para analizar esta cuestión, hemos de partir de que la Constitución Española establece en su artículo 156.1, el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, que debe ejercerse *“con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal”*. A ello se ha de añadir que la citada autonomía financiera, según señala la STC 181/1988, de 4 de abril, está sujeta a limitaciones derivadas de la

competencia estatal sobre la Hacienda en general, que se contiene en el artículo 149.1.14^a de la CE.

De la abundante jurisprudencia constitucional en esta materia (SSTC 63/1986, 201/1988, 96/1990, 13/1992, 135/1992, o las SSTC 130/2013, de 4 de junio y 192/2000, de 13 de julio), destacaremos por su carácter resumido y didáctico, lo manifestado en la Sentencia 65/2020, de 20 de julio, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad formulado por el presidente del Gobierno contra el Código tributario de Cataluña:

«Debe precisarse que, pese a la garantía constitucional de la autonomía financiera conferida a las comunidades autónomas (art. 156.1 CE), el artículo 157.1 de la CE no diseña un concreto modelo de hacienda autonómica, ya que se limita a enumerar las distintas clases de rendimientos de que pueden disponer las comunidades autónomas, entre los que se encuentran los derivados de “a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado” y de “b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales”. Es, pues, la LOFCA la que, con carácter general y sobre los apoyos ofrecidos por la Constitución, establece un modelo para todas las comunidades autónomas de régimen común en el que se incluyen estos dos recursos tributarios (...).

Cabe asimismo advertir que el art. 157.1 CE tampoco establece el sistema de distribución de competencias sobre los distintos recursos tributarios de cuyo producto puede ser titular la comunidad autónoma, que habrá que buscar no solo en otros preceptos constitucionales (...), sino también en el bloque de la constitucionalidad. Concretamente, en la LOFCA, como norma estatal que delimita las competencias financieras autonómicas».

Esto sentado, vemos que concretando el marco normativo que rige la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas éste

viene dado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) dictada en desarrollo del artículo 157.3 de la Constitución Española. Pues bien, en lo que aquí nos afecta, su artículo 20.1.a) dispone que el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por las respectivas Administraciones en materia tributaria, corresponderá, cuando se trate de tributos propios de las comunidades autónomas, a sus propios órganos.

De acuerdo con esta previsión legal, el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispuso lo siguiente:

“1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de sus propios tributos, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a los mismos, corresponderán a la Comunidad de Madrid, que dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

2. En el caso de los impuestos cuyos rendimientos hubiesen sido cedidos, el Consejo de Gobierno asumirá, por delegación del Estado, la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

3. La gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión, en su caso, de los demás impuestos del Estado recaudados en el ámbito de la Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir de éste y de la colaboración que

pueda establecerse, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo”.

Al respecto, es oportuno apuntar que la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid se desenvuelve no sólo en la esfera de la gestión, inspección y recaudación de sus propios tributos, sino que también sobre los demás ingresos de derecho público. En particular, en materia de revisión de actos en vía administrativa mediante las reclamaciones económico-administrativas, el proyecto de decreto desarrolla lo dispuesto en los artículos 226 y ss. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) en el marco competencial autonómico.

La legislación estatal habilitante se completa con 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 (Ley 22/2009); y por la Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Ya en el ámbito autonómico, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983) atribuyó en su artículo 54, a la Junta Superior de Hacienda la naturaleza de órgano económico-administrativo de la Comunidad de Madrid, en desarrollo del concreto título competencial del ya transcrito artículo 26.1 de nuestro Estatuto de Autonomía.

El proyecto de decreto actualiza la regulación de dicho órgano ya existente, y al respecto, es de recordar la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, en materia de organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como “*algo*

inherente a la autonomía” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la *“potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía”* (STC 251/2006, de 25 de julio).

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que la Administración autonómica goza de suficiente cobertura competencial para la aprobación del proyecto de decreto. Además, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983.

Finalmente, diremos que la aprobación del decreto corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel legal, en el artículo 21.g) de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias viene dado por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación durante el primer año de legislatura de un Plan Normativo, que deberá ser publicado en el Portal de Transparencia.

Como sabemos, el Plan Normativo para la XII Legislatura fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, y en él, sí está incluido el proyecto de decreto dictaminado.

No obstante, llama la atención que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) al referirse a ello, se limita a reseñar que el proyecto sí está incluido en dicho plan, pero no menciona siquiera la evaluación *ex post*.

El apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deben ser objeto de esta evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo por el que se aprueba el Plan Anual Normativo, a diferencia de los planes

normativos anteriores, no contiene ninguna previsión sobre la evaluación normativa de las 126 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto de dictamen.

El artículo 3.4 del citado decreto establece que: *“las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa”*, sin enumerar ningún criterio que justifique la exclusión de la evaluación *ex post*.

Pues bien, en el presente caso, nada se indica en la MAIN sobre este análisis posterior, teniendo en cuenta, además, tanto la importancia como el contenido de la norma proyectada. Como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro.

Por tanto, en la redacción definitiva de la MAIN deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación *ex post*.

2.- Igualmente, el artículo 133.1 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021, y el artículo 60 de la LTPCM.

La MAIN señala que, en este caso, la propuesta no se ha sometido al trámite previo de consulta pública, justificándose en que la norma

proyectada carece de impacto en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los ciudadanos. Ahora bien, entendemos que la mención al carácter básicamente organizativo de la norma, no es acertada dado que estamos ante un reglamento ejecutivo, aun cuando en él se contiene una regulación de la Junta Superior de Hacienda.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud del artículo 19 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, siendo la Dirección General de Tributos, la competente en la materia.

No obstante, debe hacerse mención al reciente Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, que señala en su artículo 3 *que “corresponden a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo las competencias que actualmente ostenta”*.

4.- Por lo que se refiere a la MAIN, ésta se ha elaborado en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6.2 del Decreto 52/2021.

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 24 de mayo de 2023, y tres versiones anteriores. De esta manera, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de forma que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento, en especial, la descripción de la tramitación hasta culminar con una versión definitiva (artículo 6.3 del Decreto 52/2021).

Centrando nuestro análisis en la última MAIN, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, y los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la norma y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la MAIN explica que, por su objeto, no tiene efectos sobre la economía en general, ni sobre la competencia en el mercado. Y también significa que la propuesta no genera cargas administrativas, y que la aprobación del decreto no supondrá un incremento del gasto público, ni una disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid, según avala, además, el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos.

Asimismo, la MAIN contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021) por razón de género, en la infancia, adolescencia y familia, e igualdad.

Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Se indica que el proyecto normativo, según el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, no genera ningún impacto en ese ámbito.

Figura también el análisis del impacto por razón de género y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de

identidad y expresión de género e igualdad Social y no discriminación y 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual, ambas leyes de la Comunidad de Madrid.

Sobre el impacto por razón de género, el informe de la Dirección General de Igualdad afirma que tiene un impacto *“neutro”*. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del proyecto en este ámbito, por remisión al informe emitido por la Dirección General de Igualdad.

También contempla la MAIN la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros, el 11 de diciembre de 2009.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el entonces vigente Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actualmente, Consejería de

Familia, Juventud y Asuntos Sociales), con el contenido anteriormente expuesto.

Siguiendo el *iter* procedimental, y de acuerdo con el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 15.3 a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se estableció la estructura orgánica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (actualmente, de Presidencia, Justicia y Administración Local), se ha emitido por su Secretaría General Técnica, el informe 5/2023 de coordinación y calidad normativa, que ha realizado diversas sugerencias.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogada para el ejercicio 2023, la Dirección General de Presupuestos ha emitido informe preceptivo, el 8 de febrero del presente año, en sentido favorable al proyecto, ya que no supone un incremento del gasto autorizado ni compromete fondos de ejercicios futuros.

También consta el informe favorable firmado por el interventor general de la Comunidad de Madrid, el 9 de febrero de 2023, en el ejercicio de su actividad consultiva y advirtiendo que dicho informe no se emite en el ejercicio de la función interventora. Alude a que, según el proyecto de decreto, el interventor general de la Comunidad de Madrid o funcionario designado por éste, es vocal de la Junta Superior de Hacienda, en virtud del artículo 54.4 de la Ley 1/1983, y concluye, que la participación de la Intervención General en ella, lo es en calidad de vocal, sin ejercer las funciones de control propias de la Intervención.

Conforme a lo previsto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y en el artículo 4.3

del Decreto 52/21, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura. Su observación es en relación con la composición de las salas de la Junta Superior de Hacienda y sobre la necesaria presencia del presidente y secretario, la cual no fue asumida por el órgano proponente de la norma por los motivos que señala la MAIN.

Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de legalidad emitido por la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la norma, de fecha 11 de abril de 2023.

Además, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo.

Por ello, se ha evacuado el 18 de mayo de 2023 por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo con el conforme del abogado general, formulando tres consideraciones esenciales.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciarán los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Tributos, el proyecto de decreto se sometió a los trámites de audiencia e información pública, mediante la publicación el 7 de marzo de 2023 en

el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones, del 8 al 29 de marzo, sin que se presentaran alegaciones.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de hecho, con la norma proyectada se pretende una actualización de la regulación de las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en el ámbito de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid, y de la Junta Superior de Hacienda.

Expuestas estas premisas, procede analizar el contenido de la norma proyectada principiando por el título. Vemos que éste refleja la materia regulada, tal y como dispone la directriz 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa.

Sin embargo, observamos una diferencia con respecto al título del Decreto 286/1999, de 23 de septiembre (cuya derogación se propone), ya que antes se decía, reglamento “*de organización y régimen jurídico...*” y ahora se propone, reglamento “*sobre el régimen jurídico y organizativo...*”. Entendemos más acertado el empleo de la preposición “*de*”, que denota un asunto o materia, que “*sobre*”, cuya acepción aquí sería “*acerca de*”, según el diccionario de la lengua española.

I. Entrando ya al concreto análisis del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva, que cumple -en líneas generales- con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12.

En efecto, justifica la nueva regulación, describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

También contempla los trámites esenciales seguidos en la elaboración de la norma si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

De igual modo, argumenta la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la Ley de la LPAC y se describen someramente los aspectos novedosos de la nueva norma.

No obstante, de cara a mejorar la redacción y para una mejor comprensión del texto, realizamos las siguientes observaciones.

Ante todo, hemos de poner de manifiesto la amplia extensión de la parte expositiva, por lo que ha habido que dividirla en apartados (hasta cinco) siguiendo la recomendación de la Abogacía General.

A ello añadiremos, que la parte expositiva de un texto ha de ponerse en relación con su articulado, por lo que, siendo este de 20 artículos, se antoja a todas luces excesiva. La directriz 12 indica que: *“resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.

Además, si se compara con la parte expositiva del reglamento que deroga, vemos que el decreto de 1999 contenía más de 110 artículos, pero su parte expositiva era breve (15 párrafos), sin embargo, en el proyecto actual y pese a contar con solo 20 artículos, su parte expositiva duplica en extensión a su predecesora, con párrafos muy extensos y de contenido explicativo que, por otra parte, vemos que se

limitan a reproducir los de la MAIN. Este sería su lugar adecuado, y no en la parte expositiva del proyecto, que tiene otra finalidad.

Por todo ello, la parte expositiva de la norma proyectada ha de resumirse.

En el penúltimo párrafo del apartado II al referirse a los cambios normativos operados, se hace la mención: “*(cambios algunos muy recientes)*”, que habrían de concretarse, mencionando expresamente las leyes o reglamentos a los que se está refiriendo.

En el apartado V, en lo relativo al principio de transparencia, bastaría indicar que se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública mediante la publicación del proyecto normativo en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, trámite obligatorio como luego veremos, por lo que se aconseja suprimir la frase: “*y aun tratándose de una norma reglamentaria de contenido básicamente organizativo*”, pues solo la parte relativa a la Junta Superior de Hacienda tendría propiamente tal carácter.

Finalmente, en lo que respecta a la fórmula de promulgación, ha quedado redactada correctamente con la necesaria referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

II. El proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento que nos ocupa, contiene la disposición derogatoria única, que expresamente deroga el reglamento aprobado por el Decreto 286/1999, de 23 de septiembre; y después, una derogación tácita, referida a las normas “*que se opongan a lo dispuesto en este decreto*”. Esta última puede generar inseguridad jurídica y, en consecuencia, es preciso suprimirla, de conformidad con lo dispuesto en la directriz 41.

También contiene una disposición final única sobre la previsión de la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que es conforme a lo dispuesto en las directrices de técnica normativa.

III. A continuación, analizaremos el reglamento propuesto, cuya parte dispositiva consta de 20 artículos agrupados en tres capítulos, además de una disposición transitoria y otra final.

El artículo 1 en su primer apartado, no determina el objeto de la norma sino su ámbito de aplicación, cual es la tramitación de los procedimientos de reclamaciones económico-administrativas y recursos en vía económico-administrativa ante la Junta Superior de Hacienda, así como al procedimiento de rectificación de errores en que pudieran incurrir sus propias resoluciones.

Las reclamaciones económico-administrativas se cualifican por un doble aspecto, a saber: la materia sobre la que versan, y el objeto sobre el que recaen. Al respecto de ello, la LGT en su artículo 226 se ocupa del primer aspecto, y el 227 es relativo a los actos administrativos que pueden ser objeto de este tipo de reclamaciones.

Y en cuanto a su función, podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2007, que señalaba al respecto: *“la reclamación económico-administrativa constituye una vía específica para impugnar los actos tributarios ante la propia Administración y se erige en la vía previa que es necesario agotar para acudir al recurso contencioso-administrativo. Se trata de una cuestión imperativa, y de orden público procesal”*. En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2001.

En el texto propuesto, el apartado 2 del artículo 1 regula la materia sobre la que versan estas reclamaciones. Al respecto, vemos que se han incorporado las dos aportaciones realizadas por la Abogacía General en

el listado de las cinco materias: una, en la letra a), añadiendo los recargos sobre los tributos (tal y como dispone el artículo 226 a) de la LGT) y otra, en la letra e), sobre la necesidad de que sea una ley estatal la que introduzca cualquier otra materia en esta relación, y ello por imperativo del artículo 226 b) de la LGT.

El apartado 3, se refiere al otro aspecto antes referido, disponiendo cuáles son los actos susceptibles de las reclamaciones económico-administrativas. Y lo hace por remisión a la LGT, en concreto a su artículo 227, como no podía ser de otra forma dado que, el artículo 8.1 de la propia LGT establece el principio de reserva de ley para la determinación de los actos susceptibles de reclamación económico-administrativa. Sin embargo, la frase final: *“excluyéndose aquellos que, por su propia naturaleza, no puedan integrarse como actos propios de las materias contempladas en el apartado anterior”*, es confusa y puede generar inseguridad jurídica, pues para establecer una excepción a la interposición de una reclamación económico administrativa ha de efectuarse de forma clara y precisa, no por remisión *“a la naturaleza”* de los actos administrativos.

Por ello, es necesario bien revisar la redacción, o simplemente, suprimir esa frase por superflua.

Retomando el texto que se nos propone, el apartado 4 del artículo 1, señala los casos en los que no se admitirá la reclamación económico-administrativa respecto de determinados actos. Vemos aquí que se ha dado cumplimiento a la consideración esencial efectuada por la Abogacía General, incorporando al texto el supuesto de la letra b) relativo a la reclamación en vía administrativa previa a la vía judicial laboral.

El capítulo I del proyecto, se cierra con el artículo 2 que se titula *“Asistencia a la Junta Superior de Hacienda”*.

Pues bien, dicho título puede inducir a confusión, pues el contenido del precepto se refiere propiamente a la colaboración con la Junta Superior de Hacienda. A tal efecto, se obliga a los órganos y centros directivos de la Administración autonómica a prestar a la Junta, la colaboración requerida por esta en el curso de los procedimientos económico-administrativos. No se refiere, por tanto, a la “*asistencia*” de los vocales a las sesiones de la Junta Superior de Hacienda, como podría sugerir dicha denominación. En consecuencia, y por mor de la directriz que señala que los títulos de los artículos han de reflejar su contenido, se estima conveniente cambiar el título por otro que refleje el auxilio administrativo a la Junta Superior de Hacienda.

Abordamos ya el capítulo II de la norma propuesta, que se refiere al “*régimen jurídico*”.

Los artículos 3 a 5 contienen la normativa aplicable a la tramitación de las reclamaciones económico administrativas, a los recursos en vía económico administrativa y a la rectificación de errores materiales o de hecho. En todos los casos se hace una remisión a la normativa estatal, esto es a la LGT y al Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.

A continuación, efectuaremos la necesaria consideración de que la aplicación de la normativa estatal a los procedimientos de este capítulo II de la norma proyectada, viene dada porque -según refiere la jurisprudencia que veremos a continuación- la LGT se configura como la norma de procedimiento administrativo tributario común aplicable a todas las Administraciones tributarias.

En efecto, la STC 192/2000, de 13 de julio, dictada en un conflicto de competencia planteado por el Estado contra la Junta de Extremadura relativa a los tributos cedidos por el Estado y gestionados

por la Junta de Extremadura, señaló en su FJ 6, y en lo que aquí nos interesa: *“En definitiva, la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 de la CE determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado”*.

Con la promulgación de la vigente LGT, su artículo 1 dispone que: *“esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del art. 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución Española”*.

A mayor abundamiento y en cuanto a esta unidad del sistema tributario en su conjunto, que debe ser respetada por las Administraciones autonómicas, resulta oportuno traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de enero de 2012 (recurso 4318/2008) en la que se desestima el recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Guipúzcoa confirmando la sentencia dictada el 13 de junio de 2008 por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la que se afirmaba precisamente que: *“la LGT es una norma de procedimiento administrativo tributario común, aplicable a todas las Administraciones tributarias”*.

Pues bien, su fundamento jurídico cuarto es muy claro al decir que: *“la consecuencia lógica y coherente con el sistema constitucional y con la normativa autonómica, es que la LGT sea una norma de procedimiento administrativo tributario común, aplicable a todas las Administraciones tributarias, de manera que las especialidades del Concierto Económico y la potestad normativa tributaria que se reconoce en dicha Ley y en el Estatuto de Autonomía no permiten afirmar, como*

pretende la recurrente, que las Juntas Generales puedan regular un distinto sistema de revisión de los actos en vía administrativa”.

Después, se hace referencia a la Sentencia de esa Sala de 9 de diciembre de 2004 (recurso 7893/1999) que establece que: *“la unidad del sistema tributario tiene un carácter instrumental respecto del principio de igualdad de los españoles (...)”*. Para concluir que: *“Así pues, tanto la Constitución como las normas legales antedichas configuran un marco común tributario, asignando a la Ley General Tributaria una función reguladora de todas las Administraciones tributarias, estableciendo los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español, constituyendo una normativa procedimental común en materia tributaria”*.

En adición a ello, hemos de poner de manifiesto que esta línea jurisprudencial se ha mantenido en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2023 (recurso 878/2021) cuyo fundamento jurídico tercero vuelve a citar y a remitirse a las dos sentencias antedichas de los años 2004 y 2012.

Retomando el texto de proyecto y respecto de la expresión del artículo 4 de que: *“se declara aplicable”* la normativa estatal citada en el artículo anterior, es jurídicamente inadecuada, por cuanto que la LGT y el reglamento que lo desarrolla son aplicables por sí mismos, sin necesidad de que un reglamento autonómico tenga que *“declararlo”*. Por ello, debe revisarse su redacción.

En cuanto a las previsiones relativas a los órganos colegiados contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público (LRJSP), diremos que éstas son inmediatamente aplicables *per se*, a la Junta Superior de Hacienda como órgano colegiado. Y en tal sentido, lo recoge el artículo 6 del proyecto.

La referencia del artículo 7, a las equivalencias de la legislación estatal respecto a los miembros de los tribunales económico-administrativos que han de aplicarse a los integrantes de la Junta Superior de Hacienda, es innecesaria, como por otra parte también señala la Abogacía General en su informe.

Abordando ya el capítulo III del proyecto, este versa sobre la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid, desarrollando reglamentariamente lo dispuesto en el artículo 54 en sus apartados 4 a 7 de la Ley 1/83.

En primer lugar, diremos que este órgano fue creado en su día, por mor de la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid referida a su potestad auto organizativa, como manifestación central del principio de autonomía. Con el proyecto de decreto se aborda una reforma de su regulación que incluye la reducción en dos vocales (pasando de 8 a 6), así como otros aspectos de su funcionamiento.

En segundo término, conforme a lo dispuesto en la LRJSP se acoge una concepción clásica de la figura del órgano administrativo, definidos como: *“unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”* (artículo 5.1).

Así las cosas, la Junta Superior de Hacienda se configura como un órgano colegiado con una formación horizontal de la voluntad de sus actos, buscando la ponderación de puntos de vista entre sus miembros, pues como indica el artículo 8.2 del proyecto, todos ellos tienen voz y voto. Deberán observarse al respecto, las prevenciones recogidas en la normativa básica (artículos 15 a 18 de la LRJSP) y, además, ha de estarse a lo dispuesto en los artículos 19 a 22 de la LRJSP, que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid, tal y como viene señalando al respecto esta Comisión Jurídica Asesora (dictamen

274/19, de 27 de junio, y dictámenes 39/23, de 26 de enero, y 265/23, de 18 de mayo).

En el caso que nos ocupa, el artículo 8 del proyecto normativo se refiere directamente a la composición de dicho órgano, que es la clásica: Presidencia, Secretaría y vocales; uno de ellos ha de ser obligatoriamente, el interventor general de la Comunidad de Madrid o funcionario en que delegue.

Se sugiere que antes de esto, se indique en un primer apartado que la Junta Superior de Hacienda es el órgano económico administrativo de la Comunidad de Madrid, efectuando una definición elemental de lo que se va a regular a continuación. Y si se sigue esta recomendación, los actuales apartados 1 y 2 pasarían a ser 2 y 3 del artículo 8.

Se observa que, en relación con la composición de la Junta Superior de Hacienda, el proyecto de reglamento se limita a señalar, en relación con su composición que está constituido por el presidente, el secretario y seis vocales, uno de los cuales ha de ser el titular de la Intervención General de la Comunidad de Madrid o funcionario designado por este.

A la observación realizada por la Abogacía General sobre el silencio del proyecto de decreto a la condición del secretario que, de acuerdo con el artículo 54.6 la Ley 1/1983, necesariamente ha de ser un letrado adscrito al Servicio Jurídico en la consejería competente en materia de Hacienda, la MAIN considera que no es precisa dicha mención porque tampoco se han reflejado en el proyecto de reglamento las que tienen que reunir el resto de integrantes del órgano colegiado al considerar que son requisitos ya previstos legalmente (artículo 54 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre).

Si bien es cierto que, efectivamente, la composición de la Junta Superior de Hacienda está regulada en el artículo 54 de la Ley 1/1983,

no parece congruente que en el reglamento que tiene por objeto, como señala la MAIN, la composición, funcionamiento, organización y régimen jurídico de este órgano colegiado, solo se haga mención a uno de sus miembros, el vocal de la Intervención General y no haga mención al resto de sus miembros, incluido presidente y secretario, como sí hacía el artículo 14 del Reglamento anterior, aprobado por el Decreto 286/1999, que recogía los requisitos exigidos para el nombramiento de todos sus miembros, especialmente figuras tan relevantes en un órgano colegiado como son su presidente y secretario.

En cuanto a la figura de la Secretaría de los órganos colegiados, hemos de detenernos brevemente, mencionando el artículo 16 de la LRJSP, que dispone que quien desempeñe el cargo podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente. Esto último es lo que sucede en el caso que nos ocupa, como enseguida veremos. Además, este precepto legal (que tiene categoría de básico), continúa diciendo que las funciones de la Secretaría consistirán en velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos sean respetados.

Así, es de advertir que no se elige al secretario entre los vocales, sino que es una figura específica que se realiza por sus importantes funciones jurídicas, y por el Cuerpo de Letrados al que ha de pertenecer la persona que desempeñe la Secretaría, por lo que la Ley 1/83, lo menciona en particular.

En efecto, el citado precepto de la Ley 1/83 establece no solo que el cargo de secretario ha de ser desempeñado por un letrado de la Comunidad de Madrid (cuerpo regulado en la Ley 3/1999, de 30 de marzo de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid) sino que específicamente dispone que este letrado ha de estar

adscrito al Servicio Jurídico en la consejería competente en materia de Hacienda. Además, se realza su nombramiento, ya que este corresponde no al abogado general de la Comunidad de Madrid de los que dependen orgánicamente todos los letrados de la Comunidad de Madrid, sino al consejero competente en materia de Hacienda, a propuesta del consejero responsable de los Servicios Jurídicos.

En consecuencia, vemos que tanto la LRJSP como la Ley 1/83 resaltan las funciones de la Secretaría, y que no se trata de una vocalía más, sino de un órgano propio con una cualificación jurídica determinada.

A mayor abundamiento, si analizamos la reciente regulación de esta figura en los órganos económico administrativos de otras comunidades autónomas, vemos que en la Junta de Castilla y León, la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas tiene una Secretaría, cuyo titular es nombrado por el consejero competente en materia de Hacienda, entre letrados de la Administración de Castilla y León (Decreto 8/2023, de 25 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas).

En Andalucía, la Secretaría del Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía será nombrada por la titular de la Consejería competente en materia de tributos, de entre los letrados del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a propuesta de la jefatura de este órgano directivo, según el Decreto 60/2020, de 29 de abril, por el que se regula la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico del Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía.

Por tanto, el proyecto de reglamento debería mencionar expresamente los requisitos para el nombramiento de todos sus miembros, de forma similar a como se hacía la normativa anterior o no

hacerlo para ninguno de ellos. La referencia parcial a uno solo de los miembros genera confusión e inseguridad jurídica.

Esta consideración es esencial.

A mayor abundamiento, el artículo 8 del proyecto bien podría hacer una mención específica no solo a la condición de letrado de la Comunidad de Madrid para la Secretaría, sino también al requisito que para ser presidente establece el apartado 5 del artículo 54: “*ser licenciado en Derecho y funcionario en activo al servicio de la Comunidad de Madrid*”. Con ello se evitaría la dispersión normativa entre la ley y el reglamento, mencionándose en el artículo 8, los requisitos necesarios tanto para ser presidente como secretario de la Junta Superior de Hacienda.

El artículo 9 regula lo relativo al pleno, que estará formado por el presidente, el secretario y todos los vocales; regulándose sus funciones en el apartado 2.

Por lo que se refiere al apartado 3, la remisión que se hace en la letra d) a la LGT debe concretar el número del artículo al que se refiere, tal y como sí se hace en la letra e).

El apartado 4 es relativo a las reclamaciones económico-administrativas que se tramitan por el procedimiento abreviado.

Y el párrafo 5 y último del artículo 9, contiene una competencia residual a favor del pleno.

La regulación de las salas se contiene en el artículo 10.

El artículo 11 versa sobre los órganos unipersonales “*entre los miembros del órgano económico-administrativo*” esto es la designación de los miembros como órganos unipersonales, que es competencia de la

Presidencia, de acuerdo con el artículo 54.4 de la Ley 1/1983. Precisamente, se exceptúa de esta posibilidad al vocal titular de la Intervención General o designado por este. Y ello en línea con lo dispuesto en el informe emitido en el procedimiento de tramitación por el interventor general de la Comunidad de Madrid, que advertía que su presencia (o la del funcionario en que delegue) en la Junta Superior de Hacienda lo es en cuanto a sus funciones de asesoramiento, y no en su función característica de control y fiscalización.

El apartado 2 de este artículo 11, señala que en las reclamaciones económico-administrativas que se tramiten por el procedimiento abreviado, la adopción de los acuerdos de terminación del procedimiento con archivo de las actuaciones en los casos de renuncia o desistimiento del reclamante, la caducidad de la instancia o la satisfacción extraprocesal podrá asignarse a los órganos unipersonales; de lo que parece desprenderse que *sensu contrario*, el resto de los casos no pueden asignarse a aquéllos, siendo propios del pleno o de las salas a las que se hubiese asignado.

El apartado 4 del artículo 11, señala que los órganos unipersonales en el ejercicio de sus funciones “*valorarán y tendrán en cuenta los criterios previamente fijados por el pleno y, en su caso, las salas*” aspecto este al que después se refiere el artículo 16 relativo al ejercicio de las funciones. Sin embargo, la palabra que utiliza este último precepto, “*vinculación*”, es más adecuada jurídicamente, que la expresión “*valorarán y tendrán en cuenta*” empleada en el artículo 11.4, que es más general y viene a referirse al mero análisis y estudio de los criterios doctrinales.

Lo que habría que significar con mayor claridad es la vinculación de la aplicación de los criterios doctrinales que -al respecto de una materia concreta- haya fijado el pleno de la Junta Superior de Hacienda, esto es que los órganos unipersonales y también las salas

están obligados a seguirlos. Y ello porque la Junta Superior de Hacienda es un órgano colegiado cuyo máximo exponente es el Pleno, en el que se deliberan y votan los asuntos, estableciéndose una unidad de criterio que vincula tanto a las salas como a los órganos unipersonales. Las salas no fijan criterio doctrinal como parece deducirse de la redacción que se propone, sino que han de seguir el del pleno.

Por ello, es necesario modificar la redacción de este apartado 4, utilizando otra expresión que aluda al carácter vinculante. Y sin perjuicio de lo que indicaremos en el artículo 16 para las salas.

Por último, en el apartado 5 del artículo 11 sugerimos que de la expresión “*al pleno de la Junta Superior de Hacienda*” se suprima “*de la Junta Superior de Hacienda*” pues es obvio que el pleno es solo de este órgano, que se regula en el capítulo III.

El artículo 12 es relativo a otro personal adscrito a la Junta Superior de Hacienda, sugerimos que se simplifique la redacción de la frase “*tanto al órgano colegiado como, en el desarrollo de sus funciones, a cualquiera de sus miembros*”, pues basta señalar -en general- las funciones de apoyo.

Las funciones del presidente de la Junta Superior de Hacienda se recogen en el artículo 13 y podemos decir *grosso modo* que son las clásicas de la Presidencia de un órgano administrativo colegiado. Ahora bien, conviene precisar que la función de la letra c): “*Asegurar el cumplimiento de las leyes*”, se reputa innecesaria. En primer lugar, porque el artículo 9.1 de la Constitución Española ya dispone con carácter general, que: “*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”. En segundo lugar, porque el presidente de la Junta Superior de Hacienda tiene respecto de dicho órgano, las funciones y competencias que se

establecen en el propio reglamento y no ha de añadirse una supra función y menos con dicha generalidad.

La letra e) contiene la expresión: “*del órgano económico-administrativo*”, para referirse a la Junta Superior de Hacienda, que puede suprimirse pues evidentemente se trata de aquélla.

La letra i) señala la posibilidad de que funcionarios que no sean vocales, sean llamados (se entiende por su especial cualificación en relación a determinadas materias) a las reuniones a los meros efectos informativos, sin participar en éstas; podría añadirse ya sean del pleno o de las salas.

En cuanto a las funciones de la Secretaría, el artículo 14 contiene un listado exhaustivo de todas ellas, de cuya importancia abunda la consideración esencial efectuada al respecto en el análisis del artículo 8 del texto propuesto. Todas ellas son las propias de este cargo, y ninguna objeción jurídica cabe realizar.

No obstante lo cual, de cara a mejorar la redacción del texto se efectúan las observaciones siguientes:

- En la letra f) la expresión: “*aportación y proposición de pruebas*” convendría seguir el orden jurídico procedimental diciendo: “*la proposición y aportación de pruebas*”.

- La letra m): “*las competencias que le pudieran corresponder, en su caso, como órgano unipersonal, de acuerdo con lo previsto en este reglamento*”, es reiterativa de lo dispuesto al inicio del propio artículo (“*Además de las derivadas de otras previsiones de este reglamento*”).

- La letra o) refiere aquellas otras tareas que le sean expresamente atribuidas por el presidente. A lo que se añade: “*o que pudieran serle encomendadas por el órgano*”, que no se sabe a qué se refiere pues el

órgano es la Junta Superior de Hacienda. Por otra parte, solo el presidente puede asignar al secretario otras tareas o funciones que no estén entre las comprendidas en ese artículo. En tal sentido, lo correcto sería utilizar la misma expresión que se emplea para los vocales en el artículo 15.1 f): *“realizar aquellas otras tareas que le sean expresamente asignadas por el presidente”*.

El artículo 15 versa sobre las funciones de los vocales, y respecto de la excepción del apartado 2 relativa al interventor general o funcionario en que delegue que queda exceptuado del régimen de funciones del apartado anterior, abunda en lo que ya hemos señalado de la especificidad de la vocalía ocupada por aquél.

Por lo que se refiere al artículo 16 titulado: *“ejercicio de funciones”* convendría simplificar el sujeto de la frase: *“Todos los miembros del pleno o de las salas, así como, en su caso, los órganos unipersonales”*, diciendo sencillamente: *“Todos los miembros de la Junta Superior de Hacienda”*.

En cuanto a la mención final que se hace respecto de los órganos unipersonales: *“sin perjuicio de la vinculación prevista para los órganos unipersonales en el artículo 11.4”*, tal y como ya hemos señalado, la vinculación a los criterios doctrinales acordados en el pleno, ha de hacerse extensiva a las salas, que también están obligadas a ello. Las salas no pueden fijar criterios de forma independiente o distinta de los del pleno. Por lo que se insta a modificar la redacción.

El artículo 17.1 regula los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad del presidente conforme a las reglas generales de un órgano colegiado, siendo designado el vocal más antiguo en el puesto. Y si se quiere completar este régimen de sustituciones, puede añadirse que, para el caso de igual antigüedad entre los vocales, el sustituto del presidente será el vocal de más edad de entre éstos.

El apartado 2 contempla -como no podía ser de otra forma- la especificidad de la sustitución del secretario, por mor de la importancia de esta figura. Ahora bien, dado que el nombramiento del secretario se hace por el consejero competente en materia de Hacienda y será un letrado de la Comunidad de Madrid que preste sus funciones en el servicio jurídico de la consejería competente, conviene poner de manifiesto que -en la práctica- se nombra por dicho consejero en un único acuerdo, tanto el secretario titular como el suplente, por lo que en caso de vacancia del primero no es necesario acudir a un nuevo nombramiento, ya que el segundo es el que asume sus funciones. En consecuencia, se insta a revisar la redacción propuesta.

El artículo 18 regula las convocatorias y constitución del pleno y de las salas, estableciendo el *quorum* requerido para tener válidamente constituido el órgano económico-administrativo, conforme a la previsión de la normativa básica, esto es, exigiendo la presencia del presidente y el secretario en todo caso, y de la mitad -al menos- de los vocales. En este sentido, el proyecto dispone que, para la válida constitución del pleno, será necesaria la asistencia del presidente y del secretario, del vocal designado por la Intervención y de al menos otros dos vocales.

Respecto a la redacción del apartado 1, dados los medios de los que se dispone actualmente, convendría sustituir la expresión: “*a distancia*” por: “*telemática*”. Y puesto que ya se dice en el apartado 1, podría suprimirse la mención: “*presencial o a distancia*” que se hace a la asistencia de dichos cargos en el apartado 2.

En cuanto a la frase: “*o, en su caso, de quienes respectivamente les suplan*” es innecesaria, tanto en este párrafo como en el siguiente relativo a las Salas, puesto que ya se ha regulado en el artículo anterior todo lo relativo a la suplencia del presidente y del secretario.

Finalmente, la adopción de resoluciones y acuerdos por el pleno o por las salas se regula en el artículo 19, y es conforme a lo dispuesto

(como disposición básica) en los artículos 17 y 18 de la LRJSP. Y lo mismo puede decirse del artículo 20 de la norma proyectada relativo a las actas de las reuniones y su aprobación.

IV. Por lo que se refiere a la parte final del proyecto, la disposición final única habilita al titular de la consejería competente en materia de Hacienda “*para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto*”, lo cual es conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1/1983.

La redacción de la disposición transitoria única que se nos propone, es igual a la de su homónima en el vigente Decreto 286/1999, de 23 de septiembre, estableciendo, por una parte, la regla general de que el reglamento se aplicará a todos los procedimientos en curso. Pero por otra, introduce una contradicción que genera confusión e inseguridad jurídica, al distinguir los trámites, del procedimiento del que forman parte. Pues bien, es de recordar que el procedimiento es único, aunque conste de diversas etapas o trámites, que no encuentran sentido por sí solos, sino que forman parte de todo el procedimiento administrativo.

En adición a ello, el establecimiento de la regla general de que el nuevo reglamento se aplicará a todos los procedimientos en curso, supone *de facto* una aplicación retroactiva de aquél, cuando lo que procede jurídicamente sería respetar los procedimientos ya iniciados antes la entrada vigor de la norma, que deben seguir tramitándose por la normativa anterior hasta su completa finalización. Tal y como habitualmente se hace en las disposiciones transitorias.

En consecuencia, las razones jurídicas arriba apuntadas, justifican dictaminar -ahora- un cambio necesario en la redacción propuesta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las directrices).

Así, el texto ha de revisarse en su totalidad en cuanto al uso de mayúsculas y minúsculas. Y ello porque de conformidad con las normas de la Real Academia Española, y como esta Comisión Jurídica Asesora viene reiterando, los nombres de los cargos (*v.gr.* consejero) deben escribirse en minúscula, y las materias sobre las que recae su competencia, deben iniciarse con mayúscula (*v.gr.* Hacienda). Así mismo, se observan palabras en el texto como, por ejemplo: “*Capítulos*” en la página 4 que deben figurar en minúscula, por lo que se insta a una revisión completa del texto.

I. En cuanto a la parte expositiva del proyecto, en el apartado I párrafo tercero, al referirse a las funciones de la Junta Superior de Hacienda, se aconseja sustituir la expresión: “*con exclusividad*” por la de: “*en exclusiva*”, puesto que se refiere a que la Junta Superior de Hacienda es el único órgano que entiende de las reclamaciones económico-administrativas.

En el apartado II, se aconseja suprimir todo el primer párrafo relativo: “*en todo el universo (sic) de la gestión económico-financiera*”.

En el apartado V relativo a uno de los principios de buena regulación señalaremos que el párrafo: “*se evita la exigencia de cargas administrativas innecesarias para los destinatarios de esta regulación, racionalizándose, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos, en coherencia todo ello con el principio de eficiencia*”, para referirse al principio de eficiencia, es grandilocuente y extenso, pudiendo efectuarse una redacción más clara y sencilla, aludiendo a que el proyecto no impone cargas administrativas.

También señalaremos que conforme a lo dispuesto en la directriz 101 ha de evitarse el uso de la voz pasiva. Así, en el último párrafo del apartado IV, la expresión: “*Se completa el Reglamento*” debería ser: “*el reglamento se completa...*”. Además, “*Reglamento*” ha de escribirse, aquí, en minúscula.

II. En la parte dispositiva, el artículo 1.2 refiere la previa interposición *de* recurso de reposición, y debe decir, *del* recurso de reposición. En ese mismo apartado, convendría redactar la letra c) siguiendo la misma sistemática que las letras anteriores, esto es: “*la gestión recaudatoria llevada a cabo por la Administración de la Comunidad de Madrid, cuando legal o convencionalmente proceda...*”.

En la titulación de los artículos 3 a 5 se habla de la normativa aplicable “*en*”, y sería más correcto decir, la normativa aplicable “*a*”, utilizando la expresión jurídica habitual.

Se aconseja modificar la redacción del apartado 5 del artículo 9: [“*cuando de conformidad con lo previsto en este reglamento, no se halle en el mismo expresamente atribuida la misma*” (sic)]. Y ello para evitar lo que las directrices de técnica normativa llaman circunloquios, simplificando su redacción para clarificar su contenido y facilitar su comprensión, refiriéndose a la adopción de cualquier otra resolución o acuerdo que no se halle expresamente atribuida a un miembro de la Junta Superior de Hacienda.

En el mismo artículo 9.5 podría eliminarse por redundante: “*es competencia del pleno*” pues el artículo 9 en su totalidad se refiere al “*Pleno*”, tal y como indica su título.

En el apartado 2 del artículo 10 ha de eliminarse la frase: “*de conformidad con lo previsto en este reglamento*” por aplicación de las directrices de técnica normativa que señalan que deben evitarse las

menciones de ese tipo. Así pues, bastaría la referencia a los apartados 3 y 4 del artículo 9.

La redacción del apartado 3 del artículo 10, ha de hacerse conforme a las reglas lingüísticas. Así, donde dice: “*El presidente, que lo será el presidente de la Junta Superior de Hacienda. El secretario, que lo será el secretario de la Junta Superior de Hacienda*”; debiera decir: “*El Presidente, que será el de la Junta Superior de Hacienda*”, y “*El Secretario, que será el de la Junta Superior de Hacienda*”.

En la letra g) del artículo 13, la expresión relativa: “*a los dos apartados anteriores*” ha de cambiarse por “*a las dos letras anteriores*”.

En el artículo 14 letra b), la frase “*impulsar de oficio el procedimiento*”, podría sustituirse por “*impulsarlo de oficio*”, puesto que la expresión inmediata anterior ya menciona el procedimiento.

En la letra g) del mismo artículo, parece inapropiado el verbo “*copiar*”, siendo más conveniente decir “*redactar y cursar*” las comunicaciones.

En diversos artículos del capítulo III se contienen expresiones como: “*por el órgano*”, “*del órgano*”, “*del órgano colegiado*”, que bien podrían eliminarse por innecesarias, pues obviamente, se refieren a la Junta Superior de Hacienda, y el capítulo III lleva precisamente por título: “*Composición, organización y funcionamiento de la Junta Superior de Hacienda*”.

En el apartado 4 del artículo 18 debe decirse: “*para la deliberación*”. Y en el título del artículo 19 debe, igualmente, añadirse el artículo, diciendo: “*las salas*”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el reglamento sobre el régimen jurídico y organizativo de las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en el ámbito de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 13 de julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 381/23

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid