



A.G.: 24/2026

INFC.: 2026/1103

S.G.C.: 49/2026

S.J.:170/2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el **“ANTEPROYECTO DE LEY DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID”**.

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - A la citada petición de informe, recibida el 28 de abril de 2026, se acompaña la siguiente documentación:

- El señalado anteproyecto de Ley, del que se aportan dos versiones, la última fechada el 27 de abril 2026 (en la que se centrará el presente dictamen).
- Resolución de 14 de enero de 2025, de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se somete el anteproyecto de Ley al trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid por un plazo de quince días hábiles.



- Memoria relativa al trámite de consulta pública del anteproyecto de Ley, suscrita por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Hacienda y Función Pública el 14 de enero de 2025.
- Certificación emitida el 22 de enero de 2025 por la Secretaria General del Consejo de Gobierno relativa al Acuerdo de Consejo de Gobierno de la misma fecha, por el que se autoriza a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al anteproyecto de Ley de Defensa del Contribuyente de la Comunidad de Madrid.
- Documentos relativos a las aportaciones presentadas en relación con el anteproyecto de Ley, durante el trámite de consulta pública, por la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) y por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, durante el mes de febrero de 2025.
- Oficio de la Dirección General de Tributos, de 26 de noviembre de 2025, desestimando la necesidad de emitir informe sobre el impacto presupuestario del anteproyecto en materia de ingresos.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 1 de diciembre de 2025 por la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto por razón de género, elaborado el 2 de diciembre de 2025 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe 64/2025, de 2 de diciembre de 2025, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre el mencionado anteproyecto de Ley.



- Informe de la Dirección General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización), fechado el 2 de diciembre de 2025.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 3 de diciembre de 2025, emitido al amparo del artículo 4 apartado g), Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.
- Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 27 de noviembre y 17 de diciembre de 2025 por las Consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de Educación, Ciencia y Universidades, de Cultura, Turismo y Deporte, de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y de Sanidad, en las que sus respectivas Secretarías General Técnicas manifiestan la voluntad de no formular observaciones al anteproyecto de Ley, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en adelante).
- Observaciones presentadas por las Consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local (Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia), de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (Dirección General de Transición Energética y Economía Circular) y de Digitalización (Viceconsejería de Digitalización) entre el 1 y 9 de diciembre de 2025, en relación con el anteproyecto de Ley, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo.



- Informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), emitido el 20 de febrero de 2026, conforme a lo establecido en el artículo 7.1 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, emitido el 19 de febrero de 2026, conforme a lo establecido en el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Resolución de 20 de febrero de 2026, de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se somete el anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid por un plazo de quince días hábiles.
- Documentos relativos a las aportaciones presentadas en relación con el anteproyecto de Ley, durante el trámite de audiencia e información pública, por la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) y por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, así como por D. Javier Andrade Cabello, en marzo de 2026.
- Finalmente, se adjunta la Memoria Extendida del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en lo sucesivo) del anteproyecto, suscrita por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 27 de abril de 2026 (junto a una versión inicial de 24 de noviembre de 2025, se acompañan otras tres versiones anteriores de este documento, fechadas el 3, el 19 y el 20 de febrero de 2026).



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

El anteproyecto se compone de 25 artículos distribuidos en cinco capítulos, precedidos de una exposición de motivos y seguidos de una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

En palabras de su exposición de motivos (ap. I), la Ley persigue una doble finalidad: *“por un lado reforzar la posición de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración tributaria autonómica, velando por la efectividad de sus derechos y obligaciones y principios básicos que deben presidir su actuación en los diferentes procedimientos, la reducción de las cargas formales y los costes indirectos en los que debe incurrir el contribuyente en sus relaciones con la Administración tributaria autonómica, y, por otro, generar un marco de confianza que fomente el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales”*. Y añade que *“A este propósito responde, así mismo, la regulación de la Oficina de Defensa del Contribuyente que ostente las competencias en este ámbito”*.

De acuerdo con su artículo 1, el objeto de la nueva ley es *“regular los servicios de información, asistencia y participación que la Administración tributaria autonómica pone a disposición de los contribuyentes para facilitar los trámites y reducir las cargas administrativas y el órgano que asume su defensa [Oficina de Defensa del Contribuyente], con la finalidad de garantizar la efectividad de los derechos de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración tributaria autonómica (...)”*. El ámbito de aplicación de la nueva ley se ceñirá a *“los tributos cuya gestión corresponda a la Comunidad de Madrid”* (art. 2.1).

En esta misma línea, señala la MAIN que *“El principal fin de esta norma es garantizar la efectividad de los derechos de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid y facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones acercando la administración tributaria autonómica a los ciudadanos madrileños, configurando*



un sistema integral de recursos y medios, humanos, materiales y procedimentales a tal fin” (p. 6).

En particular, la MAIN enumera los “*objetivos prioritarios de la norma*” (p. 6-7) -también recogidos en el art. 3 del anteproyecto-:

- “a) Dotar un marco de seguridad jurídica para que la garantía de los derechos de los contribuyentes sea real y efectiva.*
- b) Facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.*
- c) Desarrollar un sistema integral de información y asistencia al contribuyente.*
- d) Promover la agilización de los trámites y la simplificación procedimental.*
- e) Reducir las cargas administrativas a las que se enfrenta el contribuyente en sus relaciones con la Administración tributaria autonómica.*
- f) Promover la accesibilidad de todos los ciudadanos a la Administración tributaria autonómica y, en especial, a las personas con necesidades especiales por razón de edad, discapacidad, o por estar en riesgo de exclusión social y laboral.*

Finalmente, es destacable que el anteproyecto prevé la derogación del Decreto 22/1999, de 11 de febrero, de creación del Defensor del Contribuyente en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 22/1999), y la modificación de los artículos 30.4 y 38.1 del Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la Atención al Ciudadano en la Comunidad de Madrid (disp. final primera).

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL.

El anteproyecto de ley afecta al ámbito tributario. Conviene recordar, a este respecto, que el reconocimiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, se consagra en el artículo 156.1 de la Constitución (CE). Dicha autonomía financiera



implica la existencia de unos recursos propios de las Comunidades Autónomas, que les permitan hacer efectivas sus propias competencias.

Entre tales recursos se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, los recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, así como los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales de las comunidades autónomas, tal y como expresamente reconoce el artículo 157.1, letras a) y b) de la CE.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EAM) acoge en el artículo 51 la previsión constitucional de autonomía financiera consagrada en el artículo 156 de la CE, mientras que el artículo 56 regula la distribución de competencias en materia de gestión tributaria en los siguientes términos:

“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”.



La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA) –dictada en desarrollo del artículo 157.3 de la CE– reitera que *“las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes”* (art. 6.uno), y en materia de gestión tributaria dicta las siguientes normas en el artículo 19:

“Uno. La aplicación de los tributos y la potestad sancionadora respecto a sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual 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.

(...)

Tres. La aplicación de los tributos, potestad sancionadora y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que aquella pueda recibir de ésta y de la colaboración que pueda establecerse, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.”

El marco normativo configurado por la LOFCA fue complementado y desarrollado por 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, en adelante).

En lo que concierne al anteproyecto objeto de este dictamen, la Ley 22/2009 encomienda a las comunidades autónomas, por delegación del Estado, la gestión de los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como los Tributos sobre el Juego y los Impuestos Especiales sobre Determinados Medios de Transporte, sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (art. 54.1).



Los artículos 55 a 60 de la Ley 22/2009 abordan el alcance de esta delegación de competencias a las comunidades autónomas en relación con la gestión tributaria, la recaudación, la inspección tributaria y la revisión en vía administrativa, dictando asimismo normas relativas a la intervención, contabilidad y fiscalización de tales tributos. En particular, permite que las Comunidades Autónomas puedan regular los aspectos de gestión y liquidación en relación con los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (arts. 48.2, 49.2 y 52bis.2).

Centrándonos en la Comunidad de Madrid, la relación de tributos estatales cuyo rendimiento se le cede total o parcialmente se encuentra en la disposición adicional primera (apartado uno) del EAM, norma modificada por la Ley 29/2010, de 16 de julio, para adecuar dicha disposición al régimen implantado por la reiterada Ley 22/2009.

Por otra parte, interesa subrayar que a partir de la Ley 3/2021, de 22 de diciembre, de Supresión de impuestos propios de la Comunidad de Madrid y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas (Ley 3/2021, en lo sucesivo), la Comunidad de Madrid carece de impuestos propios. En particular, con esta ley se eliminaron el impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados y el impuesto sobre depósito de residuos, así como el recargo sobre el impuesto sobre actividades económicas (aunque este solo se mantenía formalmente, al haberse fijado en un porcentaje del cero por ciento desde el 1 de enero de 2010).

En consecuencia, actualmente los únicos tributos propios de la Comunidad de Madrid son los recogidos en Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/2002).

Finalmente, conviene citar la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que, en materia de prerrogativas y procedimientos de gestión de



los tributos e ingresos de derecho público, se remite, salvo legislación especial, a la normativa estatal. En particular, señala el artículo 26.3 que *“la aplicación de los tributos se ajustará a lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en su normativa de desarrollo”*.

Dado que el anteproyecto de ley persigue garantizar la efectividad de los derechos de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración tributaria autonómica, en el ámbito de los tributos cuya gestión corresponda a la Comunidad de Madrid y dentro del marco establecido en la LGT, hemos de concluir que el anteproyecto encaja dentro de las competencias normativas de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante a propósito del examen de su contenido.

TERCERA. - RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO.

I.- El rango legal del que se reviste este anteproyecto se justifica en la MAIN señalando que *“La norma responde a un interés general prevalente, como es el que la defensa del contribuyente en sus relaciones con la Administración tributaria autonómica sea real y efectiva, dotando para ello con rango de ley a esta regulación”* (p. 9).

En el ámbito tributario están reservadas a ley ciertas materias enumeradas en el artículo 8 de la LGT, entre las que no figuran los aspectos que este anteproyecto pretende regular. De hecho, el contenido de su capítulo V, dedicado a la *“Oficina de Defensa del Contribuyente de la Comunidad de Madrid”*, se halla actualmente regulado en una disposición de rango reglamentario como es el Decreto 22/1999.

Ciertamente, la LGT dedica su artículo 34.1 a enumerar los derechos y garantías de los obligados tributarios, y dentro del título III, dedicado a la aplicación de los tributos, se regula la *“información y asistencia a los obligados tributarios”* (art. 85 a 91), lo que da pie



a considerar conveniente que en la Comunidad de Madrid tales cuestiones también se recojan en norma de rango legal.

En cualquier caso, no existe obstáculo que impida al Consejo de Gobierno ejercer su competencia en orden a aprobar este anteproyecto de Ley para su remisión a la Asamblea (art. 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid).

La elevación del proyecto al Consejo de Gobierno incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud de sus competencias en materia de economía social, al amparo del 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, habiendo recaído en la Secretaría General Técnica de este departamento el impulso, la preparación y tramitación del anteproyecto conforme al artículo 37.c) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (en adelante, Decreto 230/2023).

Ningún reparo cabe formular, en consecuencia, acerca del rango del anteproyecto examinado.

II.- En cuanto a su tramitación, conviene recordar que el procedimiento de elaboración de normas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid viene configurado principalmente por los preceptos establecidos con carácter básico en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), y en el ya mencionado 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 en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2). Igualmente, debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo



60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado varias versiones de la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) en su modalidad extendida, tal y como consta en los antecedentes del presente informe.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”* (Dictamen 8/2021, de 12 de enero). En los más recientes dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre, 734/2024, de 21 de noviembre, 156/2025, de 27 de marzo, de 30/2026, de 21 de enero y 162/2026, de 25 de marzo, entre otros, se incide en esta idea precisando que la MAIN *“debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*.

Cabe reseñar, adicionalmente, que la aprobación de este anteproyecto figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027) aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, de lo que se deja constancia en la MAIN (p. 12).

En cuanto a la obligación de efectuar la evaluación *ex post*, la MAIN prevé su realización conjunta por la Dirección General de Tributos y por la Oficina de Defensa del Contribuyente *“con el fin de analizar si la aprobación de esta Ley y los instrumentos que regula suponen una disminución de los recursos, reclamaciones, procedimientos de apremio y*



sancionadores en materia tributaria” (p. 27), sin incorporar mayor especificación al respecto.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021, la evaluación *ex post* “*incluirla la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”*, por lo que la MAIN deberá completarse en este aspecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En la tramitación de este anteproyecto se ha cumplido el trámite de consulta pública, al amparo de los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 y 60.1 de la Ley 10/2019. En concreto, este trámite tuvo lugar del 27 de enero al 14 de febrero de 2025 y durante este plazo se recibieron sendos escritos de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) y del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, como señala la MAIN (p. 12).

Igualmente, se ha observado el trámite de audiencia e información pública en cumplimiento de los artículos 133.2 de la Ley 39/2015; 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, y 60.2 de la Ley 10/2019. Este trámite tuvo lugar del 23 de febrero al 13 de marzo de 2026 y durante el mismo se recibieron alegaciones de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF), del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid y de D. Javier Andrade Cabello, oportunamente analizadas en la MAIN (p. 12 a 21).

Asimismo, se ha incorporado al expediente el informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 2 de diciembre de 2025 (informe 64/2025); así como el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, aunque aparentemente la nueva Ley no repercutirá en el presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid, toda vez que “*la*



puesta en funcionamiento de los servicios que en ella se detallan se llevarán a cabo mediante la redistribución de los medios humanos y materiales ya existentes” (p. 11 de la MAIN).

Se ha cumplido también el trámite previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, relativo a la remisión del proyecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías; solo las Consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local, de Medio Ambiente, Agricultura e Interior y de Digitalización han presentado observaciones, analizadas en la MAIN (p. 25-26).

Otros trámites preceptivos que se han cumplido son los informes de impacto por razón de género (Dirección General de Igualdad) y sobre la infancia, la adolescencia y la familia (Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad).

Se prescinde del informe de legalidad de la Secretaría General Técnica. En efecto, dado que el órgano promotor del anteproyecto de ley es la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha prescindido del informe de este órgano, que queda englobado en el pronunciamiento incluido en la MAIN sobre su adecuación a la legalidad.

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este anteproyecto.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

A continuación, procede analizar el articulado del anteproyecto de ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, las “directrices”), que *“son de aplicación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de decretos legislativos y de disposiciones reglamentarias, pudiendo ser también aplicables a los actos*



administrativos". Dichas directrices, según destaca el meritado acuerdo, "*adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa*", además de permitir, entre otros fines, "*homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido*".

Prima facie, nos detendremos en el **título** que, de acuerdo con la directriz 6, debe iniciarse con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como anteproyecto de ley.

Por otro lado, según la directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica su objeto, permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre ha de ser clara y concisa y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición, lo que se cumple en el anteproyecto examinado, sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante sobre el empleo del término "*contribuyente*".

La **exposición de motivos**, distribuida en tres apartados, comienza con una invocación a la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid y un resumen de los objetivos y del contenido de la nueva ley, así como de las novedades más relevantes, citando como antecedente el Decreto 22/1999, aspectos todos ellos a los que nos hemos referido en la consideración primera de este informe.

A continuación, expone el cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y el artículo 2 del Decreto 52/2021 y, al hilo del principio de transparencia, menciona los tramites de consulta pública y de información y audiencia pública.

Recordemos, en tal sentido, que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 13/2018, de 18 de enero, incide en la necesidad de justificar la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el



meritado precepto “pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el resaltado es nuestro). En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021, estela que ha sido seguida por la directriz 16 cuando apunta que *“en la parte expositiva quedará suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en párrafos independientes. Dicha justificación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal”*.

En líneas generales, hay que concluir que esta parte del anteproyecto se acomoda a las directrices 16 y 18, dado que resume los principales aspectos y novedades de la nueva ley, indica su objeto y finalidad, señala las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y justifica su adecuación a los principios de buena regulación.

Tan solo procede realizar las siguientes salvedades en relación con el preámbulo:

- El párrafo segundo del anteproyecto, en cuanto que explica y ensalza la política fiscal de la Comunidad de Madrid, podría oponerse a la directriz 16, según la cual *“se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.
- En el párrafo décimo, la cita a la LGT podría realizarse de forma abreviada (directriz 59), por cuanto que ya ha sido anteriormente citada en el párrafo quinto.
- Deben suprimirse las mayúsculas en *“ley”*, al comienzo del párrafo octavo, y *“dirección general”*, en el párrafo decimoséptimo, en consonancia con la forma en que se han escrito en otros pasajes del anteproyecto, así como con las reglas de la Real Academia Española.



- Se han omitido algunas comas, como sucede en los párrafos quinto (tercera línea, tras “*Comunidad de Madrid*”), sexto (primera línea, tras “*por un lado*”) y decimotercero (primera línea, tras “*Para finalizar*”). Por el contrario, deberían suprimirse otras comas indebidamente empleadas en los párrafos quinto (cuarta línea, tras “*esta finalidad*”), undécimo (primera línea, tras “*En el capítulo III*”), decimotercero (primera línea, tras “*el capítulo V*”) y vigésimo (penúltima línea, tras “*sin que*”). En la última línea de este mismo párrafo, el verbo pretender debería figurar en subjuntivo (“*pretenda*”).

La **parte dispositiva** se compone de 25 artículos distribuidos en cinco capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I: “*Disposiciones generales*” (arts. 1 a 3).
- Capítulo II: “*Derechos de los contribuyentes*” (art. 4).
- Capítulo III: “*Servicios al contribuyente*” (arts. 5 a 10).
- Capítulo IV: “*Lenguaje en las relaciones con los contribuyentes*” (arts. 11 a 12)
- Capítulo V: “*Oficina de Defensa del Contribuyente de la Comunidad de Madrid*” (arts. 13 a 25).

En relación con el **capítulo I**, en el que se regula la finalidad, el ámbito de aplicación y los objetivos de la nueva ley.

En su artículo 1, no se ajusta a la directriz 59 el inciso “*en adelante Ley 58/2003, de 17 de diciembre*”, que no es propio de una norma, por lo que debe suprimirse.

De este primer capítulo, merece un análisis detenido el artículo 2.2, según el cual “*Se entenderán por contribuyentes a los efectos de esta ley, los ciudadanos en sus relaciones con la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid.*”

La definición de “*contribuyentes*” a los efectos de la nueva ley, únicamente incluye a los “*ciudadanos en sus relaciones con la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid*”.



De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, el término “ciudadano” significa “*natural o vecino de una ciudad*”, y, más concretamente, “*persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes*”, es decir, el concepto de ciudadano se anuda a la naturaleza de la persona física, dejando fuera a las personas jurídicas y a los entes sin personalidad jurídica propia.

Por lo tanto, una interpretación literal de esta disposición limitaría a las personas físicas los servicios de información, asistencia y participación que la Administración tributaria autonómica pone a disposición de los contribuyente, y lo mismo puede decirse de las funciones de la Oficina de Defensa del Contribuyente, lo cual no se corresponde con otros aspectos del contenido de la regulación, de la que se infiere que sus previsiones se extienden a los contribuyentes en general y no solo a las personas físicas (e.g.: arts. 5.2, 6.2.a), 16.1 y 17.2).

Asimismo, de acuerdo con la LGT, “*son obligados tributarios las personas físicas o jurídicas y las entidades a las que la normativa tributaria impone el cumplimiento de obligaciones tributarias*” (art 35.1), entre los que figuran los contribuyentes (art. 35.2.b), definidos como “*el sujeto pasivo que realiza el hecho imponible*” (art. 36.2), entendiendo por sujeto pasivo “*el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma*” (art. 36.1).

En suma, de acuerdo con la LGT, la condición de contribuyente no es sinónimo de persona física, sino que se extiende también a las personas jurídicas y otros entes sin personalidad. Y, dado que todo contribuyente se considera legalmente obligado tributario (art. 35.2.a) LGT), la definición de contribuyente establecida en el artículo 2.2 del anteproyecto a favor de los ciudadanos -personas físicas- se opone a la contemplada en el artículo 35.2.b) de la LGT y contraviene el artículo 34.1.a) de la LGT que incluye entre los derechos de cualesquiera obligados tributarios el de “*ser informado y asistido por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias*”, así como la facultad de beneficiarse de los servicios de información y asesoramiento regulados en los artículos 85 a 91 de la LGT.



Expuesto lo anterior, debemos traer a colación nuevamente la normativa aplicable a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, sobre los que recaerá principalmente la Ley proyectada, como se ha explicado en la consideración segunda de este dictamen.

En particular, el artículo 27.1 de la Ley 22/2009 impone que *“La terminología y conceptos de las normas que dicten las Comunidades Autónomas se adecuarán a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”*.

El papel central de la LGT en el sistema tributario español se pone de relieve ya en su artículo 1.1, al señalar 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 artículo 149.1. 1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución”*. A lo que debe sumarse el artículo 20. cuatro de la LOFCA, que dispone que *“(…) las competencias atribuidas en exclusiva al Estado en el artículo 149.1. 1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución Española en relación con el establecimiento de los principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español, contenidas en las disposiciones tributarias de Estado y, específicamente, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y su normativa de desarrollo, aplicables a y por todas las Administraciones tributarias”* (el subrayado es propio).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia en la Sentencia 65/2020, de 18 de junio de 2020, en la que, a propósito del denominado Código Tributario de Cataluña, sentó la siguiente doctrina (F. 5):

“(…) la cláusula del art. 20.4 LOFCA (...) viene a recordar que las comunidades autónomas deben respetar aquellos preceptos de la Ley general tributaria que, ex arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE, establecen los principios y normas generales, sustantivas y procedimentales, del sistema tributario español. Primero, porque se trata de normas de coordinación que la Constitución exige al Estado (art. 156.1 CE) para garantizar que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de «un sistema tributario» (art. 31.1 CE); segundo, porque el carácter

estatal que el art. 157.1 a) CE predica de los tributos cedidos (al incluirlos dentro del concepto amplio de «participaciones en los ingresos del Estado») no puede quedar borrado como consecuencia de una atribución de competencias normativas tan amplia que difumine la frontera que el bloque de la constitucionalidad ha trazado entre la tributación estatal cedida y la tributación autonómica propia; y, por último, porque entenderlo de otro modo conferiría paradójicamente a las comunidades autónomas un poder tributario mayor en relación con la regulación delegada de los aspectos sustantivos y procedimentales de los tributos estatales cedidos que en relación con la regulación sustantiva y procedimental de sus propios tributos. Por lo tanto, la capacidad normativa autonómica con relación a los tributos cedidos vendrá condicionada no solo por los títulos competenciales que ope Constitutionis avalan al Estado a sentar unos principios y normas generales de ordenación y aplicación de todos los tributos que conforman el sistema tributario español, con independencia del ente territorial (estatal, autonómico o local) al que correspondan (básicamente, arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE), títulos competenciales que también operan para limitar la capacidad normativa autonómica con relación a sus propios tributos. También vendrá condicionada por el alcance y las condiciones establecidas expresamente en la ley específica de cesión. De ahí que cualquier regulación autonómica de carácter general, sustantiva o procedimental, que desborde el ámbito de cesión de los tributos estatales será inconstitucional, por producirse automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre los mismos (art. 149.1.14 en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE).

D) Recapitulación. Puede concluirse que las comunidades autónomas no pueden al amparo de sus competencias normativas en materia tributaria, bien sobre sus tributos propios bien sobre los tributos cedidos por el Estado, establecer normas generales de ordenación y aplicación de tributos que, conforme a lo expuesto, sean de competencia estatal. En consecuencia, al analizar los preceptos autonómicos aquí impugnados, debe procederse primero a examinar si con ellos se invaden los títulos competenciales que atribuyen al Estado la fijación de los principios y normas generales de ordenación y aplicación del sistema tributario español, que básicamente son los arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE. Si la respuesta es afirmativa, la concreta disposición autonómica será inconstitucional e inaplicable tanto a los tributos propios como a tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma (...)" (el subrayado es propio).



Y añade la misma STC 65/2020, en relación con el alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre la «hacienda general» (F. 7) que “*«el art. 149.1.14 CE confiere al Estado la competencia exclusiva para dictar un conjunto de normas [...] que proporcionen el marco jurídico para la estructura y funcionamiento del sistema tributario, ordenando mediante ley los principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria» [SSTC 19/2012, FJ 3 b), y 26/2015, FJ 4 b); con cita de las SSTC 19/1987, FJ 4, y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 6]. Esto, unido a que la regulación sustantiva de los derechos y obligaciones de contenido económico de las administraciones públicas tiene su anclaje en el art. 149.1.14 CE (por todas, STC 130/2013, FJ 5), trae como consecuencia que el Estado recoja en la Ley general tributaria, al amparo del art. 149.1.14 CE, lo que el art. 20.4 LOFCA denomina «principios y normas jurídicas generales sustantivas del sistema tributario español», introduciendo los conceptos y la terminología del Derecho tributario material que hagan del tributo un instituto jurídico reconocible en todo el territorio nacional. Así, entre otros, su concepto, las categorías tributarias, los elementos esenciales y accesorios que componen su estructura, los distintos tipos de obligados tributarios, las clases de obligaciones tributarias materiales (principal, a cuenta, accesorias y entre particulares) y formales derivadas del tributo como relación jurídica compleja, las formas de extinción de las mismas, o el régimen de los recargos y de los intereses de demora” (el resaltado es nuestro).*

En virtud de todo lo expuesto, deviene inviable jurídicamente la introducción en el anteproyecto un concepto de “*contribuyente*” que se aparte del definido en la LGT, pues supondría una invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre la “hacienda general”.

Habida cuenta de lo expuesto, debe adaptarse la definición de contribuyente consignada en el artículo 2.2 del anteproyecto, a fin de que resulte coincidente con la empleada en la normativa básica estatal; adaptación que debe realizarse igualmente en todas las partes del anteproyecto en que se asimila al contribuyente con los ciudadanos, como sucede tanto en la parte expositiva como en el articulado.

Esta consideración tiene carácter esencial.



Para concluir con el análisis del capítulo I, conviene destacar que el artículo 3 enumera los objetivos de la ley con cardinales arábigos (en cifra). Sin embargo, dado que se trata de la subdivisión del apartado único de este artículo, sería más correcto emplear letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente a partir de la “a” y envueltas con el signo de paréntesis posterior (directrices 30 y 31).

El capítulo II del anteproyecto se compone tan solo del artículo 4, dedicado a los “*derechos de los contribuyentes*”, recogiendo en su primer apartado una remisión al artículo 34.1 de la LGT y “*las demás leyes y normativa de aplicación*”.

El artículo 34.1 de la LGT enumera algunos de los derechos de los obligados tributarios en sus relaciones con la Administración. El ya comentado carácter nuclear de la LGT dentro del sistema tributario español da pie a indicar que la remisión incluida en el artículo 4.1 del anteproyecto resulta prescindible (si bien nada obsta a su inclusión) y, en todo caso, en nuestro ordenamiento autonómico el respeto a los derechos de los contribuyentes reconocidos en la normativa estatal se halla implícito en el artículo 26.3 de la Ley 5/2025, al señalar que “*la aplicación de los tributos se ajustará a lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en su normativa de desarrollo*”.

En cuanto a los “*principios de buena administración*” a los que, según el artículo 4.2 del anteproyecto, la Administración tributaria debe ajustar su actuación, no se indica cuáles son tales principios. Cabe reseñar que tanto en la exposición de motivos (ap. II), como en la MAIN (p. 8) tal concepto aparece formulado en singular, aludiendo al “*principio general de buena administración que ha de regir la actuación administrativa*”, sin explicar su significado.

El artículo 4.2 del anteproyecto parece haberse inspirado en el artículo 3.2 de la LGT, que dispone lo siguiente:

“La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones



formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios”.

Por motivos de seguridad jurídica, resulta conveniente concretar los principios de buena administración invocados en el artículo 4.2 del anteproyecto.

Por otra parte, al hilo de las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, la MAIN recoge la siguiente observación (p. 26):

“(ii) Se propone añadir en el Capítulo II de la exposición de motivos una referencia explícita al principio de sostenibilidad y eficiencia en el uso de recursos, así como garantizar que los procesos telemáticos y físicos minimicen el consumo de papel y energía.

No es necesario la referencia explícita al principio de eficiencia ya que es uno de los principios de buena administración que se nombran en dicho capítulo. En cuanto al sostenibilidad, no es más que una consecuencia del anterior, por lo que su mención resultaría redundante” (el subrayado es nuestro).

En el anteproyecto remitido a este Servicio Jurídico no figura el citado principio de eficiencia aplicado a la Administración tributaria, por lo que convendría actualizar la MAIN.

El **capítulo III** se consagra a la regulación de los “*Servicios al contribuyente*”, abordando, tras la enunciación de los “*principios generales*” (art. 5), los servicios de información y orientación, de asistencia y de participación (arts. 6 a 8), así como los “*cauces de comunicación*” y las “*relaciones con los contribuyentes*” (arts. 9 y 10).

En relación con las obligaciones y deberes de la Administración tributaria y tras referirse al cumplimiento de las obligaciones de contenido económico (como la devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, la devolución de ingresos



indebidos, el reembolso de los costes de las garantías y la satisfacción de intereses de demora), la LGT establece que *“La Administración tributaria está sujeta, además, a los deberes establecidos en esta ley en relación con el desarrollo de los procedimientos tributarios y en el resto del ordenamiento jurídico”* (art. 30.2).

En este sentido, el artículo 83.1 de la LGT establece que *“La aplicación de los tributos comprende todas las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación, así como las actuaciones de los obligados en el ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus obligaciones tributarias”*, regulando los artículos 85 a 91 de la propia LGT el deber de la Administración de prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones, lo que se instrumenta, entre otras, a través de las siguientes actuaciones (art. 85.2 LGT):

- “a) Publicación de textos actualizados de las normas tributarias, así como de la doctrina administrativa de mayor trascendencia.*
- b) Comunicaciones y actuaciones de información efectuadas por los servicios destinados a tal efecto en los órganos de la Administración tributaria.*
- c) Contestaciones a consultas escritas.*
- d) Actuaciones previas de valoración.*
- e) Asistencia a los obligados en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias”.*

Interesa subrayar dos aspectos de este deber administrativo de información y asistencia:

- En primer lugar, se trata de un deber que afecta a la “Administración tributaria” en su conjunto, entendiendo por tal *“los órganos y entidades de derecho público que desarrollen las funciones reguladas en sus títulos III, IV, V, VI y VI”* (art. 5.1 LGT), con independencia de la Administración estatal, autonómica o local a la que pertenezcan. Recordemos que el artículo 1.1 de la LGT advierte 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 artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución”.

- En segundo lugar, la información y asistencia ha de prestarse por la Administración tributaria a los “obligados tributarios” (art. 85.1 de la LGT), concepto cuya delimitación legal aparece en el artículo 35 de la LGT comentado anteriormente.

Así, el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (en adelante, Real Decreto 1065/2007), dispone que “La Administración tributaria promoverá y facilitará a los obligados tributarios el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos, poniendo a su disposición servicios de información y asistencia tributaria” (art. 62), desarrollando la regulación de estos servicios en los artículos 63 a 78.

Es cierto que la LGT, en el capítulo dedicado al deber de información y asistencia a cargo de la Administración, menciona en una ocasión a los “contribuyentes” (art. 87.1 LGT), pero, en general, alude genéricamente a los “interesados” (arts. 87.2 y 90 LGT), o los “obligados” (arts. 88.1 y 91 LGT) e incluso permite que ciertas entidades representativas como colegios profesionales, cámaras oficiales, organizaciones patronales, sindicatos, asociaciones de consumidores puedan formular consultas tributarias referidas a cuestiones que afecten a la generalidad de sus miembros o asociados (arts. 88.3 LGT).

Cabe recordar que el artículo 34.1.a) de la LGT enuncia, como primer derecho de un obligado tributario el de “ser informado y asistido por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias” y, como ha señalado el Tribunal Constitucional, este precepto “es materialmente básico por cuanto no solo afecta a los derechos e intereses de los



administrados, sino porque precisamente establece un catálogo abierto de derechos y garantías de los obligados tributarios para el mejor y efectivo cumplimiento del deber constitucional de contribuir (art. 31.1 CE) (...) Estos derechos adquieren virtualidad en el ámbito de aplicación de los tributos, de imposición de sanciones tributarias y de revisión en vía administrativa, conformando todos ellos un mínimo común denominador aplicable a todos los obligados tributarios en sus relaciones con todas las administraciones tributarias ex art. 149.1.18 CE” (STC 65/2020, de 18 de junio. F.: 11.B).

De lo anterior se desprende que la Administración tributaria de la Comunidad de Madrid ha de cumplir, en relación con los tributos que gestiona, los deberes de información y asistencia en los términos previstos en la LGT y su normativa de desarrollo.

En el capítulo III del anteproyecto se sigue la normativa estatal en materia de información y asistencia pero con una notable diferencia en cuanto a sus destinatarios, pues se centra en el “ciudadano” (art. 5.1) o en los “contribuyentes” (arts. 5.2, 6 ap. 2 y 3, y 7), mencionando a “contribuyentes y profesionales” en relación con los servicios de información y orientación (art. 6.1).

Junto a lo expuesto anteriormente acerca del concepto de contribuyente esbozado en el artículo 2.2 -divergente de la definición consagrada en la LGT y por ello rechazable-, urge advertir que los servicios de información, orientación y asistencia regulados en el anteproyecto no pueden circunscribirse a los contribuyentes -según la definición de la LGT-, sino que la Administración de la Comunidad de Madrid ha de prestarlos al conjunto de obligados tributarios, es decir, a todos los incluidos en el artículo 35 de la LGT, pues el artículo 85 de la LGT extiende el deber de información y asistencia de la Administración a los “obligados tributarios”, y así se desarrolla en el Real Decreto 1065/2007.



Es imperativo, en consecuencia, ampliar el ámbito subjetivo de tales servicios para acomodarse a la normativa estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de lo anterior, pueden formularse las siguientes observaciones sobre el capítulo III del anteproyecto:

I. El artículo 6 engloba bajo la rúbrica “*servicios de información y orientación*”, la información general sobre los tributos gestionados por la Comunidad de Madrid (ap. 1), la relativa a los procedimientos tributarios en los que sea parte el interesado (ap. 2) y las consultas tributarias (ap. 3).

- En el apartado 2, su letra a) reconoce el deber de facilitar copias a los contribuyentes en los procedimientos tributarios en los que sean parte, si bien el artículo 99.4 de la LGT extiende tal derecho -nuevamente- a los obligados tributarios, precisando que podrá obtenerlas “*a su costa*”.

En la letra b), el derecho de información sobre las deudas se circunscribe a aquellas que se encuentren en vía ejecutiva, sin aparente explicación, mientras que el apartado c) sí permite obtener información sobre el aplazamiento o fraccionamiento de deudas tanto en periodo voluntario como ejecutivo.

- El apartado 3 delimita el ámbito de aplicación de las consultas tributarias de forma confusa y diferente a la prevista en la normativa básica estatal. Así, el artículo 88.1 de la LGT dispone que “*Los obligados podrán formular a la Administración tributaria consultas respecto al régimen, la clasificación o la calificación tributaria que en cada caso les corresponda*”. Por el contrario, el apartado 3.a) del precepto examinado las refiere a los “*Trámites de gestión tributaria*”. Para añadir confusión, adiciona una ejemplificación posterior,



identificando como tales trámites los “*recursos, devoluciones, aplazamientos* [no en cambio los fraccionamientos, que se contemplan en otras partes del articulado y se regulan de forma conjunta con aquellos en el artículo 65 de la LGT], *notificaciones de la Administración tributaria autonómica u otros*”. No se alcanza a comprender esta enumeración, claramente incompleta y muy alejada de todos los actos de gestión tributaria previstos en el artículo 117 de la LGT.

Por consiguiente, deberá ajustarse el régimen de las consultas tributarias al previsto en la normativa básica estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, dados los efectos vinculantes que revisten legalmente las contestaciones a las consultas tributarias escritas en los términos del artículo 89 de la LGT, se sugiere que se les dedique un precepto independiente que aúne el contenido de los artículos 6.3 y 10.4 del anteproyecto.

Desde un punto de vista formal, debe añadirse la tilde al término “*contestara*” del artículo 6.3. En su letra b), la segunda referencia a “*la Comunidad*” deberá realizarse de forma completa -Comunidad de Madrid- o bien, si se quiere evitar la redundancia, empleando otra referencia -por ejemplo, “*la comunidad autónoma*”-.

- II.** El artículo 7 (“*servicios de asistencia*”) alude en su letra a) a la elaboración por la Administración tributaria autonómica de “*autoliquidaciones de tributos*”, pero sería pertinente, en orden a una mayor completitud, mencionar también la confección de “*declaraciones*” y “*comunicaciones de datos*”, así como la confección de un “*borrador de declaración*”, en términos similares a los previstos en el artículo 77 del Real Decreto 1065/2007.



De igual modo, convendría concretar los términos o condiciones en que se podrá hacer uso de este derecho, sus efectos -que el artículo 77.4 del Real Decreto 1065/2007 califica de no vinculantes- o las eventuales consecuencias derivadas de errores cometidos por la Administración tributaria en el ejercicio de tales funciones de asistencia.

Asimismo, convendría completar la letra b) de este precepto, citando las declaraciones y comunicaciones de datos junto a las autoliquidaciones.

Nuevamente, en esta letra vuelve a aludirse únicamente a los aplazamientos pero no a los fraccionamientos.

- III.** Dada su especificidad, el servicio de valoración de bienes inmuebles previa a las autoliquidaciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que se menciona en la letra c) del artículo 7 debería regularse en un precepto independiente, en los términos del artículo 69 del Real Decreto 1065/2007.

Recuérdese que esta valoración es vinculante para la Administración conforme el artículo 90.2 de la LGT.

- IV.** Finalmente, en el artículo 9.2, se circunscribe el ámbito de la Oficina Virtual Tributaria a “*los impuestos gestionados por la Comunidad de Madrid*”. Toda vez que reduce el ámbito objetivo previsto en el artículo 2.1 del anteproyecto, que se refiere a todos los tributos y no solamente a los impuestos, convendría revisar este extremo.

El capítulo IV (arts. 11 y 12), bajo la rúbrica “*Lenguaje en las relaciones con los contribuyentes*”, prevé el empleo de un lenguaje claro y directo en todos los documentos y comunicaciones en materia tributaria, así como la revisión periódica de los



formularios y modelos de documentos utilizados por los interesados en coordinación con la dirección general competente en materia de atención al ciudadano y transparencia.

Como única recomendación formal, en el artículo 12.1, la expresión “*los modelos de documentos administrativos de los actos de trámite*” podría simplificarse por “*los modelos de actos de trámite*”.

Por su parte, el capítulo V aborda la regulación de la Oficina de Defensa del Contribuyente.

Este último capítulo del anteproyecto (arts. 13 a 25) sustituye la regulación hasta ahora contenida en el Decreto 22/1999, incorporando ciertos aspectos del Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente (en adelante, Real Decreto 1676/2009), especialmente visibles en materia de quejas y sugerencias (arts. 15 a 25) donde es apreciable la huella de los artículos 7 a 15 de la norma estatal.

Sobre este capítulo pueden formularse las siguientes observaciones:

- I. En el artículo 14, algunos de sus apartados podrían resultar redundantes y resultarían susceptibles de refundición, como sucede con los previstos en las letras d), e) y f).
- II. En el artículo 15, al final del primer párrafo del apartado 1 debería incluirse el inciso “*desarrollados por la Administración tributaria autonómica*” o expresión similar.

En el apartado 5 debe suprimirse el inciso final “*administrativo o jurisdiccional*”, a fin de no incurrir en invasión de la competencia estatal en materia de derecho procesal. Nótese, a estos efectos, que el artículo



19.5 del anteproyecto únicamente hace referencia a los recursos administrativos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- III.** El artículo 16.1 vuelve a plantear la problemática relativa a la extensión del ámbito subjetivo de aplicación de la norma, en este caso en relación con la legitimación para la formulación de quejas y sugerencias ante la Oficina de Defensa del Contribuyente.

Así, en el artículo 3.1 del vigente Decreto 22/1999 se circunscribía dicha legitimación a “*Los contribuyentes*”, en consonancia con la propia denominación de órgano. Por el contrario, en el precepto examinado, se traslada la dicción empleada por el artículo del Real Decreto 1676/2009, que parece reconocer legitimación a cualquier persona física o jurídica y entidades del artículo 35.4 de la LGT y no solo a los contribuyentes. A pesar de esta ampliación, otros preceptos parecen volver a limitarlo al concepto de contribuyente, como sucede con los artículos 17.3 o 24.3 del anteproyecto.

Atendiendo a lo expuesto, debe aclararse y homogeneizarse la legitimación para actuar ante la Oficina de Defensa del Contribuyente (y, en su caso, valorar la conveniencia de revisar, igualmente, la denominación del propio órgano).

Esta consideración tiene carácter esencial.

- IV.** Por lo demás, en el artículo 17.1, la obligación (y no simple posibilidad) de presentar las quejas y sugerencias mediante el formulario habilitado al efecto no parece acogerse al principio de antiformalismo.



- V. El artículo 18.1 enumera los supuestos en los que procede inadmitir las quejas y sugerencias, y da pie a comentar lo siguiente:
- La letra a) se refiere al caso de que *“su objeto no esté comprendido entre los propios de las quejas o sugerencias, de acuerdo con el artículo 14”*. Sin embargo, la remisión ha de realizarse al artículo 15 (*“quejas y sugerencias”*), no al 14, relativo a las funciones de la Oficina de Defensa del Contribuyente.
 - Las letras b) y c) son concreciones del mismo supuesto previsto en la letra a), por lo que, para mayor claridad, deberían contemplarse bajo una misma letra, como sucede en el artículo 9 del Real Decreto 1676/2009, y no como si se tratase de supuestos distintos.
 - Por otra parte, puede suprimirse la letra d), que prevé la inadmisión de las quejas o sugerencias *“Cuando tuvieran por objeto procedimientos relativos a ingresos no tributarios”*, pues este caso se halla implícito en la letra a), que descarta la tramitación de las que no encajen en procedimientos, actuaciones y servicios administrativos de naturaleza tributaria.
 - En la letra h) del artículo 18.1, que prevé la inadmisión *“Cuando tengan un carácter abusivo, no justificado, de acuerdo con la finalidad de las quejas y sugerencias”*, se sugiere añadir al final el inciso *“...reguladas en esta ley”*, para mayor claridad.
- VI. Para el caso de que la queja o sugerencia presente defectos, el artículo 18.2 establece un plazo de subsanación de diez días hábiles, previendo la inadmisión en caso de contestación al requerimiento y persistencia de la causa de inadmisión. Y añade que *“lo mismo ocurrirá en caso de falta de contestación del requerimiento”*.



Sin embargo, en caso de desatención de un requerimiento de subsanación procedería tener al interesado por desistido de su petición, como prevé el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de carácter básico, y así ha de recogerse en la ley proyectada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- VII. La interpretación del último párrafo del artículo 18.3 suscita ciertas dudas, pues prevé que, en caso de inadmisión de una queja, excepcionalmente *“se podrá recabar informe al órgano competente en atención a las circunstancias puestas de manifiesto en el supuesto, y tramitarlo como sugerencia”*.

Ahora bien, la tramitación de las sugerencias regulada en el anteproyecto requiere remitirlas al órgano responsable del servicio afectado, *“el cual dará respuesta directamente y por escrito al interesado, y comunicará a la Oficina de Defensa del Contribuyente la solución adoptada”* (art. 21.2), sin contemplar ninguna solicitud de informe.

Por el contrario, la tramitación de las quejas sí requiere que *“La Oficina de Defensa del Contribuyente, una vez admitida la queja, dará traslado de ella al órgano responsable del servicio administrativo afectado para que informe en el plazo de quince días hábiles siguientes a su recepción”* (art. 19.1).

Con el fin de evitar confusiones, sería preciso que el último párrafo del artículo 18.3 especificara a qué tipo de informe se refiere y, en su caso, cómo encajarlo en la tramitación de las sugerencias. Adicionalmente, sería muy conveniente que se configurase como un apartado independiente dentro del artículo 18.



A título ilustrativo puede añadirse que el precepto equivalente del Real Decreto 1676/2009 establece que *“No obstante lo dispuesto en este artículo, de forma excepcional, cuando así lo considere procedente la comisión permanente, en aquellos supuestos en los que se haya acordado la inadmisión de la queja presentada, podrá elaborarse la propuesta o informe a que se refiere el artículo 3.1.e), en atención a las circunstancias puestas de manifiesto en el supuesto de que se trate”* (art. 9.5), siendo la propuesta o informe del artículo 3.1.e) la que elabora el Consejo para la Defensa del Contribuyente por propia iniciativa, en relación con la función genérica de defensa del contribuyente, a la que se refiere el artículo 34.2 de la LGT.

De optar por esta solución, el último párrafo del artículo 18.3 habría de remitirse al artículo 14.d), referido a las propuestas de mejora que la Oficina de Defensa del Contribuyente puede elaborar de oficio.

- VIII.** Respecto del artículo 19 cabe sugerir la ubicación en apartados consecutivos de todo lo relativo al procedimiento de tramitación de las quejas, lo que requeriría situar los apartados 5 y 6 (referidos a la elaboración y notificación de una respuesta al interesado y al servicio afectado por parte de la Oficina de Defensa del Contribuyente, así como al plazo máximo de duración del procedimiento) inmediatamente después de los apartados 1 y 2.

De esta manera, los apartados 3 y 4, referidos a los casos especiales en que la Oficina de Defensa del Contribuyente debe abstenerse de tramitar las quejas (por simultaneidad con un procedimiento de revisión o con actuaciones penales) se ubicarían al final del artículo 19, como casos especiales cuya descripción no interrumpe la regulación del procedimiento de resolución de las quejas.



El apartado 2, aunque es reproducción del artículo 10.3 del Real Decreto 1676/2009, parece amparar el incumplimiento de los plazos por la Administración, por lo que se aconseja su supresión o reformulación.

Por su parte, el apartado 6 establece un plazo de tres meses para resolver, que amplía de forma extraordinaria el plazo de quince días previsto en el actual artículo 4.4 del Decreto 22/1999.

Adicionalmente, su segundo párrafo permite ampliar el referido plazo de tres meses por hasta veinte días adicionales; previsión que no solo no tiene equivalente en el equivalente artículo 10.9 del Real Decreto 1676/2009, sino que contraviene la normativa de procedimiento administrativo común.

En efecto, el artículo 23 de la Ley 39/2015 solo contempla la posibilidad de ampliación de los plazos para resolver y notificar en los casos del artículo 21.5, esto es, cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución y se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles, pero no debido a la complejidad de la queja. Y ello, sin perjuicio de los supuestos de suspensión del artículo 22.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto al apartado 7, puede completarse la remisión al artículo 14 añadiendo la cita de la letra d) de este precepto -referida a las propuestas de mejora que la Oficina de Defensa del Contribuyente puede elaborar de oficio-.

- IX.** En el artículo 22 se sugiere sustituir el título “*Terminación de los expedientes de quejas y sugerencias*” por “*Terminación de los procedimientos*”



de quejas y sugerencias”, a la vista del concepto de expediente administrativo definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015.

- X. Finalmente, el contenido del artículo 25 guarda relación con lo expuesto en el artículo 23.2 respecto al carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria a los que accede la Oficina de Defensa del Contribuyente en el ejercicio de sus funciones, por lo que se sugiere refundir ambos preceptos.

La **parte final** del anteproyecto se compone de un disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.

La disposición derogatoria única contiene la cláusula de derogación del Decreto 22/1999 y de cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango opuestas a lo establecido en la nueva ley. Su composición es conforme con la directriz 44.

La disposición final primera persigue la modificación de los artículos 30.4 y 38.1 del Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la Atención al Ciudadano en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 21/2002).

La composición y el título de esta primera disposición final es conforme con las directrices 45.a) y 82. Dado que se trata de una modificación simple que afecta a dos preceptos del Decreto 21/2002, la disposición se ha dividido en sendos apartados numerados con cardinales escritos en letra, como prescribe la directriz 89.b).

La modificación del artículo 30.4 del Decreto 21/2002 actualiza la denominación del órgano encargado de tramitar las quejas y sugerencias en el ámbito tributario, sustituyendo el término “*Defensor del Contribuyente*” (propio del Decreto 22/1999), por “*Oficina de Defensa del Contribuyente*”.



De similar calado es la proyectada modificación del artículo 38.1 del Decreto 21/2002, pues, regulando la composición de la Comisión para la Coordinación de la Atención al Ciudadano, sustituye la mención del “*Defensor del Contribuyente*” por “*un representante de la Oficina de Defensa del Contribuyente*”.

Debe advertirse, no obstante, que se mantiene incólume la designación del “*representante del Organismo Autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid*”, cuando en la actualidad este organismo ha trasmutado su forma jurídica denominándose “*Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid*”, desde la modificación que fuera operada mediante Ley 9/2015, de 28 de diciembre, sobre el artículo 10 de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Deberá, por tanto, adecuarse la denominación empleada.

La disposición final segunda preserva el rango normativo original de los preceptos reglamentarios modificados expresa o tácitamente por el anteproyecto, lo que es aplicable, en particular, a los comentados artículos del Decreto 21/2002.

Se contiene, de este modo, una cláusula de salvaguarda del rango normativo de la disposición reglamentaria que es objeto de modificación por ese anteproyecto, de modo que su ulterior modificación pueda acometerse por normas también de rango reglamentario.

La introducción de este tipo de cautelas, que persiguen evitar la producción del efecto de “congelación de rango”, ha sido avalada por el Consejo de Estado; así, en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, señala:

“Considera este Consejo de Estado que no existe propiamente objeción de constitucionalidad en cuanto a la introducción en un decreto-ley de previsiones que se refieren a la regulación contenida en normas reglamentarias. Ahora bien, no pueden desconocerse los inconvenientes que plantea esta opción desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la técnica normativa. La previsión contenida en la disposición final undécima, para la salvaguardia de rango reglamentario de previsiones allí



mencionadas, resuelve la cuestión; y en la futura ley habría de incluirse una previsión análoga (...) como ya se avanzó, no cabe objetar desde la óptica de la constitucionalidad la opción acogida en el proyecto de incorporar algunos contenidos reglamentarios y salvaguardar su rango con una previsión específica” (el resaltado es propio).

También el Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 3/2021, de 13 de enero, reproduciendo el contenido de otro Dictamen previo (Dictamen 357/2020, de 20 de septiembre) alude expresamente a esta técnica como modo de evitar la congelación del rango normativo:

“(...) En todo caso, tampoco conviene dejar de tener presente que si lo que se pretende es evitar la congelación de rango, caben otras fórmulas, como la que también el propio Estado ha empleado en su Real Decreto-Ley 23/2020 (disposición final séptima: “Las modificaciones que con posterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley puedan realizarse respecto a las normas reglamentarias que son objeto de modificación por el mismo, en particular (...), podrán efectuarse por normas con rango de real decreto”).

De esta forma, se evita como es evidente la congelación de rango, porque la propia norma admite su alteración por vía reglamentaria (...)” (el subrayado es nuestro).

Desde un punto de vista formal, toda vez que los preceptos reglamentarios que se modifican mediante este anteproyecto son los artículos 30.4 y 38.1 del Decreto 21/2002, esto es, se encuentran perfectamente definidos, se insta a reformular la redacción de esta disposición en cuanto señala que *“los preceptos reglamentarios que sean modificados de forma expresa o tácita por la presente ley (...)”*, pues no se producen congelaciones del rango por modificaciones tácitas. Se sugiere sustituir el fragmento entrecomillado por *“los preceptos reglamentarios modificados por la disposición final primera de la presente ley (...)”*.

Para terminar, las disposiciones finales tercera, cuarta y quinta contienen, respectivamente, una habilitación normativa a favor del Consejo de Gobierno para el



desarrollo de la ley, un mandato de implantación y desarrollo de las medidas previstas en la ley en un plazo de nueve meses, y la entrada en vigor de la misma el día siguiente al de su publicación en el BOCM.

El contenido de las disposiciones finales tercera (habilitación normativa) y quinta (entrada en vigor) son conformes con la directriz 45, letras e) y f).

Por el contrario, hay que subrayar que la disposición final cuarta (referida a la implantación de servicios), en la medida en que contiene un mandato no dirigido a la producción de normas jurídicas, fijando el plazo en el que deberá cumplirse, habría de configurarse como una disposición adicional de acuerdo con la directriz 42.c). Y, conforme a la directriz 37, esa disposición adicional única habría de ubicarse al principio de la parte final del anteproyecto.

Se observa, asimismo, una discordancia entre la rúbrica conferida a esta disposición (que alude a “*la implantación y desarrollo de las medidas previstas en esta ley*”) y su contenido (que se refiere al “*desarrollo y puesta a disposición de los contribuyentes de los nuevos servicios previstos en la misma*”), por lo que se aconseja reformular su redacción a fin de garantizar una adecuada coherencia del texto normativo.

En último término, se sugiere incorporar en la MAIN una explicación atinente a la consideración del plazo de nueve meses, que contempla esta disposición, como adecuado en orden a garantizar la implantación de las medidas o servicios a que se alude.



En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El anteproyecto de “*Ley de Defensa del Contribuyente de la Comunidad de Madrid*” merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y restantes observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe en el Servicio Jurídico de la
la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo**

Firmado digitalmente por: SANZ BAOS PALOMA
Fecha: 2026.05.27 21:26

Paloma Sanz Baos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por: FERNANDO MUÑOZ EZQUERRA - ***9361**
Fecha: 2026.05.27 21:30

Fernando Muñoz Ezquerria

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**