

DICTAMEN 3/2013

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria

Proyecto de Dictamen preceptivo, solicitado por el
Gobierno con fecha 18 de julio de 2013 por el
procedimiento ordinario

Sesión de trabajo del Pleno del Consejo,
de fecha 18 de Octubre de 2013

DICTAMEN 3./2013

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite ordinario

Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL ENTE AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA".....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.....	7
2. Contenido.....	9
2.1. Exposición de Motivos.....	9
2.2. Texto articulado.....	9
2.3. Otras disposiciones.....	10
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL ENTE AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA.".....	11
1. Observaciones de carácter previo.....	11
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:.....	11
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES.....	11
1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.....	12
1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.....	13
2. Observaciones de carácter general.....	16
3. Observaciones de carácter particular.....	18
3.1. Respecto del Capítulo I. Disposiciones Generales.....	18
3.1.1. Sección 1ª. Creación, naturaleza y régimen jurídico del ente Agencia Tributaria Canaria.....	18
3.2. Respecto al Capítulo II. Competencias en el ámbito tributario de los Órganos de Gobierno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.....	18
3.3. Respecto del Capítulo III. Organización de la Agencia Tributaria Canaria.....	18
3.4. En cuanto al Capítulo IV. Instrumentos de planificación.....	19
3.5. Respecto al Capítulo VI. Recursos humanos.....	19
3.5.1. Sección 1ª. Disposiciones comunes.....	19
3.5.2. Sección 4ª. Personal directivo.....	20
3.6. Por lo que se refiere al Capítulo VIII. Colaboración entre administraciones.....	20
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	21

DICTAMEN 3/2013 del CES:

Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 18 de julio de 2013 por el procedimiento ordinario y aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de 18 de octubre de 2013

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y aprobado por la misma en sesión de trabajo de 14 de octubre de 2013.

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

C/ Secretario Artiles, nº 47. Bajo
35007 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Telf.: 928 117 114 y 928 117 115
Fax: 928 117 132

E-mail: cescanarias.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org

**Dictamen del CES, preceptivo, solicitado por el Gobierno,
sobre el avance de**

**"Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia
Tributaria Canaria."**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo Desarrollo Regional y Planificación Económica* y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por doce (12) votos a favor y una (1) abstención, en sesión del **día 18 de Octubre de 2013**, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El **día 18 de julio de 2013**, tiene entrada en el Consejo la **solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de dictamen, preceptivo previo, por el procedimiento ordinario, sobre el avance de "Anteproyecto de Ley por la que se crea en ente Agencia Tributaria Canaria"**, en cumplimiento de lo establecido en el **artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada**.

Conforme a lo dispuesto en los **artículos 4.2 a) y 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de un mes**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el **artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992**, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
 - *Avance del Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.*
 - *Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.*
 - *Alegaciones al Anteproyecto de Ley de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad.*
 - *Informe de la Intervención General de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad.*
 - *Alegaciones de la Federación Canaria de Municipios (FECAM).*
 - *Alegaciones de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F).*

3. Conforme a las previsiones que se establecen en el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes inicialmente a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de relaciones con la U.E. Ante la imposibilidad de proceder a la constitución formal de esta Comisión para iniciar los trabajos, se dispone encomendar los mismos a la **C.P. de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica** para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el Pleno del Consejo.
4. La **C.P. de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica** celebró sesiones de trabajo los días 2 y 14 de octubre de 2013. En la última sesión de trabajo señalada, la Comisión competente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por *unanimidad* el **Proyecto de Dictamen preceptivo** analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL ENTE AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA".

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos, ocho capítulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

El contenido del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, es el que se señala a continuación:

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL ENTE AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

SECCIÓN 1ª. CREACIÓN, NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA AGENCIATRIBUTARIA CANARIA

Artículo 1. Creación y naturaleza jurídica del ente Agencia Tributaria Canaria.

Artículo 2. Régimen jurídico.

Artículo 3. Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria

Artículo 4. Naturaleza de los actos dictados. Régimen de impugnación.

Artículo 5. Responsabilidad patrimonial.

Artículo 6. Naturaleza de los créditos y de los ingresos.

SECCIÓN 2ª. FUNCIONES, COMPETENCIAS Y PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN DE LA AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA

Artículo 7. Funciones de la Agencia Tributaria Canaria.

Artículo 8. Principios generales de actuación y organización de la Agencia Tributaria Canaria.

CAPÍTULO II. COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

Artículo 9. Gobierno de Canarias.

Artículo 10. Consejería competente en materia tributaria.

CAPÍTULO III. ORGANIZACIÓN DE LA AGENCIATRIBUTARIA CANARIA

SECCIÓN 1ª. ÓRGANOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA

Artículo 11. Órganos.

Artículo 12. La Presidencia.

Artículo 13. El Consejo Rector.

Artículo 14. La Dirección.

Artículo 15. El Consejo para la Dirección y Coordinación de la Gestión de los tributos integrantes del Bloque de Financiación Canario.

Artículo 16. El Comité Asesor.

SECCIÓN 2ª. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Artículo 17. Estructura orgánica.

Artículo 18. Asistencia jurídica.

CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Artículo 19. Instrumentos de planificación.

Artículo 20. Contrato de gestión.

Artículo 21. Plan de acción anual.

CAPÍTULO V. RÉGIMEN ECONÓMICO, DE CONTRATACIÓN Y PATRIMONIAL

- Artículo 22. Recursos económicos.
Artículo 23. Régimen presupuestario.
Artículo 24. Régimen contable y fiscal.
Artículo 25. Contratación.
Artículo 26. Patrimonio.
Artículo 27. Régimen de control de la gestión.

CAPÍTULO VI. RECURSOS HUMANOS**SECCIÓN 1ª. DISPOSICIONES COMUNES**

- Artículo 28. Recursos humanos de la Agencia Tributaria Canaria.
Artículo 29. Régimen jurídico del personal.
Artículo 30. Ordenación de puestos de trabajo. Evaluación.

SECCIÓN 2ª. PERSONAL FUNCIONARIO

- Artículo 31. Personal funcionario.
Artículo 32. Provisión de puestos de trabajo.

SECCIÓN 3ª. PERSONAL LABORAL

- Artículo 33. Personal laboral.

SECCIÓN 4ª. PERSONAL DIRECTIVO

- Artículo 34. Personal directivo.

CAPÍTULO VII. MEDIOS INSTRUMENTALES

- Artículo 35. Información en materia tributaria.
Artículo 36. Gestión de los archivos.
Artículo 37. Identidad corporativa.
Artículo 38. Recursos y medios informáticos.

CAPÍTULO VIII. COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

- Artículo 39. Formas de colaboración.
Artículo 40. Colaboración en el ámbito tributario.

DISPOSICIONES ADICIONALES.

- Disposición adicional primera. Adaptación de disposiciones.
Disposición adicional segunda. Sucesión y subrogación.
Disposición adicional tercera. Régimen de adscripción del personal.
Disposición adicional cuarta. Previsiones en relación con la protección de la intimidad y de los datos de carácter personal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

- Disposición transitoria primera. Continuidad de las funciones de apoyo de los servicios comunes.
Disposición transitoria segunda. Procedimientos en curso.

DISPOSICIONES FINALES

- Disposición final primera. Modificación del artículo 7 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario.
Disposición final tercera. Entrada en vigor.

2. Contenido.

El avance de Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria, tiene como objetivo principal, conforme a la Disposición Final cuarta de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, la creación de una entidad de derecho público para realizar en un régimen de autonomía de gestión, las actividades administrativas de aplicación del sistema tributario canario y del ejercicio de la potestad sancionadora.

Del contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones. Así:

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley*, dividida en tres apartados, se hace referencia, entre otros aspectos al sistema tributaria canario y al actual escenario de la financiación del sector público, a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la figura jurídica de las agencias públicas como modelo de gestión y a la estructura y contenido de la Ley.

2.2. Texto articulado.

Como se mencionó antes, el Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria se estructura en ocho capítulos.

El **Capítulo I**, titulado “**Disposiciones generales**”, se divide en dos secciones, ocupándose la primera de ellas, de la creación, naturaleza y régimen jurídico del ente Agencia Tributaria Canaria y la segunda, de las funciones, competencias y principios generales de actuación de la Agencia.

El **Capítulo II**, trata sobre las “**Competencias en el ámbito de los órganos de gobierno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias**”.

El **Capítulo III** se ocupa de la “**Organización de la Agencia Tributaria Canaria**” y se divide en dos secciones. La sección primera regula los órganos de la Agencia Tributaria Canaria (Presidencia, Dirección, Consejo Rector, Consejo para la Dirección y Coordinación de la gestión de los tributos integrantes del Bloque de Financiación Canario y Comité asesor). La sección segunda se ocupa de la estructura administrativa de la Agencia Tributaria.

El **Capítulo IV** regula los “**Instrumentos de planificación**”, que son el contrato de gestión y el plan de acción anual.

El **Capítulo V** versa sobre el “**Régimen económico, de contratación y patrimonial**”; en dicho capítulo se detallan los recursos con los que se financia la Agencia Tributaria Canaria, su régimen presupuestario, contable y fiscal.

El **Capítulo VI**, “**Recursos Humanos**”, se divide en cuatro secciones: la sección primera regula determinadas disposiciones comunes, como el régimen jurídico del personal, la sección segunda se ocupa del personal funcionario, la sección

tercera trata sobre el personal laboral y la sección cuarta regula a los subdirectores y asimilados.

El **Capítulo VII**, se dedica a regular los “**Medios instrumentales**”.

El **Capítulo VIII**, trata sobre la “**Colaboración entre Administraciones**”, con especial atención a los instrumentos de colaboración con las entidades locales canarias.

2.3. Otras disposiciones

El avance de Anteproyecto de Ley contiene **cuatro Disposiciones Adicionales**, en las que se regula lo siguiente:

- La **Disposición Adicional Primera** regula la adaptación de las referencias a órganos en las disposiciones vigentes.
- La **Disposición Adicional Segunda** se ocupa de la sucesión y subrogación del ente.
- La **Disposición Adicional Tercera** trata sobre el régimen de adscripción el personal a la Agencia.
- La **Disposición Adicional Cuarta** establece previsiones en relación con la protección de la intimidad y de los datos de carácter personal.

El avance de Anteproyecto cuenta con **dos Disposiciones Transitorias**: la primera de ellas prevé que durante un período de tiempo se continúen en las funciones de apoyo de los servicios comunes por la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de hacienda, y la segunda regula el régimen de los procedimientos en curso.

Y se cierra con **tres Disposiciones Finales**: la primera de ellas, modifica el artículo 7 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, la segunda trata sobre el desarrollo reglamentario de la Ley y la tercera, regula el inicio de las actividades del ente que se crea.

III.OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL ENTE AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA.”.

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES.

Junto con la solicitud de petición de dictamen del Consejo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, conforme a lo dispuesto en el *artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, consta en el expediente el texto del Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria acompañado la Lista de Evaluación.

No consta, por tanto, la preceptiva **certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**, adoptando la petición de dictamen preceptivo del CES, tal y como exige el mencionado *artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, y el *artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, aprobado mediante el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*.

En relación a esta omisión, considera el Consejo que la no emisión del preceptivo acuerdo de Gobierno, o la no remisión de la justificación de la utilización, en el trámite de solicitud de dictamen, de la vía incluida en el artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo Económico y Social, en la redacción dada por el artículo 13 de la Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excusa de la previa toma en consideración por el Gobierno de las iniciativas sobre las que se dictamina, cuando así lo haya interesado cualquiera de sus miembros, cuando se trata de anteproyectos de ley, como es el caso presente, aleja los pronunciamientos del Consejo del momento en que aquél expresa su *“voluntad política”* respecto de las mismas, sobre todo si tenemos en cuenta la omisión, también, de entre los antecedentes que acompañan a la petición de dictamen, de otra información y documentación complementaria, y del escaso contenido de la Lista de Evaluación, aspecto sobre el que más adelante se vuelve.

Una vez más, desde el CES se quiere señalar, ya desde estas observaciones iniciales, la importancia de que por el Gobierno se vele porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude como peticionario de la consulta, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales y su expresión normativa, como es el caso, de tal forma que se haga efectiva su participación.

En efecto, las repercusiones de este avance de *Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria*, en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un **examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad** en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan **disponer de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes**, de tal forma que se

haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia.

1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.

La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el *Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.*

Consta en el expediente, junto con el avance de Anteproyecto de Ley, la solicitud inicial de Dictamen preceptivo al Consejo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, como exige el artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, a tenor del cual *“corresponde al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo la emisión de informes y dictámenes cuando así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros”*. Sin embargo, tal y como hemos mencionado en el apartado anterior, no se acompaña dicha solicitud de la preceptiva certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, conforme al artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, y al artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este organismo.

Dispone además, la norma tercera, apartado 2 del Decreto 20/2012 que la remisión del anteproyecto de ley *“podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado anterior”*, salvo lo previsto para el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que se solicitará una vez evacuado el trámite de informes a que se refiere el apartado 1 de la norma tercera.

No obstante la posibilidad de remisión simultánea contemplada en el citado *apartado 2 de la norma tercera del Decreto 20/2012*, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el Informe de la Oficina Presupuestaria¹, el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto², el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico³, así como el Informe sobre el impacto por razón de género⁴.

Respecto a la realización del trámite de audiencia, preceptivo de conformidad con la Norma Tercera, apartado 1, letra h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, consta en el expediente el resultado de las alegaciones realizadas por la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, por la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y por la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad.

¹ Conforme al artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre)

² De conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda

³ De acuerdo con el artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero

⁴ Emitido por el Instituto Canario de Igualdad, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

Asimismo, se aporta Informe de la Intervención General de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, así como las alegaciones formuladas por la Federación Canaria de Municipios (FECAM) y por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F). En opinión del Consejo no se alcanza a entender como se justifica el no haber dado audiencia en este trámite a las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Finalmente, no consta en el expediente el **Informe de la Inspección General de Servicios** de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, así como el **Informe de la Secretaría General Técnica** de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria.

1.2.1. Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el expediente la **Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley**, suscrita por el Consejero de Economía, Hacienda y Seguridad⁵. Desde el CES se advierte de la conveniencia de que, tanto el inicio de la tramitación del expediente de soporte de la iniciativa legislativa de referencia como, en especial, esta Lista de Evaluación, debería hacerlo suyo igualmente la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, en la medida en que el Anteproyecto de Ley aborda, con la creación del ente instrumental Agencia Tributaria Canaria, materias específicamente referidas a función pública, así como la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración del Gobierno. Exigencia que, por otro lado, establece el mismo Decreto 20/2012 del Presidente, citado.

Respecto al contenido de dicha Lista de evaluación, considera el Consejo que, en líneas generales, estaríamos ante un mero ajuste formal a las exigencias dispuestas en las Directrices novena a undécima del citado Decreto 20/2012. En líneas generales esta Lista de Evaluación adolece de una insuficiente determinación de los supuestos de hecho fundamento de la norma que se quiere crear. Ésta promueve un cambio sustantivo del marco actual para el ejercicio de las competencias tributarias, básicamente alegando dos razones: la primera, la consolidación de la autonomía política y administrativa de la Comunidad Autónoma, y con ello de nuestra *singular autonomía financiera*; la segunda la, al parecer, *insuficiencia del actual modelo de gestión en materia triburaria*. El cambio propuesto, la configuración de un *instrumento de régimen especial* que, con un amplio margen de autonomía organizativa, funcional y económico financiera, daría respuesta a estos problemas de gestión, siendo así que para ello pocos fundamentos y análisis se aportan con la Lista de Evaluación.

⁵ Dicha Lista de Evaluación, de fecha 12 de noviembre de 2012, sigue lo dispuesto en el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (B.O.C. nº 64, de 30 de marzo de 2012), que entró en vigor a partir del 1 de abril de 2012.

Conforme a la norma novena del Decreto 20/2012, relativa a la “*Justificación de la iniciativa normativa*” del Anteproyecto de Ley, en la lista de evaluación se debe definir el problema detectado que se pretende resolver o la situación que se desea mejorar, lo que conlleva el análisis de las circunstancias de hecho y su reconocimiento jurídico con la descripción de los defectos detectados, una reflexión sobre su causa y la identificación de los sectores afectados. Tal es así, que en la lista de evaluación se deberán contestar las siguientes cuestiones: 1) descripción de la situación de hecho que motiva la iniciativa; 2) identificación de los sectores afectados; 3) opinión de los sectores afectados y reivindicaciones planteadas; 4) estimación del número de personas afectadas y 5) si se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y puede ser compartida por éstos.

En efecto, en referencia al apartado relativo a la Justificación de la iniciativa normativa, se describe la situación de hecho que motiva la iniciativa sin que se haga referencia a las otras cuatro restantes cuestiones que necesariamente deben ser contestadas a través de la Lista de evaluación. En este sentido, en la propia Lista del Anteproyecto de Ley se señala, como justificación para no cumplimentar las restantes cuestiones previstas en la norma novena del mencionado Decreto 20/2012 que “... *estamos, pues, en presencia de una iniciativa legislativa a través de la cual se da cumplimiento a un mandato legal por lo que se considera que no procede cumplimentar en esta ‘Lista de evaluación’ las cuestiones previstas en la norma Novena del citado Decreto 20/2012, pues tal acción es innecesaria. Una vez que el legislativo ha adoptado una decisión como la contenida en el apartado 1 de la Disposición final cuarta de la Ley 4/2012 sólo cabe cumplimentar la misma en sus estrictos términos*”.

Nada se dice en lo que concierne a la *identificación de los sectores afectados*, a la opinión de los mismos y reivindicaciones planteadas, a la estimación del número de personas afectadas y si se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y puede ser compartida por éstos, cuestiones a las que, en opinión del Consejo, habría que dar respuesta.

Señala la norma undécima del Decreto 20/2012, dedicada a la **Memoria Económica**, que la Lista de Evaluación debe indicar cómo repercutirá financieramente el anteproyecto en términos que permitan el pronunciamiento formal de los órganos de dirección presupuestaria y del gasto público, y expresará si son previsibles los costes sociales de la norma proyectada. Nada tampoco se dice en la Lista de Evaluación sobre estos aspectos.

En la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley, por la que se crea el ente Agencia Tributaria Canaria, sólo se hacen referencias de muy escaso contenido a aspectos determinantes, a la hora fundamentar el cambio de modelo organizativo en la Administración Tributaria que se pretende, al contestar a cuestiones como el análisis del impacto económico financiero que tendría la puesta en marcha del nuevo modelo o, al determinar su impacto económico externo, nada se dice sobre los términos en que mejoraría la administración tributaria, menos aún se señala de las ineficiencias, al parecer, detectadas en el modelo actual. Tal y como se ha señalado anteriormente, pocos elementos de juicio se aportan con la Lista de Evaluación en justificación del cambio propuesto.

Nada tampoco sobre la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos y demás entes públicos, o

sobre la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, o sobre la relevancia de las medidas que se proponen y su posible incidencia fiscal. En lo que concierne al análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios plurianuales, al análisis del impacto sobre planes generales y sectoriales, al análisis del impacto sobre los recursos humanos, al análisis sobre la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa, al análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario, al resultado de la relación coste/beneficio, a la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas, a la aproximación de la regulación al sentir de los ciudadanos, y a los otros costes sociales previsibles de la iniciativa, estamos también ante una insuficiente información.

Formalmente, con la Lista de Evaluación también se señala que, respecto al impacto sobre los gastos públicos, se asumirán las competencias actualmente encomendadas a las oficinas liquidadoras, lo que supondrá un ahorro para las arcas públicas superior a 14 millones de euros al año, sin embargo no se concreta la repercusión del Anteproyecto de Ley desde un punto de vista financiero, tampoco se justifica la cantidad resultante en concepto de ahorro.

1.2.2. Por otro lado, la propia Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos, norma a la que parece seguir en aspectos esenciales el avance de Anteproyecto de Ley que se analiza, exige que el proceso para la creación de “Agencias” se acompañe, y como antecedente necesario y fundamental, de una Memoria⁶ que, al tiempo de precisar el objeto de la Agencia, justifique la previa determinación de aquél y los objetivos perseguidos con su creación, las consecuencias organizativas y económico-financieras derivadas de este proceso, los recursos económicos necesarios y el marco de retribuciones del personal, así como la propuesta de actuación en materia de recursos humanos. Finalmente, esta Memoria debería anticipar, en la medida de lo posible, un avance del *plan inicial de actuación*, y que debería constituir la base del futuro contrato de gestión previsto en el anteproyecto de ley. En relación a todo ello y en opinión del Consejo, nos encontramos ante un avance de anteproyecto de norma de creación de una “Agencia” orientada a la mejora de los servicios públicos con escasa justificación de los supuestos de hecho que la exigirían, a la vista de los limitados contenidos que en relación a todos estos aspectos aporta la Lista de Evaluación.

⁶ Esta norma, la Ley 28/2006 de Agencias Estatales citada, exige igualmente que el anteproyecto de ley de autorización de la creación de una Agencia deba también, necesariamente, acompañarse del proyecto de Estatuto.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. El apartado 3 del artículo 5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, precisa que, en relación a las Comunidades Autónomas, tanto la aplicación de los tributos como la potestad sancionadora, será ejercida por éstas “con el alcance y en los términos previstos en la normativa que resulte aplicable según su sistema de fuentes”. El artículo 83.4 de dicho texto legal atribuye a la Administración Tributaria de la Comunidad Autónoma la competencia para determinar su estructura administrativa de cara al ejercicio de la aplicación de los tributos.

El aumento de las competencias en materia tributaria de las Comunidades Autónomas está conduciendo a un replanteamiento sobre el modo en el que la administración tributaria ha de configurarse, replanteamiento que, en esencia, a gravitado entre dos opciones básicas: la estructura tradicional de la Administración Tributaria para la gestión de los distintos recursos que tiene asignados; o acudir a fórmulas menos rígidas y más flexibles, básicamente articulada mediante la creación de entes instrumentales que permitiesen ejercer las competencia en la materia con mayor eficiencia y respeto máximo al sistema de garantías de los contribuyentes.

Este proceso de reformas de las estructuras y modos de actuación de las Administraciones Públicas se ha venido expresando como un fenómeno complejo y con variadas y distintas manifestaciones. En la base de esta cuestión, y en lo que a la Administración Tributaria se refiere, este proceso de reordenación se ha hecho sobre la tradicionalmente denominada Administración Institucional, para adaptarla a las nuevas exigencias, coordinación a nivel comunitario, adaptación a la estructura descentralizada del Estado, apertura del mercado, participación de los interesados y, entre otras, mayor transparencia⁷.

2.2. Nuestra Comunidad Autónoma no está ajena al marco descrito, conforme se han ido ganando competencias también se han ido incrementando los recursos financieros para facilitar su ejercicio. El desarrollo autonómico lleva parejos competencia y financiación. Este progresivo aumento de medios financieros ha llevado a la Comunidad Autónoma a plantearse, también, las opciones antes adelantadas para optar entre uno u otro modelo.

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, iniciado ya en el 2006, adelanta el establecimiento de nuevos modelos en materia, tanto de financiación de las Comunidades Autónomas, como en lo que al ejercicio de las competencias de aplicación de los tributos, entendido esto como *todas las actividades*

⁷ La aplicación del sistema tributario español está organizado en torno a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), las Administraciones Tributarias de los Municipios, encargadas de la gestión de los tributos locales, y las Administraciones Tributarias Autonómicas, que gestionan la aplicación de sus propios tributos y la de los tributos estatales cedidos. Al margen de este esquema, las Administraciones Tributarias Forales asumen parte de las funciones que desarrolla la AEAT.

La regulación de cómo se delimitan competencias y se asignan funciones entre estas distintas administraciones tributarias se realiza, básicamente, por medio de dos normas que han tenido múltiples reformas: la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.

administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación.

Hay un aspecto en el que coinciden sin excepción los nuevos Estatutos en esta materia, y es el de acudir a la creación de entes específicamente encargados de llevar a cabo la aplicación de los recursos tributarios en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, y bajo la denominación de *Agencia* o *Servicio Tributario Autónomo*. El propio avance de Anteproyecto de Ley que se analiza incluye una relación de normas análogas de otras Comunidades que han acudido a esta fórmula, así, Andalucía, las Islas Baleares, Cataluña, Cantabria y Asturias, no todas, es cierto, con Estatuto de Autonomía modificado, en la medida en que es factible, y para adoptar la creación de este tipo de agencias, acudir también a las competencias reconocidas para diseñar la organización y estructura de su propia administración, vía escogida para el Anteproyecto de Ley que se analiza.

En relación a ello se señala que la Comunidad Autónoma de Canarias, en el que fue contenido provisional de la propuesta de reforma estatutaria del año 2006, que inició su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados⁸, el tratamiento dispensado, en lo que a la materia tributaria se refiere, coincide, en relación a los estatutos reformados, en promover la creación de un organismo específicamente encargado de llevar a cabo la aplicación de los recursos tributarios en nuestro ámbito territorial: en efecto, salvo la inevitable referencia a nuestro Régimen Económico y Fiscal singular (REF), el que entonces fue proyecto de reforma del Estatuto de Canarias disponía para la Comunidad Autónoma de “*plenas atribuciones para la ejecución y organización*” de las tareas de gestión, liquidación, recaudación e inspección de nuestros propios tributos, sin perjuicio de la colaboración que se pueda establecer con la administración tributaria del Estado. Para el ejercicio de las competencias en materia de fiscalidad, el proyecto de Estatuto, finalmente, establecía la constitución de una *Agencia Tributaria de Canarias*.

- 2.3. El Consejo Económico y Social, ya en 2005, se pronunció de manera favorable acerca de la creación de esta Agencia en un marco de colaboración con la Agencia Estatal⁹. En opinión del Consejo la descentralización de nuestra administración tributaria a través de este tipo de ente instrumental, sin embargo, no deberá conducir al incremento de los costes de gestión, para lo que es absolutamente necesario optimizar al máximo los recursos humanos y materiales disponibles, de forma que se produzca con el menor coste posible e incrementado, en todo caso, la seguridad de los contribuyentes, para lo que habrá que avanzar, y constituye una recomendación del Consejo, de manera paralela al proceso de creación de la Agencia, con la creación de un *Estatuto de Defensa del Contribuyente*. La Agencia Tributaria Canaria, en su momento, habrá de profundizar y mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) de tal forma que ello permita afrontar, en un proceso creciente de responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, los nuevos fenómenos asociados a la circulación y establecimiento de capital y actividad económica.

⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (8ª legislatura). Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, nº 261-1 de 22 de septiembre de 2006.

⁹ Dictamen 1/2005 del Consejo.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Respeto del Capítulo I. Disposiciones Generales.

3.1.1. Sección 1ª. Creación, naturaleza y régimen jurídico del ente Agencia Tributaria Canaria.

En líneas generales el CES valora de manera positiva el que se avance en el proceso para la creación de la *Agencia Tributaria Canaria* y la utilización, para ello, del régimen jurídico previsto en el avance de Anteproyecto de Ley, en particular en lo que se refiere a acudir a un nuevo enfoque organizativo y funcional, de un organismo público, que habrá de permitir atender el ejercicio de la gestión en materia tributaria, responsabilizando a sus gestores en el caso de incumplimiento de los objetivos decididos con antelación, programados y evaluables. Ello habrá de contribuir también a presentar de modo más visible y transparente, y con mayor eficiencia, los fines y actuación de la Agencia ante los ciudadanos. El proceso de creación de la Agencia ha de caminar paralelamente a la creación de un auténtico *Estatuto de Defensa del Contribuyente*, tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter general* del presente dictamen.

Sin perjuicio de esta valoración del Consejo, quizás hubiera sido conveniente que se avanzara en la elaboración previa del que será el Estatuto de la Agencia, que habrá de establecer el objeto y sus fines generales.

3.2. Respeto al Capítulo II. Competencias en el ámbito tributario de los Órganos de Gobierno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Atribuida al Gobierno de Canarias y respecto de la Agencia Tributaria Canaria, la competencia para el *nombramiento y cese del titular de la Dirección*, desde el Consejo se propone se habiliten mecanismos que permitan el previo pronunciamiento sobre ello del Parlamento.

3.3. Respeto del Capítulo III. Organización de la Agencia Tributaria Canaria.

A propósito de los Órganos de la Agencia Tributaria Canaria, en opinión del Consejo se debería prever la creación de un *órgano o comisión de control* que se constituya en el seno del Consejo Rector y con funciones específicas de supervisión de los procedimientos y sistemas de elaboración de la información de gestión económica y financiera, para revisar las cuentas anuales de la Agencia, vigilar el cumplimiento de las normas presupuestarias, así como de la ejecución del presupuesto y, con carácter general, para supervisar los informes y memorias sobre cumplimiento de los objetivos con los sistemas de responsabilidad del desempeño de la carrera profesional e incentivos que lleven asociados, entre otras.

La actuación de la Comisión de Control deberá tener carácter preceptivo en las materias señaladas, sin que vinculen al Consejo Rector. Además, los informes de esta Comisión, podrán contener recomendaciones o propuestas de actuación para su valoración por el Consejo.

En relación a las competencias asignadas a la figura de la Dirección de la Agencia Tributaria, parece razonable se le atribuyan expresamente las de *elaboración de las propuestas de objetivos y planes de acción anuales*, así como las que se refieran a la

relación de puestos de trabajo o sus eventuales modificaciones y adaptaciones, también para la elaboración de aquellas propuestas que articulen la oferta de empleo público, y también ha de ser competencia de la Dirección la elaboración de las memorias o informes generales de actividad. todo ello con carácter previo a su sometimiento a los órganos superiores, como en este caso al Consejo Rector.

Atribuida a la Dirección de la Agencia la competencia para proponer la asignación de los complementos de productividad o de incentivación, atendiendo a los rendimientos o resultados del desempeño del personal de la Agencia, parece razonable radicar también en este órgano la competencia para *proponer los criterios para la evaluación del desempeño*.

En relación al Consejo para la Dirección y Coordinación de la Gestión de los Tributos integrantes del Bloque de Financiación Canario, en opinión del CES, alguna de las funciones previstas para el mismo en el anteproyecto de Ley constituyen una reiteración de las funciones asesoras atribuidas al Comité Asesor del artículo 16 de la proyecto de norma.

En opinión del Consejo hay un exceso de materias cuyo desarrollo se posponen al futuro Estatuto de la Agencia Tributaria, también a la hora de determinar alguna de las funciones de su estructura de gobierno.

3.4. En cuanto al Capítulo IV. Instrumentos de planificación

Elemento central del modelo de gestión, a través del ente instrumental que se crea, es el *contrato de gestión plurianual*, que regirá la actividad gestora de la Agencia y fundamento de los planes de acción anuales. En relación a este contrato de gestión plurianual, estamos ante “*un pacto*” básicamente de carácter y naturaleza políticos, y con normas y procedimientos especiales de elaboración. Sus estipulaciones son de obligado cumplimiento, pero su carácter general o la naturaleza de los vínculos entre las partes que lo suscriben, se alejan sustancialmente de la naturaleza jurídica de un contrato, y con ello de la imposibilidad de denuncia o rescisión unilateral, o de su dificultad para proceder, por ejemplo, a la ejecución forzosa, no puede tampoco acudir a la jurisdicción para exigir su cumplimiento, etc. De todo ello extrae el Consejo la conveniencia de que, excluido el control judicial, se profundice en los mecanismos sustitutivos para exigir el cumplimiento responsable, el control, la evaluación y la transparencia en todo ello de los contenidos del contrato de gestión plurianual.

En relación al tratamiento que dispensa el Anteproyecto de Ley sobre el *Plan de acción anual*, en opinión del Consejo convendría precisar sus contenidos, que deberán definir objetivos, principios generales de actuación, previsión de los resultados a obtener de acuerdo con los recursos disponibles, instrumentos de seguimiento, control y evaluación, todo ello en el marco de el contrato plurianual de gestión.

3.5. Respecto al Capítulo VI. Recursos humanos.

3.5.1. Sección 1ª. Disposiciones comunes.

En opinión del Consejo, en materia de recursos humanos deberá recogerse expresamente que la aprobación de los instrumentos por los que se regulen las condiciones de trabajo, su régimen retributivo, los planes y programas de

formación, así como la valoración del desempeño y del rendimiento o logro de los resultados conforme a los instrumentos de planificación, con independencia de requerir los preceptivos informes en materia de presupuesto y función pública, deberán ser negociados previamente con las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de la función pública.

3.5.2. Sección 4ª. Personal directivo.

Nada se prevé en el avance de anteproyecto de ley sobre el nombramiento y separación, en su caso, del personal directivo a que se refiere el artículo 17. En opinión del Consejo debería ser competencia radicada en el Consejo Rector a propuesta motivada de la Dirección.

3.6. Por lo que se refiere al Capítulo VIII. Colaboración entre administraciones.

Tal y como se anticipa en las *observaciones de carácter general*, en opinión del Consejo, la mejora de la colaboración interadministrativa, de manera especial con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), constituye un aspecto esencial para cumplir de manera más eficaz y eficiente las funciones encomendadas en su momento a nuestra Agencia Tributaria. Es fundamental arbitrar buenos mecanismos de intercambio de información de carácter tributaria para el acceso a bases de datos e información estadística, así como para la elaboración de estrategias y el diseño de las actuaciones que, necesariamente, formarán parte del Plan de Gestión Plurianual y su desarrollo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Es reiterada la posición del Consejo sobre la conveniencia de ajustar su participación, en el proceso de elaboración de las políticas públicas del Gobierno, en momentos lo más próximos posible al del pronunciamiento expreso de éste por tomar en consideración los anteproyectos de ley o los proyectos de planes y programas generales o sectoriales de actuación. Ello exige una mejor configuración material y formal de las iniciativas sobre las que dictamina el Consejo, lo que exige también incorporar análisis y diagnósticos que contribuyan a determinar claramente los supuestos de hecho de las normas propuestas, en este caso, y así se advierte en las *observaciones de carácter previo* del Dictamen, nada se aporta sobre la, al parecer, *insuficiencia del actual modelo de gestión tributaria, o sus ineficiencias organizativas o estructurales*, que harían necesario acudir nuevos modelos con la creación de la Agencia Tributaria
2. A partir del año 2006, y con el que se ha identificado como tercer proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de las competencias en materia tributaria ha traído consigo, también, su reformulación. El modelo implantado se ha orientado hacia la revisión de las estructuras de gestión de estas competencias. Las Comunidades Autónomas, a medida que han incrementado su capacidad financiera y tributaria, y aumentado sus niveles de corresponsabilidad fiscal, han procedido a la creación de nuevos organismos específicamente encargados de llevar a cabo la aplicación de los recursos tributarios en su ámbito territorial, bajo la denominación de *Agencias Tributaria o Servicios Tributarios*, concebidos con amplia autonomía orgánica y funcional, en materia de personal, con nuevos modelos de gestión sujeta a evaluación y con mayor transparencia de su actividad.
3. Tal y como se recoge en la *observaciones de carácter general* del presente Dictamen, el CES, ya en el 2005, se pronunció favorablemente sobre la creación de la Agencia Canaria Tributaria. Hoy el Consejo se reafirma en esa valoración y recomienda, además, que este proceso avance conjuntamente con el de la creación de un auténtico *Estatuto de Defensa del Contribuyente*. Esta nueva configuración de nuestra Administración Tributaria habrá de incrementar la transparencia respecto de la actual situación, optimizar los actuales recursos, recuperar ámbitos externalizados y facilitar los mecanismos de control, supervisión y evaluación de los gestores, aprovechando así la mayor flexibilidad y agilidad del nuevo ente.
4. Recomendamos atender, también, a las *observaciones de carácter particular* que se incluyen, y con las que se hacen determinadas precisiones y propuestas más específicas al articulado del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.

Vº.Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
 (Por sustitución: EL VICEPRESIDENTE)



Fdo.: Manuel González Izquierdo

Vº.Bº.
EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO



Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

