

**DICTAMEN 4/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y
SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO
DE LEY POR LA QUE SE CREA LA AGENCIA
TRIBUTARIA DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada
el día 23 de marzo de 2007*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 7 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía.

De conformidad con el artículo 6.3 de la Ley anteriormente citada, dicha petición se hacía por la vía de urgencia, justificándose la misma en la necesidad de dar inmediato cumplimiento al mandato contenido en el artículo 181 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo y en atención a la celeridad que requiere la tramitación del Anteproyecto en cuestión, el Consejo de Gobierno en su reunión de 6 de marzo de 2007 excepcionó la petición de dictamen de lo establecido en el punto 1.c) del Anexo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de la solicitud de informe del Consejo Económico y Social de Andalucía.

En la misma fecha de entrada de la solicitud de Dictamen, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley sobre el que se emite Dictamen tiene como objeto dar cumplimiento al artículo 181 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su apartado 1 establece que “la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia tributaria adoptará la forma que mejor responda a los principios previstos con carácter general en la Constitución y en el presente Estatuto”, y en su apartado 2 prevé la creación de una Agencia Tributaria de Andalucía para dar cumplimiento a lo establecido anteriormente.

La consolidación de la autonomía política y administrativa de las Comunidades Autónomas implica mayor autonomía financiera y una progresiva profundización en el principio de corresponsabilidad fiscal. Ello ha supuesto en Andalucía un mayor peso de los tributos propios, la asunción de mayores competencias normativas sobre tributos cedidos y paralelamente el incremento de las funciones de gestión tributaria. Dicha situación aconseja que la Comunidad Autónoma cuente con un órgano tributario propio, capaz de prestar un servicio a los ciudadanos de la máxima calidad y en aras de aplicar con mayor efectividad los principios y derechos constitucionales, entre otras cuestiones, pueda asumir la gestión tributaria de las entidades locales y profundice en las relaciones y mecanismos de participación con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Como consecuencia de todo lo anterior, se propone la creación de la Agencia Tributaria de Andalucía como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, y descentralización funcional para el desarrollo de sus fines. Entidad que basará su actuación en un contrato plurianual de gestión aprobado por el Consejo de Gobierno que permitirá mejorar en aspectos como la planificación de actividades, la evaluación y el control.

En cuanto a su contenido y estructura hay que señalar que consta de veintiséis artículos distribuidos en cinco capítulos. Se cierra el texto con cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales. Dicho contenido es el siguiente:

Capítulo I. “Naturaleza, atribuciones y principios de su regulación”. (Artículos 1 a 5)

En este capítulo se define a la Agencia como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica pública diferenciada y tesorería y patrimonio propios, adscrita a la Consejería competente en materia de Hacienda. Se definen sus objetivos y funciones; sus principios de actuación, su régimen jurídico, del que hay que destacar la previsión de elaboración de un Estatuto propio; y se establece la encomienda para el asesoramiento, representación y defensa jurídica de la Agencia.

Capítulo II. “Organización”. (Artículos 6 a 11)

Se establece la estructura organizativa de la Agencia, de la que forman parte la Presidencia, Vicepresidencia y el Consejo Rector, como órganos de gobierno, y la Dirección, como órgano ejecutivo. También se prevé la creación de una Comisión de Control.

Capítulo III. “Funcionamiento y medios”. (Artículos 12 a 19)

Sección 1ª. Personal.

Se establece tanto el régimen jurídico del mismo según su calificación, como entre otras cuestiones, los modos de acceso, formación y procedimientos de provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal funcionario.

Sección 2ª. Contratación y Patrimonio.

Se determina como régimen aplicable en materia de contratación pública para la Agencia, el general vigente en la Junta de Andalucía. Asimismo, se determina su régimen patrimonial.

Sección 3ª. Medios económico-financieros.

Se definen las fuentes financieras de los recursos económicos de la Agencia.

Capítulo IV. “Gestión económico-financiera”. (Artículos 20 a 23)

Se regula el régimen económico-financiero de la Agencia, que como regla general adopta el establecido en la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía para las entidades definidas en el artículo 6.1 de la misma.

Capítulo V. “Relaciones interadministrativas”. (Artículos 24 a 26)

Se establece y regula la posibilidad de formalizar convenios y otras formas de colaboración con entidades públicas pertenecientes a otras Administraciones en aquellos ámbitos de actuación que le sean propios.

Disposiciones Adicionales

Primera. Creación del Cuerpo de Inspección Tributaria de la Junta de Andalucía.

Segunda. Creación del Cuerpo Técnico de Gestión Tributaria de la Junta de Andalucía..

Tercera. Creación del Cuerpo de Agentes Tributarios de la Junta de Andalucía.

Cuarta. Previsiones específicas en relación con la protección de la intimidad y de los datos de carácter personal.

Quinta. Personal directivo.

Disposición Transitoria única. Constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposiciones Finales.

Primera. Modificación de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Segunda. Desarrollo normativo

Tercera. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

Con respecto al Anteproyecto de Ley que se ha remitido para su dictamen, considera este Consejo que, dado que la presente norma no es sino el cumplimiento de un mandato expreso establecido en el artículo 181.2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Andalucía (“...*por ley se creará una Agencia Tributaria...*”), no procede planteamiento alguno en cuanto a su necesidad o conveniencia.

No obstante, y sin perjuicio de que en un principio no debe dudarse de que se trata de una figura adecuada para llevar a cabo una eficaz aplicación de los tributos, debe también tenerse presente la comprensible prevención que cualquier figura nueva produce en los ciudadanos, en los contribuyentes, ante la posibilidad de que dicha nueva figura no suponga realmente un mejor servicio a sus destinatarios finales sino que, por el contrario, implique un mayor coste económico para éstos.

A este respecto, se considera conveniente que la norma precise y destaque, de alguna forma, preferiblemente en su Exposición de Motivos, aquellos aspectos genéricos y concretos que van a verse mejorados sensiblemente con respecto a la situación anterior a la creación de esta Agencia.

Por otra parte, y sin perjuicio de que pueda compartirse el criterio de que las leyes, como la que se analiza, no deben contener excesivos detalles no sustanciales, entre otras cosas por la dificultad que su modificación posterior conlleva, este Consejo entiende que en la norma que se somete a Dictamen existen algunos puntos que ella misma considera sustanciales pero que, sin embargo, encuentran en su desarrollo un tratamiento insuficiente.

En este sentido, la importancia de tales cuestiones hace que, desde el punto de vista de este Órgano, se señale la necesidad de que en la presente Ley se establezca el suficiente desarrollo y especificación de las mismas, con el fin de generar la debida confianza en sus destinatarios, sin perjuicio del posterior desarrollo estatutario que se considere oportuno.

El primero de los puntos a que nos referimos es el relativo a la gestión por objetivos y la responsabilidad por los resultados. Se trata de algo esencial y novedoso, según la propia Ley, para conseguir la eficiencia perseguida con la creación de la Agencia. Pero, precisamente por ello, se detecta la existencia de una serie de deficiencias evidentes, ya que no se regula prácticamente nada respecto a los principios que deben presidir la organización, ni a la actuación autónoma de la Agencia, ni tampoco al correspondiente contrato de gestión.

Este Consejo estima que, al menos, debería regularse el contenido mínimo de dicho contrato, así como los efectos derivados del grado de cumplimiento de los objetivos (responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y del personal directivo).

El segundo de los puntos es el que hace referencia al personal de la Agencia. En el articulado de la norma se le dedica una sección, la 1ª del Capítulo III, así como tres Disposiciones Adicionales. No obstante, puede decirse que no existe la debida precisión en algunos de los puntos esenciales, tales como las formas de incorporación de los funcionarios y no funcionarios que actualmente trabajan en la Junta de Andalucía, consecuencias y efectos de la misma (antigüedad o grado, derechos adquiridos, incompatibilidades, etc.), entronque de ambos sistemas, proporción de funcionarios y no funcionarios, proporción de las personas integrantes de cada uno de los tres cuerpos que se crean, etc.

En cualquier caso, este Consejo entiende que debe establecerse con claridad que los funcionarios de la Agencia tienen en general el mismo régimen que el resto de los funcionarios de la Junta de Andalucía y que las especialidades que puedan producirse serán las que expresamente aparezcan en esta Ley.

Asimismo, en el artículo 13.4, referente al proceso de selección, se establece que *“Los órganos de representación del personal de la Agencia serán tenidos en cuenta en los procesos de selección que se lleven a cabo”*. La expresión utilizada resulta ambigua y de una gran indeterminación, siendo preciso, por tanto, una mayor concreción al respecto.

Por otra parte, este Consejo considera que en el desarrollo de su contenido, la norma no le da el suficiente tratamiento a dos principios imprescindibles hoy día para la gestión: en primer lugar, el que hace referencia a la colaboración con otras Administraciones, fundamentalmente Tributarias, y otras Agencias, esencialmente con la Estatal; y, en segundo lugar, el relativo al empleo y aplicación de las técnicas y los medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

En este sentido, hemos de señalar cómo la colaboración y las nuevas tecnologías son, actualmente, el único camino para lograr los objetivos que persigue la Ley en cuanto a eficacia y servicio al contribuyente. Si hay algo que ha alcanzado unos niveles que sitúan a la Administración Tributaria estatal española entre las cinco primeras del mundo es la tecnología y el volumen de información que se ha conseguido gestionar.

Sin embargo, hasta el momento presente, esa eficacia quiebra cuando se trata de las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas por la inexistencia de una colaboración real e integral con la estatal y una tecnología avanzada y generalizada.

Por otro lado, aunque es conocida la obligación de todos los funcionarios de los deberes de sigilo y secreto, como quiera que la aplicación de esta Ley implica el manejo de información reservada, por el constante tratamiento de datos de considerable importancia y de toda índole (desde religiosos a económicos, pasando por familiares y de situaciones de enfermedad o discapacidades, etc.), este Consejo entiende que cabría establecer expresamente la obligación de todo el personal de la Agencia, funcionario o no, de guardar sigilo riguroso y estricto secreto respecto a los datos y situaciones conocidos en razón de su cargo y/o trabajo, explicitando que la vulneración de este deber tiene la consideración de infracción administrativa grave cuando no sea delito.

Por último, y dado que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía no existe ninguna norma de las características de la aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las “Directrices de técnica normativa” publicado en el BOE nº 180, de 29 de julio de 2005, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía se viene recomendando que las normas jurídicas producidas en

nuestra Comunidad Autónoma sigan, con carácter supletorio, las citadas directrices.

Por tanto, se propone la adaptación a dicho acuerdo del Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen, en particular a las directrices 72, 73 y 74 en cuantas referencias a leyes, decretos y demás normas de ámbito estatal o autonómico aparecen en el texto.

Como ejemplo de ello enumeramos los siguientes casos:

- Párrafo octavo del apartado III de la Exposición de Motivos: Debe completarse la referencia a la Ley General de Hacienda.
- Artículo 3.1.b: donde dice “Constitución”, debe decir “Constitución Española”.
- Artículo 3.1, epígrafes f) y h): donde dice “Estatuto de Autonomía”, debe decir “Estatuto de Autonomía para Andalucía”.
- Artículo 4.1: deben completarse las referencias a la Ley General Tributaria y a la Ley General de Hacienda.
- Artículo 4.2: debe completarse la referencia a la Ley General Tributaria.
- Artículo 4.3: debe completarse la referencia a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Artículo 20: completar la cita a la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Artículo 22.1: completar la cita a la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Artículo 23.1: completar la cita a la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Artículo 26.1: donde dice “Estatuto de Autonomía”, debe decir “Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 3. Funciones

Apartado 2

Este Consejo entiende que este apartado está mal ubicado ya que establece algo: “2. *La recaudación de los ingresos tributarios y de otros ingresos de Derecho público, derivada de la actividad propia de la Agencia, forma parte de la Tesorería General de la Comunidad Autónoma de Andalucía*” que parece no tener nada que ver con esas “Funciones” a las que hace referencia el título del artículo y que se detallan en el nº 1 del mismo.

Éste número tendría, quizás, mejor cabida en el artículo 1.

Artículo 7. La Presidencia

Parece existir una incongruencia entre lo manifestado en el apartado 4.c) del artículo 7 y el apartado 2.a) del artículo 9 ya que atribuyen una misma función a distintos órganos, “La Presidencia” y “el Consejo Rector”. Nos referimos, concretamente, a la facultad de “elevar la propuesta de contrato de gestión”.

Artículo 9. El Consejo Rector

Apartado 2

Se propone suprimir en el primer párrafo la expresión “... *mínimas* ...”, al considerarse que no resulta adecuado a un texto legal.

Apartado 3

Se propone suprimir la expresión: “... *con categoría, de al menos, Jefatura de Servicio*”, ya que se trata de una cuestión más propia de regulación con rango inferior a ley.

Artículo 9 bis

En relación con el contrato de gestión ya mencionado en las consideraciones generales del presente dictamen, el Consejo Económico y Social entiende que se debería añadir un nuevo artículo donde se desarrollara el contenido mínimo del Contrato de Gestión, proponiendo el siguiente contenido :

“El contrato de gestión ha de establecer todos los extremos necesarios para cumplir su cometido, y como mínimo, los siguientes extremos:

- 1. Los objetivos y resultados a seguir y obtener.***
- 2. Los planes para alcanzar esos objetivos, con especificaciones temporales e indicadores para evaluar resultados.***
- 3. El marco de actuación en materia de RR.HH. y las previsiones máximas de plantilla de personal.***
- 4. Los recursos personales, materiales y presupuestarios para la consecución de los objetivos.***
- 5. Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos respecto a los órganos ejecutivos y el personal directivo y el importe de la masa salarial destinada a complementos de productividad o conceptos equivalentes del resto de personal.***
- 6. Procedimiento para la cobertura de eventuales déficit anuales y las consecuencias de responsabilidad en la gestión derivadas de los mismos.***
- 7. Los mecanismos que permitan hacer efectiva la exigencia de responsabilidades por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo en función del grado de cumplimiento de los objetivos marcados.”***

Artículo 10. La Dirección

Apartado 1

En consonancia con el tratamiento dado en otros artículos del Anteproyecto, entendemos adecuado sustituir “... el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda ...” por “... el Consejo

de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda...”.

Apartado 2

Habría que realizar la siguiente adición en este apartado:
“...decisiones del Consejo Rector y de la Presidencia, la jefatura ordinaria del personal y cuantas sean propias de la Agencia...”.

Artículo 12. Personal de la Agencia

Apartado 1. Epígrafe b)

Entendemos que resulta más adecuado sustituir el último literal:
“...en los términos establecidos en esta Ley” por *“... en los términos establecidos en la normativa vigente”*.

Artículo 13. Procedimientos de selección

Apartado 4

Se propone sustituir el actual texto por el siguiente:

“Los sindicatos más representativos participarán en los procesos de selección que se lleven a cabo, en los términos establecidos en la legislación vigente”.

Artículo 16 bis. Adscripción de puestos de trabajo

Puesto que la creación “ad hoc” de Cuerpos especiales es precisamente para que desempeñen determinados puestos de trabajo, se propone la adición de un nuevo artículo con el siguiente literal:

“La Agencia podrá adscribir puestos de trabajo con carácter exclusivo a los Cuerpos propios que se crean en virtud de las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera de la presente Ley”.

Artículo 16 ter. Régimen de incompatibilidades

Proponemos la adicción de un nuevo artículo:

“1. Al personal al servicio de la Agencia le será de aplicación el régimen general de incompatibilidades previsto en la Ley 25/1983 de 26 de diciembre, y en la Ley 53/1984 de 26 de diciembre.

2. EL personal de la Agencia estará obligado a guardar sigilo riguroso y observar estricto secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón del desempeño de su puesto de trabajo.”

La motivación de este nuevo artículo reside en la especial actividad del personal de la Agencia, con acceso a datos e información de carácter protegido.

Artículo 21. Régimen Presupuestario

Apartado 2

En el mismo sentido de lo expresado en la observación al artículo 10, habría sería aconsejable sustituir la expresión *“Consejería de Economía y Hacienda...”* por *“... Consejería con competencias en materia de Hacienda...”*.

DISPOSICIONES ADICIONALES. PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA.

Según el artículo 20 de la Ley 6/1985 de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, la creación de nuevos Cuerpos de Funcionarios ha de hacerse por Ley, lo cual obviamente se cumple en este supuesto. Igualmente se produce una adecuación con lo que establece la Disposición Adicional 5º de la misma Ley.

No obstante, y a los efectos de lograr una plena adecuación con lo que establece la mencionada norma, sería necesario determinar en el Anteproyecto, con mayor extensión, las características funcionales y catálogos de tareas de los mencionados Cuerpos, como forma de justificar

la necesidad de su creación y en orden a un correcto posterior desarrollo reglamentario.

En este mismo sentido, lo que también resulta necesario es que, en el futuro desarrollo reglamentario, se determine la correspondiente ubicación de los diversos Cuerpos en la estructura de la función pública andaluza; por ejemplo, su encuadramiento en las distintas áreas funcionales, movilidad, etc.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía.

Sevilla, 23 de marzo de 2007

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez