

CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

Memoria

Año 2003



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA
Y PRESUPUESTOS



CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

Memoria

Año 2003



CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

Memoria

Año 2003



Edita:

© Ministerio de Economía y Hacienda
Secretaría General Técnica
Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones
Centro de Publicaciones

N.I.P.O.: 601-04-047-1

Presentación

El art. 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, relaciona en su número 1 los derechos que “entre otros” asisten a los obligados tributarios en sus relaciones con la Hacienda Pública.

La dicción “entre otros” apunta obviamente al hecho de que el obligado tributario detenta en tales relaciones no sólo los derechos enumerados sino también todos los derechos que la Constitución y el resto del Ordenamiento les puede atribuir como ciudadanos en su situación y relaciones con los demás. Incluyendo en estos “demás”, naturalmente a la Hacienda Pública.

Después de esta declaración el art. 34 LGT en su número 2 dice que:

“Integrado en el Ministerio de Hacienda el Consejo para la Defensa del Contribuyente velará por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios, atenderá las quejas que se produzcan por la aplicación del sistema tributario que realizan los órganos del Estado y efectuará las propuestas y sugerencias pertinentes, en la forma y con los efectos que reglamentariamente se determinen”.

La nueva LGT eleva, así el rango de la base normativa del Consejo desde el nivel reglamentario del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, que lo creó delimitando sus funciones, hasta el nivel de la Ley, expresión máxima de la voluntad del pueblo, titular único y último de todos los poderes.

Tal elevación de rango tiene para nosotros, los que hemos formado o formamos parte del Consejo, el valor de un reconocimiento explícito del papel que ha jugado y debe seguir jugando en el ámbito de las relaciones tributarias entre los ciudadanos y el Estado.

Un papel que el Consejo ha ido consolidando desde su creación tanto frente a quienes querían reducirlo a un mero vigilante de la corrección material o física de los servicios o de los procedimientos que se prestan o desarrollan por la Administración, como frente a quienes quisieron ver en él un instrumento de confrontación y no de colaboración, de prevención y de resolución de conflictos.

La nueva LGT, dentro de su decidido empeño en inclinar las relaciones entre Administración y administrado del lado de la colaboración y no del de la confrontación inserta en su texto al Consejo como una pieza más en esta vía.

Atribuyéndole, sin dudas y en toda su amplitud, las funciones que el Consejo ha entendido siempre que debe desempeñar.

La Memoria del año 2003 que ahora tengo el honor de presentar registra y refleja el desarrollo de tales funciones en este año y ofrece algunos datos relevantes que merecen ser debidamente considerados.

Así, mientras el número de quejas tiende a estabilizarse entre 7.000 y 9.000, creemos puede decirse tienden también a equilibrarse tanto en su distribución territorial como en su distribución por materias (atención y asistencia, aplicación de normas, procedimiento de gestión, inspección, etc.) De tal modo que, puede decirse, el conocimiento del Consejo y sus funciones por parte de todos aquellos que pueden acudir a él parece caminar en la dirección correcta.

También puede decirse, entendemos, que el procedimiento que, a instancia del Consejo vista la queja presentada, puede conducir a la revocación de un acto de gestión tributaria se ha normalizado, consolidando así el camino adecuado para que la revocación sea un instrumento útil, tanto para la acomodación de la actividad administrativa al Ordenamiento como para evitar conflictos inútiles o irresolubles por otras vías entre la Administración y los administrados.

La labor del Consejo, en fin, se ha centrado claro está, en atender las quejas presentadas. Su función de propuesta o sugerencia se ha reducido para centrarse en aquellas cuestiones que podían afectar a un mayor número de ciudadanos que con más frecuencia se planteaban en sus quejas, así, la seguridad en los servicios de asistencia, el sistema de retenciones o la opción por la declaración conjunta o separada.

El estudio que tradicionalmente se incorpora a la Memoria versa en esta ocasión sobre uno de estos temas, las obligaciones de retener y soportar la retención, un tema que ha sido objeto de dos propuestas del Consejo en el año 2003.

El Consejo cree que puede sentirse razonablemente satisfecho de su labor en las tres vías fundamentales a través de las cuales esta se desarrolla: atención a las quejas, peticiones de revocación y propuestas de modificación normativa.

Y ha enfocado su labor en 2004 como un período en el que debe continuar el camino y mejorar su andadura reflejando uno y otra en un nuevo Reglamento que cumpla el mandato contenido en el art. 34.2 LGT en el cuadro de relaciones entre Administración y administrado que esta Ley quiere dibujar.

José Juan Ferreiro Lapatza
Presidente del Consejo Para la Defensa del Contribuyente

ÍNDICE

I.	NORMAS REGULADORAS.....	5
II.	EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE EN EL AÑO 2003.....	9
	1. Antecedentes	11
	2. Composición del Consejo	11
	3. Organización del Consejo	12
	A) Pleno	12
	a) Miembros del Pleno durante el año 2003.....	13
	b) Lugar de reunión	15
	c) Contenido de las sesiones	15
	B) Comisión permanente	21
	C) Sesiones de trabajo.....	24
	D) Comisiones de trabajo.....	25
	E) Presidente	25
	F) Secretario	26
	4. Régimen legal	26
	5. Funciones del Consejo.....	33
	A) Función consultora	33
	B) Quejas y sugerencias	34
III.	LA UNIDAD OPERATIVA	37
	1. Normativa reguladora.....	39
	2. Estructura.....	40
	3. Medios personales	42
	4. Medios materiales	43
IV.	TRAMITACIÓN Y GESTIÓN DE EXPEDIENTES: ESTADÍSTICAS	45
V.	RETENEDOR Y RETENIDO	57
	1. Introducción.....	59
	2. Obligación tributaria principal y obligaciones accesorias	59
	3. Retenedor y retenido en la LGT	62
	4. Conclusión	66

VI. PROPUESTAS APROBADAS POR EL CONSEJO EN EL AÑO 2003.....	67
1. Índice.....	69
2. Propuestas	70
VII. INFORME DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA SOBRE LAS PROPUESTAS EFECTUADAS.....	111
VIII. ANEXO NORMATIVO.....	129

I. NORMAS REGULADORAS

I. NORMAS REGULADORAS

Aquí solo se van a mencionar las normas que regulan el funcionamiento del Consejo, el contenido íntegro de estas normas se encuentran en el Capítulo VIII de esta Memoria como Anexo normativo. Dichas normas son:

- El Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda (BOE de 21 de diciembre).
- La Resolución de 14 de febrero de 1997, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se establece el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de quejas, reclamaciones y sugerencias a que se refiere la disposición única del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda (BOE de 28 de febrero).
- La Instrucción de 14 de febrero de 1997, de la Secretaría de Estado de Hacienda, sobre establecimiento y funcionamiento de la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente, creado por el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre (BOE de 28 de febrero).
- La Instrucción de 11 de diciembre de 1998 del Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria – Coordinador de la Unidad Operativa- sobre organización y normas de funcionamiento interno de la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente y de los demás órganos y servicios que intervienen en el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias.

II. EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE EN EL AÑO 2003

II. EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE EN EL AÑO 2003

1. ANTECEDENTES

El Consejo para la Defensa del Contribuyente fue creado por el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre (BOE de 21 de diciembre), mas adelante por Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 16 de enero de 1997 se nombran los Vocales del primer Consejo, siendo este constituido de forma efectiva el 20 de enero de 1997.

El Consejo es un órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda y sus funciones, que luego se desarrollan, son tanto consultivas (artículo 2.h del Real Decreto 2458/1996) como de asesoramiento en la resolución de las quejas y sugerencias (artículo 2.a., entre otros, de dicha norma).

2. COMPOSICION DEL CONSEJO

La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 16 de enero de 1997 (BOE del 18 de enero) fija la composición del mismo mediante la designación de los 16 Vocales que, de acuerdo con el artículo 4 del citado Real Decreto, conforman el Pleno, estableciéndose dos grupos distintos en función de su distinta procedencia:

Grupo primero, formado por personas de reconocido prestigio, en representación de los sectores profesionales relacionados con el ámbito tributario y con el de la sociedad en general.

Grupo segundo, formado por funcionarios públicos, en representación de los Centros Directivos dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda. Junto a ellos, pertenece al Pleno el Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por disposición expresa del Real Decreto.

La composición mixta del Consejo, 8 funcionarios públicos de la Administración Tributaria Estatal y 8 representantes de sectores profesionales relacionados con el ámbito tributario y con la sociedad en general, le confiere una gran representatividad de los distintos sectores afectados por la materia tributaria, aportando diversidad en los planteamientos y análisis de las materias, lo que enriquece la calidad de las decisiones.

Los miembros del Consejo para la Defensa del Contribuyente del año 2003, fueron nombrados por la Orden de 16 de enero de 1997 (BOE de 18),

Orden de 21 de abril de 1999 (BOE de 3 de mayo), Orden de 14 de marzo de 2000 (BOE de 24 de marzo), Orden de 20 de abril de 2001 (BOE de 4 de mayo), Orden de 15 de enero del 2002 (BOE de 24 de enero), Orden de 8 de mayo del 2003 (BOE 13 de mayo) y Orden de 3 de noviembre del 2003 (BOE de 12 de noviembre).

El presidente del Consejo en el año 2003 ha sido D. José Juan Ferreiro Lapatza, nombrado por Orden del Ministro de Hacienda de 27 de abril del 2001 (BOE de 4 de mayo).

La totalidad de los vocales del Consejo durante el año 2003 se recogen en el siguiente apartado al tratar del Pleno del Consejo.

3. ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO

El Consejo se organiza en torno a los siguientes órganos:

A) Pleno

El Pleno está integrado por la totalidad de los miembros del Consejo, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario del Consejo (artículo 9 de las Normas de Organización y Funcionamiento). Entre las funciones del Pleno están:

- Establecer las líneas generales de actuación del Consejo.
- Resolver las quejas y sugerencias relacionadas directa o indirectamente con los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria que no hayan sido resueltas por los servicios responsables en la forma establecida en la Resolución que establece el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias.
- Elaborar informes o propuestas por propia iniciativa en relación con la función genérica de la defensa del contribuyente.
- Proponer al Secretario de Estado de Hacienda a través del Presidente del Consejo, las modificaciones normativas que se consideren pertinentes para la mejor defensa de los derechos de los contribuyentes.

Mención especial merece la aprobación anual de la Memoria a que se refiere el artículo 2.f) del Real Decreto 2458/1996, para su elevación al Secretario de Estado de Hacienda.

El Pleno del Consejo se reunió por primera vez el 20 de enero de 1997 en su sesión constituyente. En el año 2001, en sesión de 26 de abril, se constituyó nuevo Consejo, con nombramiento de nuevo presidente y nuevos vocales. En el año 2003 se produjo el cambio de 3 vocales.

a) Miembros del Pleno del Consejo durante el año 2003

Presidente

José Juan Ferreiro Lapatza.
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Barcelona

Vocales:

Luis Ramón Beneyto Juan
Inspector de los Servicios
Director del Servicio de Auditoría Interna
Agencia Estatal de Administración Tributaria

Francisco Clavijo Hernández
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de La Laguna

Ernesto Eserverri Martínez
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada

Carlos Lamoca Pérez (desde el 8 de mayo)
Inspector de Finanzas del Estado
Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria
Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Eduardo Luque Delgado
Abogado

Javier Martín Fernández
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense

Alberto Monreal Lasheras
Inspector de Finanzas del Estado
Director del Departamento de Gestión Tributaria

Agencia Estatal de Administración Tributaria

Jesús S. Miranda Hita

Inspector de Finanzas del Estado.
Inspector de los Servicios de Economía y Hacienda
Director General del Catastro.

Ramón Palacín Ribé (hasta el 8 de mayo)

Inspector de Finanzas del Estado.
Delegado Especial de la Agencia Estatal de Administración
Tributaria en Andalucía.

Leopoldo Pons Albentosa

Inspector de Finanzas del Estado (en excedencia)

Gerardo Pérez Rodilla (hasta el 8 de mayo)

Inspector de Finanzas del Estado.
Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria
Agencia Estatal de Administración Tributaria

José Ignacio Ruiz Toledano

Inspector de Finanzas del Estado
Vocal Coordinador de los Tribunales Económico-Administrativos
Regionales con el Tribunal Económico Administrativo Central

Miguel Angel Sánchez Sánchez

Inspector de Finanzas del Estado
Director General de Tributos.

Susana Sartorio Albalat

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Barcelona

Eugenio Simón Acosta

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Navarra

Arturo Tuero Fernández (desde el 8 de mayo)

Inspector de Finanzas del Estado.

Delegado Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Asturias.

Secretaria

Jose Antonio Morillo-Velarde del Peso (hasta el 3 de noviembre)

Abogado del Estado.

Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Estado de Hacienda.

José Manuel Gutiérrez Delgado (desde el 3 de noviembre).

Abogado del Estado.

Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Además de los vocales, a los Plenos han acudido asiduamente como invitados el Jefe de la Unidad Operativa, miembros de la Unidad Operativa Central y Unidades Operativas Regionales 1 y 2, y la Jefe de la Unidad de Apoyo de la Dirección General del Catastro.

b) Lugar de reunión del Pleno

Todos los plenos del año 2003 se han celebrado en la Sala Carlos IV de la Secretaría de Estado de Hacienda, sita en la C/ Alcalá, nº 9, 2.ª Planta.

c) Contenido de las sesiones

Durante el año 2003 se han celebrado 11 sesiones plenarias. Todas las sesiones comienzan con un informe del presidente sobre las actuaciones del Consejo, en particular las desarrolladas por la Comisión Permanente, informando al Pleno de los expedientes que se elevan al mismo. De cada sesión se levanta la correspondiente Acta en la que constan los asuntos tratados y las decisiones adoptadas. En el año 2003 se han tratado en Pleno cuestiones de gran trascendencia, sin perjuicio del detalle por sesión que más adelante se recogerá, destacamos las siguientes:

- Nombramiento de nuevos vocales
- Aprobación de la Memoria del 2002

- La incorporación del Consejo en el Portal de Internet del Ministerio de Hacienda
- Borrador del Reglamento del Consejo, para adaptarlo a la nueva Ley General Tributaria
- Propuestas de Revocaciones de actos administrativos
- Aprobación de propuestas normativas y de mejora de la actuación administrativa
- Creación de 3 plazas se Inspectores adscritos a la Unidad Operativa del Consejo

A continuación recogemos todas las sesiones del año 2003 con un extracto de los asuntos más relevantes y las decisiones adoptadas:

Sesión 01/2003, de 15 de enero

El presidente informa sobre los trámites para la publicación de la memoria del 2000 y la conclusión de los trabajos de elaboración de la memoria del 2001 por parte del Consejo, estando pendiente de contestación por la Secretaría de Estado de Hacienda.

D. Alejandro Luelmo presenta el “Informe sobre situación y evolución de las quejas presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente – Años 2001 y 2002-”.

Aprobación por unanimidad de la Propuesta 1/2003. Sobre exigencia del Impuesto al Retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente.

El Pleno aprueba el procedimiento a seguir en las propuestas de revocación de actos administrativos a la AEAT, y como concluir el expediente una vez recibida la contestación correspondiente por la AEAT.

Sesión 02/2003, de 19 de febrero.

El presidente informa sobre la conclusión de la Memoria del 2001, habiendo recibido la contestación de la Secretaria de Estado de Hacienda a las propuestas del Consejo, agradeciendo los buenos oficios a los que han participado en su elaboración. También considera conveniente que el Consejo cuente con sede propia, habiendo realizado gestiones con la Directora General de Patrimonio del Estado. Asimismo informa sobre la necesidad de incrementar la estructura de apoyo al Consejo.

El Pleno aprueba 2 propuestas de revocación, y una tercera se convierte en escrito al Director de la Agencia para conocer la opinión de la misma.

Motivado por la contestación negativa de la Agencia Tributaria a una propuesta de revocación se abre un debate sobre la forma de concluir los expedientes en que se propone la revocación, cuando la respuesta negativa no resulta suficientemente justificada a juicio del Consejo.

Aprobación por unanimidad de la siguiente Propuesta:

Propuesta 2/2003

Sobre la posibilidad de que los contribuyentes accedan de una forma ágil a conocer su situación censal en cada momento.

Propuesta 3/2003

Para que se reconozca expresamente en la futura Ley General Tributaria el derecho de los obligados tributarios a ser acompañado por persona que le asista en los procedimientos tributarios.

Sesión 03/2003, de 26 de marzo

El presidente entrega a todos los vocales los proyectos de Reglamento de la Ley de Régimen Fiscal de la Entidades sin Animo de lucro y del Año Jacobeo, así como el anteproyecto de la Ley General Tributaria, a fin de que se realicen las observaciones oportunas.

El presidente presenta dos propuestas relativas a la Ley General Tributaria para su estudio, una referente a la introducción de soluciones convencionales para las controversias jurídicos-tributarias y otra sobre la supresión de la posibilidad de imponer sanciones cuando se aprecie abuso de la norma tributaria.

El presidente informa sobre la reunión mantenida con las corporaciones profesionales, a las que ha asistido junto a él los vocales Gerardo Pérez Rodilla, Javier Martín Fernández y José Antonio Morillo-Velarde del Peso.

D. Eduardo Luque presenta un texto con observaciones al anteproyecto de Ley General Tributaria.

Sesión 04/2003, de 9 de abril

Presentación de un Informe por el presidente, en el que plantea la necesidad de modificar las normas reglamentarias que regulan el Consejo, tras la futura aprobación de la nueva LGT, la estructura del Consejo que debe contar con funcionarios y local propio, y el funcionamiento de respuesta a las disconformidades por los Vocales.

Se entrega a los Vocales la Memoria del 2001, para su examen y debate.

Se analizan 2 propuestas de Revocación, una es aprobada por el pleno y la otra se aplaza la discusión.

Aprobación por unanimidad de la siguiente Propuesta:

Propuesta 4/2003

Sobre la necesidad de reforzar la seguridad jurídica al utilizar los servicios de ayuda previstos por la Agencia Tributaria durante la campaña de Renta, en particular al disponer un sistema que permita identificar los justificantes de ingresos o gastos y certificados aportados por el contribuyente, vinculándolos con una declaración del IRPF elaborada por dichos servicios de ayuda con el programa padre mediante el sistema de "cita previa".

Debate sobre observaciones efectuadas a l Anteproyecto de Ley General Tributaria por D. Eduardo Luque, sobre las siguientes cuestiones: interés de demora tributario, sucesión de empresas, prescripción de la responsabilidad subsidiaria.

Nueva presentación por el presidente de 2 propuestas sobre el anteproyecto de Ley General Tributaria, una sobre la posibilidad de suprimir la sanción en el abuso de la norma tributaria, y otra sobre la introducción del arbitraje en el ámbito tributario.

Sesión 05/2003, de 21 de mayo

El presidente y los demás vocales lamenta la marcha de los vocales D. Gerardo Pérez Rodilla y D. Ramón Palacín Ribé, y felicita la incorporación de los nuevos vocales D. Carlos Lamoca Pérez y D. Arturo Tuero Fernández. Los demás miembros del Pleno se suman al agradecimiento por la labor prestadas por los vocales que dejan el Consejo.

Se aprueban 7 propuestas de revocación.

Se informa sobre 2 resoluciones de propuestas de revocación recibidas de la Agencia Tributaria.

Se aprueba la Memoria del 2001, acordándose su remisión al Secretario de Estado de Hacienda.

El secretario informa de que se ha remitido a todos los vocales un borrador inicial con las propuestas de modificación del Real Decreto regulador del Consejo.

Información del secretario de la necesidad de incorporar en la Página WEB del Ministerio de Hacienda el Consejo para la Defensa del Contribuyente, con un contenido mínimo.

Examen y debate de las 2 propuestas presentadas por el Presidente en la anterior sesión de cambios en el anteproyecto de la Ley General Tributaria.

Sesión 06/2003, de 18 de junio

Presentación por funcionarios del Ministerio del Proyecto de presencia del Consejo en el Portal de Internet del Ministerio de Hacienda.

El presidente informa que ha manifestado al Secretario de Estado la necesidad de crear con carácter permanente el puesto que ahora ocupa D. Francisco Mellado reforzándolo con 2 de funcionarios más, y sobre el disposición de un local propio.

Aprobación por unanimidad de:

Propuesta 5/2003

Sobre solución convencional de controversias tributarias.

Se estudia la conveniencia de elaborar una propuesta de que no se remitan los expedientes de Delito Fiscal a la Fiscalía hasta que no haya liquidación. Se abre un debate sobre esta cuestión.

Se aprueban 2 propuestas de revocación, y una tercera pasa a 2º Vocal.

Se informa sobre 2 contestaciones de la AEAT a propuestas de revocación.

Sesión 07/2003, de 16 de julio

D. Robert de Jorge, Vocal del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda informa sobre las características de la presencia del Consejo para la Defensa del Contribuyente en el portal de internet del Ministerio. Debate sobre dichas características y propuestas de los vocales del Consejo.

El presidente informa sobre la tramitación de la Memoria del 2001, sobre los datos estadísticos de las quejas recibidas a 30 de junio del 2003, y sobre las modificaciones a introducir en el nuevo Reglamento del Consejo.

Se aprueban 7 propuestas de revocación.

Se informa sobre la contestación de la AEAT a 7 propuestas de revocación.

Sesión 08/2003, de 24 de septiembre

El Presidente informa de la sustitución como Jefe de la Unidad Operativa de D. Alejandro Luelmo Fernández por D. Julián Pombo Garzón. Se agradecen la inestimable colaboración del primero y se da la bienvenida al segundo.

El presidente informa de los objetivos que quiere conseguir antes de concluir su mandato: dotar al Consejo de mas personal de apoyo, de una sede permanente y de la elaboración del proyecto de Real Decreto.

Se aprueban 5 propuestas de revocación.

Se informa de la respuesta de la AEAT a 2 propuestas de revocación.

Se debate sobre las siguientes propuestas:

- Sobre el tratamiento como días inhábiles de los sábados y del mes de agosto.
- Sobre las retenciones no ingresadas por el retenedor y no deducidas por el contribuyente.
- Sobre la tramitación de las expedientes en que se aprecie delito fiscal.

Se aprueba por unanimidad la:

Propuesta 6/2003

Sobre la conveniencia de que la Administración compruebe simultáneamente la repercusión e ingreso del IVA por los proveedores del denominado "oro industrial" a empresas de joyería cuando en un procedimiento de comprobación a estos últimos se ha regularizado el IVA soportado, eliminando como deducibles determinadas cuotas que se han repercutido incorrectamente por no haber aplicado la regla de inversión del sujeto pasivo, procediendo, en su caso, de oficio al inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos.

Sesión 09/2003, de 22 de octubre.

El presidente informa sobre la incorporación como nuevo secretario del Consejo a D. José Manuel Gutiérrez Delgado. Reconociendo y agradeciendo la labor prestada por D. José Antonio Morillo-Velarde del Peso.

El presidente comunica que la Memoria 2001 está en imprenta, e informa sobre la pronta contestación por la Secretaria de Estado a las propuestas de Memoria del 2002.

También informa sobre la modificación de la relación de puestos de trabajo de la Unidad Operativa, creándose tres nuevas plazas.

Debate sobre determinadas quejas presentadas al Consejo.

Se aprueban 3 propuestas de revocación y se devuelve 1 al vocal.

Se aprueba la:

Propuesta 8/2003

Sobre exigencia del impuesto al retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente.

Debate sobre modificación del art. 180 del Proyecto de Ley General Tributaria, para que la Administración tributaria solo pase a delito fiscal el expediente previa constatación de que concurren elementos de dolo.

Sesión 10/2003, de 18 de noviembre.

Informe del presidente.

Aprobación de 3 propuesta de revocación

Se informa sobre la contestación de la AEAT a 3 propuestas de revocación.

Aprobación de la:

Propuesta 9/2003

Sobre modificación del artículo 69 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativo a la opción por la tributación conjunta.

Sesión 11/2003, de 10 de diciembre.

Informe del presidente, haciendo constar que ya está publicada la Memoria del año 2001 y sobre la tramitación de la memoria del 2002.

Se distribuye el primer borrador de Reforma del Reglamento del Consejo.

Debate y estudio de determinados expedientes. Se destaca el retraso en la devolución del IVA por la Administración en determinados casos, sin aparente justificación que se pone en conocimiento de los representantes de la AEAT.

Debate sobre la posible revocación de resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos.

Se analiza una propuesta de revocación que es rechazada por el pleno.

B) Comisión permanente

Es un órgano reglamentario (artículo 4.4 del Real Decreto). La Comisión Permanente estará integrada por el Presidente del Consejo, por tres miembros designados por el Pleno del Consejo entre los Vocales que

tengan la condición de funcionarios públicos en activo y por el Secretario del Consejo.

Entre sus funciones están las siguientes:

- Decidir la tramitación y distribución de las quejas de acuerdo con lo previsto en estas normas.
- Proponer al Presidente el orden del día de las sesiones del Pleno y la fecha de su celebración.
- Preparar la documentación, informes y estudios necesarios para el mejor conocimiento por los miembros del Consejo de los temas que se hayan de tratar en el Pleno.
- Elaborar el proyecto de Memoria anual.
- Recibir información sobre los expedientes que hayan sido resueltos por los servicios responsables y dar cuenta de dicha información al Pleno del Consejo.
- Recibir los expedientes no resueltos por los servicios responsables y someterlos a la deliberación y propuesta de resolución de las Comisiones de Trabajo.
- Elevar las propuestas de resolución elaboradas por las Comisiones de Trabajo al Secretario de Estado de Hacienda o al Pleno del Consejo según proceda.

La Comisión Permanente es un órgano básico en el funcionamiento del Consejo, en ella se analizan las propuestas de resolución de los expedientes, dedicando especial atención a los expedientes de disconformidad. Respecto a estos, el método de trabajo seguido es asignar los expedientes a los Vocales del Consejo, estos elaboran la contestación y son remitidas al Presidente del Consejo, que con el apoyo de un representante de la Unidad Operativa son estudiadas antes de llevarlas a la Comisión Permanente; con ello se consigue agilizar el trabajo de la Comisión, unificar criterios del Consejo y un control de calidad de las mismas.

En el año 2003 se han celebrado las siguientes sesiones de la Comisión Permanente:

- 14 de enero
- 4 de febrero
- 18 de febrero
- 4 de marzo

- 25 de marzo
- 8 de abril
- 6 de mayo
- 20 de mayo
- 3 de junio
- 17 de junio
- 1 de julio
- 15 de julio
- 10 de septiembre
- 23 de septiembre
- 7 de octubre
- 21 de octubre
- 4 de noviembre
- 17 de noviembre
- 9 de diciembre

Han participado en las Comisiones Permanentes del año 2003 además de los miembros designados por el Pleno, los miembros de la Unidad Operativa Central y Unidades Operativas Regionales 1 y 2, la Jefe de la Unidad de Apoyo de la Dirección General del Catastro, el Vocal representante de los Tribunales Económico-Administrativo y el representante de la AEAT encargado de relaciones con el Consejo. En concreto, las personas que han participado en las comisiones del año 2002 han sido las siguientes:

a) Como miembros de pleno derecho:

Presidente

D. José Juan Ferreiro Lapatza

Vocales

D. Alberto Monreal Lasheras

D. Javier Martín Fernández

D^a Susana Sartorio Albalat

Secretario

D. José Antonio Morillo-Velarde del Peso. (hasta octubre)

D. José Manuel Gutiérrez Delgado. (desde noviembre)

b) Como invitados

D. Alejandro Luelmo Fernández (hasta septiembre)

Jefe de la Unidad Operativa

D. Julián Pombo Garzón (desde octubre)

Jefe de la Unidad Operativa

D^a. María Drake Escribano

Jefa de la Unidad Operativa Regional 1

D^a. María Victoria Casaleiz Jaquotot

Jefa de la Unidad Operativa Regional 2

D^a. M^a. José Baeza Domenech

Unidad Operativa Central

D. Francisco Manuel Mellado Benavente.

Unidad Operativa Central.

D^a. Monserrat Merino Pastor

Jefa de la Unidad de Apoyo de la Dirección General del Catastro

D. Joaquín del Pozo López

Representante de la AEAT de relaciones con el Consejo

D. José Ignacio Ruiz Toledano

Vocal del Consejo, representante de los Tribunales Económico-Administrativos.

Eduardo Luque Delgado

Vocal del Consejo

El lugar habitual de celebración de las sesiones de la Comisión Permanente ha sido el despacho del Presidente del Consejo en la Secretaría de Estado de Hacienda.

C) Sesiones de trabajo

Igual que en años anteriores, en el 2003 se han celebrado sesiones de trabajo que preparan las reuniones de la Comisión Permanente, y que permiten agilizar el funcionamiento del Consejo. Las sesiones de Trabajo

se han celebrado normalmente con el Presidente, los miembros de la Unidad Operativa, la Jefe de la Unidad de Apoyo de la Dirección General del Catastro y, como antes se expuso, con algunos Vocales, miembros o no de la Comisión Permanente, y han servido principalmente para el examen y estudio de las quejas presentadas, examinando las contestaciones de los servicios responsables a efectos de proceder en consecuencia sobre la resolución de los expedientes. Las sesiones de trabajo se celebran en las sedes de las Unidades Operativas Regionales de Madrid y Barcelona.

D) Comisiones de trabajo

Se trata de grupos de trabajo para facilitar el ejercicio de sus funciones. Las normas de organización y funcionamiento prevén la posibilidad de acordar la constitución de Comisiones de Trabajo de carácter permanente o temporal para conocer de los asuntos de su competencia.

El 26 de marzo del 2003, se celebró una reunión con las Asociaciones Profesionales, a las que asistieron por parte del Consejo: el Presidente, D. José Antonio Morillo-Velarde, D. Gerardo Pérez Rodilla y D. Javier Martín.

E) Presidente

En abril del año 2001 se produjo el primer relevo de Presidente, desde esas fechas es Presidente D. José Juan Ferreiro Lapatza, por un plazo de 4 años, fue nombrado mediante Orden del Ministro de Hacienda de 27 de abril del 2001 (BOE de 4 de mayo). En caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, si bien el Consejo podrá designar a un Vocal para sustituir al Presidente en esa sesión.

El Presidente tiene, entre otras las siguientes funciones:

- Dirigir, promover y coordinar la actuación del Consejo
- Ostentar la representación del Consejo
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, dictando las directrices generales para el buen orden y gobierno de las mismas, de acuerdo con este último órgano, y moderando el desarrollo de los debates
- Fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente teniendo en cuenta las propuestas y peticiones formuladas por sus miembros

- Dirigir, en nombre del Consejo, a la Unidad Operativa

F) Secretario

El Secretario del Consejo es nombrado y cesado por el Pleno del Consejo, a propuesta del Presidente. Durante el año 2003 ha sido secretario del Consejo D^o. José Antonio Morillo-Velarde del Peso hasta octubre del 2003, y desde noviembre del 2003 le sustituyó D. José Manuel Gutiérrez Delgado. En caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, el Secretario será sustituido por el miembro del Consejo nombrado en representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que designe el Consejo.

Son funciones del Secretario del Consejo, entre otras, las siguientes:

- Asistir a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo
- Efectuar la convocatoria de las sesiones por orden de su Presidente, así como las citaciones a los miembros del mismo
- Recibir los actos de comunicación de los miembros con el Consejo y la Comisión Permanente, así como las notificaciones, peticiones de datos, o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento
- Extender las actas de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, autorizarlas con su firma y el visto bueno del Presidente y dar curso correspondiente a los acuerdos que se adopten

4. RÉGIMEN LEGAL

El funcionamiento del Consejo ha sido regulado mediante las normas de desarrollo del Real Decreto 2458/1996. En este sentido, señala la disposición final única del Real Decreto citado:

“De conformidad con el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, corresponde al Consejo la aprobación de sus propias normas de funcionamiento.

Las normas sobre la regulación del procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias a las que se refiere el presente Real Decreto serán aprobadas por Resolución del Secretario de Estado de Hacienda a propuesta del Presidente del Consejo,

siendo de aplicación supletoria a estos efectos, en las cuestiones no expresamente previstas por el Consejo, las previsiones contenidas en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano”.

En consecuencia, se desprende de la disposición final citada la necesidad de establecer dos tipos distintos de normas. En primer lugar, y siguiendo el orden expresado en la disposición, y por aplicación del artículo 22.2 de la Ley 30/1992, en cuanto que el Consejo es un órgano colegiado de composición no homogénea, es preciso que, como todo órgano colegiado, tenga éste unas normas de organización y funcionamiento. Dichas normas fueron aprobadas, definitivamente, por el Pleno en su sesión del 5 de marzo de 1997 (modificadas posteriormente en el año 1999 y en el 2001 en algunos aspectos).

El segundo grupo de normas que disciplinan el funcionamiento del Consejo a que se refiere el párrafo segundo de la disposición final transcrita lo forman aquellas que tienen por objeto regular el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas y sugerencias que se suscitan ante el Consejo. A diferencia de las anteriores, de índole interno, éstas tienen una vocación externa, ya que regulan el procedimiento al que deben ajustarse tanto los particulares como el propio Consejo para la substanciación de las quejas y sugerencias. A su vez, la referencia a las normas de procedimiento suscita una reflexión, ya que no puede concebirse todas estas normas como disposiciones homogéneas. Existen normas típicamente procedimentales, y que por tanto van dirigidas a un órgano administrativo pero también a los particulares. Pero junto a estas también existen otras normas internas, y que tienen por objeto regular las relaciones entre el Consejo y otros órganos administrativos integrados en la Secretaría de Estado de Hacienda, y que normalmente serán aquellos susceptibles de provocar las quejas y sugerencias que posteriormente presentarán los interesados. Pues bien, a la vista de dicha distinción, pero siempre manteniendo la competencia, el BOE del 28 de febrero de 1997 publica sendas disposiciones del Secretario de Estado de Hacienda. La primera es la Resolución de 14 de febrero, por la que se establece el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas y sugerencias (en adelante la Resolución). La segunda es la Instrucción de 14 de febrero sobre establecimiento y funcionamiento de la Unidad Operativa del Consejo (en adelante la Instrucción).

Aparte de las disposiciones anteriores, normas específicas del Consejo, no se puede desconocer la normativa general y sectorial sobre la

presentación de quejas y sugerencias ante los órganos administrativos, preceptos que constituyen el presupuesto de funcionamiento de este órgano, como es el caso de los artículos 106 de la Ley General Tributaria y 24 del Texto articulado del Procedimiento Económico-Administrativo, o, con carácter general, el artículo 79.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Curiosamente no se consagra el derecho a presentar quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos en el artículo 35 de la Ley últimamente citada, si bien no por ello surgen dudas sobre su incuestionable admisibilidad, no ya sólo en los estrictos términos del derecho de petición, sino en los términos más amplios del procedimiento administrativo.

Finalmente hay que hacer mención de la Instrucción de la Dirección del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de 11 de diciembre de 1998 sobre organización y funcionamiento de la Unidad Operativa.

A) Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 14 de Febrero de 1997

Como se acaba de decir, por Resolución de 14 de febrero de 1997 (BOE de 28 de febrero), se aprueba, en desarrollo de la disposición final del Real Decreto 2458/1996, el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas y sugerencias.

El procedimiento para su tramitación pretende ser sumamente sencillo, si bien se aparta del procedimiento instituido con carácter general por el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, para la Administración del Estado, y en él existe un elemento distinto y que permite singularizarlo, ya que se inserta un órgano creado “ad hoc”, el Consejo, que no tiene parangón en el régimen general.

Para la mejor comprensión del procedimiento, distinguiremos entre la tramitación de las quejas y de las sugerencias.

1º. Procedimiento para la tramitación de las quejas

El sistema está diseñado para permitir la presentación de quejas en cualquiera de las oficinas de ámbito central o territorial (disposición primera, letras a y b de la Resolución) donde se ubiquen servicios integrados en la Agencia Estatal de Administración Tributaria o dependientes de cualquiera de los órganos de la Secretaría de Estado de Hacienda. En todos éstos existirán lo que la Resolución denomina “Unidades receptoras”, cuya función es recibir las quejas y sugerencias

presentadas por los interesados, registrando aquellas inmediatamente en el Libro de Quejas y Sugerencias y entregando al interesado copia acreditativa de su presentación (disposición novena). Queremos resaltar que las unidades receptoras existirán en todas aquellas oficinas en las que se ubiquen servicios dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda y que nada obsta para que en aquellas oficinas donde existan dos servicios con distinta dependencia orgánica o funcional, la unidad receptora sea única.

Al margen de las unidades receptoras, que no dependen orgánicamente del Consejo, pero sí funcionalmente, a los efectos descritos, los órganos de relación de éstas son las “Unidades de Tramitación”. Estas sí son ya unidades integradas orgánica y funcionalmente en la Unidad Operativa prevista en el artículo 6 del Real Decreto 2458/1996. A su vez estas unidades pueden tener un ámbito geográfico de actuación limitado (Unidades Regionales) o nacional (Unidad Central). Las primeras son aquellas que conocerán, normalmente, de las quejas presentadas, a cuyo fin la unidad receptora debe remitir la queja a la Unidad Regional en el plazo máximo de 48 horas, por los medios más adecuados.

Una vez recibida la queja por la unidad de tramitación, normalmente Unidad Regional sin perjuicio de las competencias de la Unidad Central que más adelante se analizarán, ésta deberá, en el plazo máximo de 10 días, recabar la información precisa, para lo cual habrá de ponerse en contacto, en ese plazo, con los servicios responsables. El servicio responsable es aquél cuya actuación ha motivado la queja del contribuyente. Este servicio responsable debe dar satisfacción, a instancia de la Unidad Regional, al interesado. Para ello debe contestar en el plazo de 15 días desde la primera comunicación recibida de la unidad de tramitación, y para garantizar el funcionamiento del sistema, el servicio responsable debe comunicar a la unidad de tramitación la solución adoptada (disposición undécima).

Puede darse el caso, y es lo normal, de que el ciudadano se dé por satisfecho una vez recibida la contestación del servicio responsable, en cuyo caso no parecen necesarias ulteriores actuaciones de los órganos del Consejo en relación con la queja puntual planteada. No obstante, el Consejo conoce de la totalidad de las quejas planteadas, la Unidad Operativa le informa de todas, y puede plantear las denominadas “disconformidades internas”, es decir, a pesar de que el contribuyente está conforme con la solución dada a su expediente por el órgano responsable, el Consejo no está conforme con la misma y plantea la necesidad de analizar la causa de esta.

Al margen de aquellos expedientes resueltos y que pueden dar lugar a una actuación del Consejo, éste recibirá normalmente las quejas que, como hemos dichos antes, o bien no han sido debidamente atendidas o contestadas por los servicios responsables, o bien sobre las que el ciudadano manifiesta su desacuerdo (“disconformidades del contribuyente”). La Resolución no establece plazo para la decisión del Consejo, lo cual no puede considerarse como perjudicial para el ciudadano, y más benévolo para la Administración que el procedimiento general, ya que no existe homogeneidad en los procedimientos, y el procedimiento general del Real Decreto 208/96 se asemejaría a la primera instancia del procedimiento establecido por el Real Decreto 2458/1996 y las normas de desarrollo.

Hemos hecho referencia continuamente a las Unidades Regionales como unidades de tramitación, pero también hay que hacer una mención a las competencias de la Unidad Central, las cuales aparecen enunciadas en la disposición sexta de la Instrucción. En cuanto a la tramitación, es trasladable mutatis mutandi, a la Unidad Central lo dicho anteriormente para las Unidades Regionales.

2º. Tramitación de las sugerencias

La tramitación de las sugerencias es más flexible que el tratamiento de las quejas. De ahí que la disposición sexta de la Resolución admita, a diferencia de las quejas, la presentación de sugerencias de forma anónima. En cuanto al procedimiento, se omiten los trámites de relación con los servicios responsables, que, en general, no existen en este caso, sustanciándose ésta ante la Unidad Central (disposición sexta.3.f de la Instrucción), y una vez informadas por la Unidad Central, ésta las remitirá a la Comisión Permanente para, someterlas, en su caso, a la deliberación de aquélla y su posterior elevación al Pleno.

B) Instrucción de la Secretaría de Estado de Hacienda de 14 de febrero de 1997

1 BOE de 28 de febrero no solamente publicó la Resolución analizada, sino también la Instrucción, con el alcance recogido en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre establecimiento y funcionamiento de la Unidad Operativa del Consejo.

C) Formas de organización y funcionamiento

Por aplicación del artículo 22.2 de la Ley 30/1992, en cuanto que el Consejo es un órgano colegiado de composición no homogénea, es preciso que, como todo órgano colegiado, tenga unas normas de organización y funcionamiento. Dichas normas, después de las oportunas deliberaciones fueron aprobadas definitivamente por el Pleno en su sesión del 5 de marzo de 1997. Dichas normas fueron modificadas en 1.999 (Sesión del Pleno 7/1999, de 4 de julio) y posteriormente en el año 2001 (Sesión 07/01, de 4 de julio). Dichas modificaciones no afectan al contenido de esta Memoria, y tratan de hacer más operativo el funcionamiento del Consejo.

Las normas de organización se estructuran en cuatro títulos, con arreglo a la siguiente distribución:

- Título preliminar: Disposiciones generales del Consejo
- Título primero: De los Vocales
- Título segundo: De los órganos del Consejo
- Título tercero: Del funcionamiento del Consejo

Atendiendo a la composición plural del Consejo, éste ha sido especialmente cuidadoso en la elaboración de las normas relativas a las funciones de los Vocales, así como a los derechos y obligaciones de los mismos, con especial referencia al deber de secreto y sigilo.

D) Instrucción de 11 de diciembre de 1998 del Director del Servicio de Auditoría Interna

De acuerdo con lo señalado en las normas tercera y decimoquinta de la Instrucción de 14 de febrero de 1997 de la Secretaría de Estado de Hacienda, el Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Tributaria, en su calidad de Coordinador de la Unidad Operativa, dictó el 11 de diciembre de 1998 una instrucción sobre organización y normas de funcionamiento interno de la Unidad Operativa del Consejo y de los demás órganos y servicios que intervienen en el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias.

En la introducción se establecen los ámbitos territoriales y de competencia de las Unidades de Tramitación, Unidad Operativa Central y Unidades Operativas Regionales (números 1 y 2) y se fijan los criterios generales que deben presidir las actuaciones de las distintas Unidades encargadas de la recepción y tramitación de las quejas:

- a) Trato correcto, amable y respetuoso con el contribuyente.
- b) Actitud y disposición del funcionario, que debe trasladar al contribuyente una sensación de receptividad en relación con la queja planteada.
- c) Necesidad de contar con un espacio físico y ambiental adecuado que ayude a eliminar tensiones y cree un adecuado clima de confianza.

A continuación se desarrollan en varias normas las distintas fases del proceso de recepción y tramitación de las quejas y sugerencias.

Primera fase: recepción de la queja y sugerencia

En la norma primera se fijan los criterios generales de ubicación de las Unidades Receptoras de quejas así como se relacionan en anexo las Unidades Receptoras clasificadas por Delegaciones Especiales.

En la norma segunda se define la habilitación del personal de las distintas Unidades, entendiéndose como tal aquellos funcionarios titulares de las mismas que no desempeñan un puesto de trabajo específico del Consejo.

En la norma tercera se regulan las funciones de las Unidades Receptoras, pudiendo resumirse en la adecuada recepción del escrito, su acuse de recibo e inscripción en el libro habilitado al efecto y por último en el envío a la Unidad de Tramitación correspondiente.

Segunda fase: tramitación del expediente

En la norma cuarta se recoge detalladamente el proceso de tramitación por las Unidades Tramitadoras: dar de alta a la queja como tal, o sugerencia, proceder a su codificación y designar mediante oficio el Servicio responsable de la contestación.

Tercera fase: contestación por el Servicio responsable

En la norma quinta se señalan las características que deben reunir las contestaciones dadas a los contribuyentes:

- a) Ser completas, en el sentido de dar respuesta a todas las cuestiones planteadas.
- b) Concreción y claridad en el lenguaje utilizado.
- c) Ser suficientes, explicando la normativa seguida en la actuación de la Administración.
- d) Informar sobre las actuaciones para solucionar la queja.

- e) En su caso, pedir disculpas sobre las anomalías o retrasos constatados en el funcionamiento de los servicios.
- f) Indicar expresamente al ciudadano la posibilidad de dirigir al Consejo escrito de disconformidad.

En la norma sexta se explicitan las actuaciones de las Unidades Tramitadoras en aras de establecer un control de calidad de las contestaciones efectuadas por los Servicios para dar a las quejas la solución más adecuada bajo los criterios de eficacia, agilidad y objetividad. Estas actuaciones pueden consistir en:

- Informe adicional para la mejor valoración de los hechos por el Consejo.
- Contestación complementaria si la contestación se considera insuficiente.
- Informe complementario en caso de disconformidad con la contestación.

Por último, la Instrucción establece en diversos anexos varios modelos de comunicación de las Unidades Tramitadoras con los Servicios responsables (oficios de designación, requerimientos de contestación, solicitud de informe adicional o de contestación complementaria, etc.).

5. FUNCIONES DEL CONSEJO

Como se ha expuesto más arriba, el Consejo tiene una naturaleza asesora del Secretario de Estado de Hacienda y desarrolla dos funciones básicamente:

A) Función consultora

Entre las funciones del Consejo está elaborar informes y propuestas por propia iniciativa en relación con la función genérica de la defensa del contribuyente (artículo 2.e del Real Decreto), pero también es función del Consejo la propuesta al Secretario de Estado de Hacienda de aquellas modificaciones normativas o procedimentales que se consideren pertinentes para la mejor defensa de los ciudadanos (artículo 2.h del Real Decreto). Estas dos funciones evidencian competencias esenciales del Consejo. Si se relaciona esta función con la composición anteriormente reseñada, se comprenderá la importancia que una composición plural tiene para garantizar la mejor defensa de los intereses de los contribuyentes. Obviamente esta defensa puede articularse tanto desde órganos administrativos de composición estatutaria, como a través de órganos de composición ajena a la Administración. Pero existe una tercera vía, que es

la aquí escogida, y que se consideró la más adecuada, que es designar como Vocales de un órgano como éste a personas que, sin ostentar un mandato representativo, puedan por lo menos llevar al Consejo las distintas posiciones que latan en el sentir de los ciudadanos, sin olvidar tampoco la visión propia de la Administración, si de lo que se trata es de aportar soluciones razonables para la resolución de aquellas inquietudes.

Esta función es calificada como de “enlace” entre la sociedad civil y la Administración Tributaria, llevando al extremo la dicotomía, pues nadie puede olvidar que la Administración está formada por personas que son también contribuyentes. Puede desarrollarse de dos formas, bien a través de las sugerencias presentadas por los interesados, cuando se consideren dignas de consideración y se advierta que pueden afectar a una pluralidad de contribuyentes, (cuestión que veremos más adelante), o bien directamente por los miembros del Consejo, que, como hemos dicho anteriormente, sin ser representantes de los agentes sociales, si son conocedores cualificados del ámbito tributario y jurídico en general, y como tales son perfectamente conscientes de los problemas más acuciantes que afectan a los ciudadanos en sus relaciones tributarias.

B) Resolución de problemas concretos con motivo de quejas y sugerencias

El Consejo para la Defensa del Contribuyente atiende las situaciones expuestas por los obligados tributarios en dos frentes distintos, cada uno de los cuales presenta problemas específicos.

1º. Resolución de quejas

Hay que comenzar indicando que cuando hablamos de quejas estamos englobando tanto las quejas, entendidas desde un punto de vista administrativo, en los términos de la Ley 30/1992 y de la Ley General Tributaria, con los matices que más adelante veremos, como lo que el Real Decreto 2458/1996 denomina reclamaciones. Como quiera que en materia tributaria el término “reclamaciones” tiene un significado claro y preciso, y se utiliza para referirse a una suerte de recursos, en particular aquellos que se sustancian ante los órganos económico-administrativos (sección III del capítulo VIII de la Ley General Tributaria, artículos 163 a 171, y normas de desarrollo), pero siempre refiriéndose a remedios procedimentales de revisión de los actos administrativos de contenido tributario, la Resolución ha tratado de salvar la redacción del Real Decreto 2458/1996 eludiendo hablar de reclamaciones, pero fiel al principio de jerarquía normativa, la disposición primera, letra m) aglutina bajo la forma de quejas tanto unas como otras. Ahora bien, hay que dejar muy claro desde un principio que

este Real Decreto no altera las reglas sobre resolución de reclamaciones económico-administrativas, sino que la referencia a las reclamaciones se hace en sentido vulgar o usual.

Dicho lo anterior para determinar el ámbito de actuación del Consejo, conviene recordar que, tradicionalmente, dentro de los procedimientos administrativos existen dos grandes grupos de quejas. Las primeras son aquellas quejas generales que no tienen por qué vincularse con procedimientos tributarios concretos, sino que responden a una situación que puede darse al margen de los procedimientos individuales. Por otro lado, y junto a aquellas, tendríamos las quejas singulares, que se muestran con motivo de actuaciones concretas, en procedimientos tributarios individuales. No se trata ya de lamentos contra la normativa fiscal o el funcionamiento en general de los servicios públicos, sino del malestar que se ha causado a una persona particular, con motivo de un procedimiento tributario en el que ésta ha sido parte.

Obviamente el Consejo puede y debe dar satisfacción a aquellas quejas generales que evidencian desacuerdo con las normas o un defectuoso funcionamiento de los servicios, pero también debe atender a las segundas. Precisamente en relación con éstas se suscitan los principales problemas, pues dentro de los procedimientos tributarios han existido tradicionalmente dos grandes grupos de quejas singulares, a saber las quejas del artículo 106 de la Ley General Tributaria y las del artículo 24 del Texto Articulado del Procedimiento Económico-Administrativo. Sin entrar ahora en otras consideraciones, sí se debe apuntar que, desde un primer momento, el Consejo entendió que debía irrogarse las funciones resolutorias tanto de la unidad procedimental mediante la inclusión de un órgano ajeno, lo cierto es que éste tiene una ventaja sustancial pues es un órgano ajeno, independiente y que no se ve “contaminado” por las disfunciones inherentes a la proximidad. Por esta razón, el Consejo ha desarrollado su función ejerciendo una vis atractiva que le permitiera conocer de estas quejas que pueden denominarse como singulares.

2º. La solicitud de Revocaciones

Las quejas particulares pueden finalizar en una petición de Revocación por el Consejo del acto administrativo que provoca la queja. El nuevo Consejo constituido en el 2001 dió prioridad a las propuestas de revocaciones, frente a las propuestas normativas. Así en el año 2003 se solicitaron 37 Revocaciones, de las que han sido aceptadas 13 por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, estando 6 solicitudes pendientes de respuesta a fecha de elaboración de esta memoria (Ver estadísticas).

3º. Sugerencias

Constituye el segundo gran bloque de competencias del Consejo, con la importante diferencia de que, mientras que para la resolución de las quejas el Consejo está limitado por las circunstancias puntuales del caso, en la tramitación de las sugerencias, el Consejo tiene una libertad de decisión muy superior. Precisamente por esa diferencia entre las quejas y las sugerencias, las normas de desarrollo establecen procedimientos distintos, muchos más flexibles para las segundas, admitiéndose incluso la presentación de sugerencias en forma anónima, como ya se ha dicho.

III. LA UNIDAD OPERATIVA

III. LA UNIDAD OPERATIVA

1. NORMATIVA REGULADORA

La Unidad Operativa, como se especifica en el artículo 6 del Real Decreto 2458/1996 que la crea, es una unidad de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, coordinada por el Director del Servicio de Auditoría Interna, cuyo propósito es prestar el apoyo técnico al Consejo para el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, a cuyo efecto queda adscrita al mismo.

Las funciones de la Unidad Operativa se describen en el apartado 3 del artículo 6 del Real Decreto 2458/1996 y consisten básicamente en las de comunicación, por orden del Presidente del Consejo, con los órganos y unidades de la Secretaría de Estado de Hacienda, y entre ellos la Agencia Tributaria, en los asuntos de la competencia del Consejo, y en dar el soporte técnico y administrativo para la tramitación de los mismos. También elaborará los informes y estudios, particulares o generales, y los proyectos que le sean encomendados.

La Resolución del Secretario de Estado de Hacienda de 14 de febrero de 1997 establece el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias, presentadas en relación con los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria, por las tardanzas, desatenciones o cualquier otro tipo de actuación que se observe en el funcionamiento de los servicios de la Secretaría de Estado de Hacienda, incluidos los de la citada Agencia, o formuladas para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, o para simplificar o estudiar la supresión de los trámites que pudieran resultar innecesarios.

La Instrucción de 14 de febrero de 1997 del Secretario de Estado de Hacienda, sobre el establecimiento y funcionamiento de la Unidad Operativa del Consejo, fija los criterios de actuación de la misma y su regulación interna.

La Orden Ministerial de 4 de abril de 1997 en la que se reordenan determinadas unidades de la Agencia Tributaria, establece en su apartado segundo 6 punto e) que corresponde al Servicio de Auditoría Interna la coordinación y desarrollo de las funciones que le están atribuidas por el Real Decreto 2458/1996 a la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

Asimismo, en la citada Orden Ministerial se dispone que en cumplimiento de la disposición adicional única del Real Decreto

2458/1996, referente a que no se incremente el gasto, se podrá encomendar la jefatura de la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente a un miembro de la Inspección de Servicios del Servicio de Auditoría Interna.

De aplicación suplementaria a las normas citadas en las cuestiones no expresamente previstas en las mismas será el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano.

Por último, la Instrucción del Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Tributaria, en su calidad de Coordinador de la Unidad Operativa, de fecha 11 de diciembre de 1998 detalla las normas de funcionamiento interno de la Unidad Operativa y de los demás órganos y servicios que intervienen en el procedimiento para la formulación y tramitación de las quejas y sugerencias.

2. ESTRUCTURA

La Unidad Operativa tiene rango de Subdirección General, integrada en el Servicio de Auditoría Interna, a las órdenes inmediatas del Director del mismo y bajo la superior dirección del Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

Al frente de la misma se adscribe a un Inspector de los Servicios del Servicio de Auditoría Interna, que es el responsable directo de su funcionamiento y ejerce la jefatura de todas las Unidades Central, Regionales y Locales de la Unidad Operativa. La adscripción o desadscripción se efectuará por el Director del Servicio de Auditoría Interna.

La Unidad se estructura en una Unidad Central, competente para la tramitación de asuntos o decisiones relativos a la competencia de los Servicios Centrales, así como los que sean de responsabilidad exclusiva de los órganos directivos del ámbito periférico de los Servicios de la Secretaría de Estado de Hacienda. Igualmente es competente esta Unidad, cuando se trate de quejas presentadas por entidades o instituciones representativas de intereses colectivos, cuando las quejas se refieran a servicios de ámbito superior al de las Unidades Regionales, o cuando proceda su acumulación en expedientes que gestione la Unidad Central, en todo caso, cuando se trate de sugerencias y en aquellos expedientes en los que concurren quejas y sugerencias.

Dependiendo de la misma dos Unidades Regionales, la Unidad Regional 1 y la Unidad Regional 2, con competencia en la tramitación de quejas y

reclamaciones presentadas ante actuaciones de los Servicios de la Secretaría de Estado de Hacienda de sus demarcaciones respectivas que no sean de la competencia de la Unidad Central.

El ámbito de la Unidad Regional 1, cuya sede es la Delegación de la Agencia en Madrid, comprende el espacio geográfico de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Madrid.

El ámbito de la Unidad Regional 2, cuya sede es la Delegación de la Agencia en Barcelona, es el espacio geográfico de las Comunidades Autónomas siguientes: Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia.

Esta demarcación ha sido sometida a la consideración del Presidente del Consejo y aprobada por el mismo, como dispone la norma general sexta punto 2 de la Instrucción de 14 de febrero de 1997 del Secretario de Estado de Hacienda.

En la normativa que regula la Unidad Operativa del Consejo figuran las Unidades Receptoras locales que han sido objeto de desarrollo por la Instrucción del Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Tributaria de fecha 11 de diciembre de 1998. Sus competencias se limitan a la recepción de quejas y sugerencias y la remisión de las mismas a las unidades tramitadoras.

La titularidad de una unidad receptora local (salvo en las Unidades Regionales 1 y 2) no supone la existencia de un puesto de trabajo diferenciado, habilitándose para su desempeño a funcionarios que ocupan otros puestos de las correspondientes oficinas.

Con el objeto de proceder a la habilitación formal del personal de las distintas unidades receptoras, el Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Tributaria, en su calidad de coordinador de la Unidad Operativa dictó la Instrucción de 17 de junio de 1999 por la que se aprobó la convocatoria sobre habilitación del personal de las unidades receptoras de quejas del Consejo.

Una vez realizado el proceso de selección y los correspondientes cursos en la Escuela de Hacienda Pública, el Director del Servicio de Auditoría Interna en su calidad de coordinador de la Unidad Operativa dictó el Acuerdo de 28 de febrero de 2000 por el que se procedió a habilitar a los funcionarios para el desempeño de la función de Unidad Receptora Local de quejas, reclamaciones y sugerencias del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

En fecha de 18 de julio de 2000 el Director del Servicio de Auditoría Interna dictó acuerdo por el que se modificaron determinadas Unidades Receptoras al haberse producido la apertura de nuevas oficinas de la Agencia Tributaria así como variaciones en la ubicación de determinados servicios que implicaron integración de personal.

En virtud de dicho acuerdo se crearon las Unidades receptoras de la Delegación Especial de la Agencia en Sevilla y de la Aduana del Aeropuerto de Palma de Mallorca y se suprimieron las Unidades receptoras de la Administración de Tomás Ibarra y de la Inspección de Aduanas en Sevilla, de la Dependencia de Aduanas en Jerez, de la Dependencia Regional de Aduanas en La Coruña y de la Aduana de Ibiza en Baleares.

3. MEDIOS PERSONALES

La Jefatura de la Unidad Operativa ha sido ejercida por D. Alejandro Luelmo Fernández, Inspector de los Servicios, hasta septiembre del 2003; y por D. Julian Pombo Garzón, Inspector de los Servicios, desde octubre del 2003.

En el año 2003 ha estado prestando sus servicios como comisionado en la Unidad Operativa un Inspector de Hacienda, procedente de un puesto de trabajo de la Delegación de la AEAT de Madrid, en concreto Jefe de Unidad Regional de Inspección.

Este Inspector de Hacienda ha colaborado directamente con el Presidente del Consejo, examinando los expedientes en disconformidad, elaborando las Memorias del Consejo, redactando propuestas, y cuantas otras tareas se le ha encomendado por el Presidente del Consejo o por el Jefe de la Unidad Operativa.

Dichas funciones ha sido desarrollada por D. Francisco Manuel Mellado Benavente.

Destacar que para solucionar esta situación transitoria, por resolución de 14 de octubre del 2003 de la Presidencia de la AEAT, se crearon tres puestos de Inspectores adscritos al Consejo (1 Inspector coordinador y 2 Inspectores asesores), aunque durante el año 2003 no fueron aún cubiertos.

La relación de puestos de trabajo específica de la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente según figura en la Resolución de 1 de agosto de 2000 de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se dispone la publicación de la relación de puestos de trabajo en el ámbito de dicha Agencia, modificada

por Resoluciones de 27 de febrero del 2001 y 14 de octubre del 2003 de la Presidencia de la AEAT, es la siguiente:

Puesto	Nivel	Dotación
Jefe Unidad Operativa Regional	29	2
Inspector Coordinador	28	1
Inspector asesor	28	2
Jefe Adjunto Unidad Operativa Central	26	2
Jefe Servicio Especial Unid. Operativa Central	26	1
Jefe Adjunto Unidades Operativas Regionales	26	2
Jefe Sección N. 24 1ª Unidad Central	24	2
Jefe Sección N. 24 1ª Unidades Regionales	24	2
Secretaria Presidente del Consejo	18	1
Subgestor 1ª Unidades Regionales	18	6
Subgestor 1ª Unidad Central	18	3
Subgestor 2ª Unidades Regionales	16	4
Subgestor 2ª Unidad Central	16	2
Subgestor 3ª Unidades Regionales	14	2
Subgestor 3ª Unidad Central	14	1
Total puestos de la relación		33

4. MEDIOS MATERIALES

En cuanto a los medios materiales, la situación es dispar, así la Unidad Regional de Barcelona dispone de locales adecuados para el desarrollo de su trabajo, sin embargo, en la Unidad Regional de Madrid existe escasez de espacio para el desarrollo de su trabajo.

La Unidad Central se encuentra en un semisótano en la calle Huesca nº 25, sin ventilación suficiente y con escasa luz natural, que entendemos no reúne las condiciones óptimas para el desempeño del trabajo.

El Inspector de Hacienda comisionado en la Unidad Operativa, tiene su despacho en el Servicio de Auditoría Interna.

En todas las sedes se dispone del mobiliario y del equipo informático preciso para desarrollar la gestión.

Se dispone asimismo de la aplicación informática “CDC” residiendo en el sistema informático de la Agencia, con la que efectúan todos los trámites necesarios para la gestión, impulso y control de los expedientes de queja y sugerencias.

Dicha aplicación ha sido desarrollada por el Departamento de Informática de la Agencia Tributaria de acuerdo con las especificaciones dadas por la Unidad Operativa del Consejo y permite realizar un seguimiento individualizado de la tramitación de las quejas así como facilitar la elaboración de los datos estadísticos de las quejas, reclamaciones y sugerencias presentadas.

IV. TRAMITACIÓN Y GESTIÓN DE EXPEDIENTES: ESTADÍSTICAS

IV. TRAMITACION Y GESTION DE EXPEDIENTES: ESTADISTICAS

QUEJAS Y SUGERENCIAS RECIBIDAS POR ÁREAS DE PROCEDENCIA Y DELEGACIONES

Año 2003

Entrada de Quejas y Sugerencias		Áreas de procedencia							
Número	Datos por Delegaciones	AEAT	TE Ad	GT Calastro	Resto Or SEH	Normas tributarias	Otras Áreas	TOTAL	
								SUMA	%
0	SIN DETERMINAR							0	0,00
1	ÁLAVA	3						3	0,04
2	ALBACETE	25		5		1	1	32	0,44
3	ALICANTE	185		24		3	2	214	2,94
4	ALMERIA	43		6				49	0,67
5	AVILA	7		18				25	0,34
6	BADAJOS	24				1		25	0,34
7	BALEARES	81	1	20		1		103	1,41
8	BARCELONA	1.045	61	10		14	31	1.161	15,94
9	BURGOS	25	2	20		2		49	0,67
10	CACERES	282		1				283	3,89
11	CADIZ	86		5		1	1	93	1,28
12	CASTELLON	36	2	9			2	49	0,67
13	CIUDAD REAL	12		1		1	2	16	0,22
14	CORDOBA	35	6	2		1		44	0,60
15	LA CORUÑA	154	1	20		23	2	200	2,75
16	CUENCA	8		1				9	0,12
17	GIRONA	36	1	5		1	1	44	0,60
18	GRANADA	67		37		1		105	1,44
19	GUADALAJARA	23	1	34			1	59	0,81
20	GUIPUZCOA	3				1		4	0,05
21	HUELVA	25		1		3		29	0,40
22	HUESCA	13		3		1		17	0,23
23	JAEN	12		26		1		39	0,54
24	LEON	28	1	16		1	2	48	0,66
25	LLEIDA	58		2			1	61	0,84
26	LA RIOJA	15		7		2		24	0,33
27	LUGO	4		6		1		11	0,15
28	MADRID	2.005	10	109	1	63	87	2.275	31,23
29	MALAGA	136	3	12	1	1	6	159	2,18
30	MURCIA	70	3	49			2	124	1,70
31	NAVARRA	2	2					4	0,05
32	ORENSE	10		3			1	14	0,19
33	ASTURIAS	51		53		3		107	1,47
34	PALENCIA	15						15	0,21
35	LAS PALMAS	111		20			8	139	1,91
36	PONTEVEDRA	43		24		2		69	0,95
37	SALAMANCA	11		1	1	1	1	15	0,21
38	S.C. DE TENERIFE	101		33		1	6	141	1,94
39	CANTABRIA	25		9		1	1	36	0,49
40	SEGOVIA	10		12				22	0,30
41	SEVILLA	214		7		4	1	226	3,10
42	SORIA	7		2				9	0,12
43	TARRAGONA	84		9		1	4	98	1,35
44	TERUEL	7		1				8	0,11
45	TOLEDO	37		19		4	2	62	0,85
46	VALENCIA	191	2	24		3	3	223	3,06
47	VALLADOLID	32		25		6		63	0,86
48	VIZCAYA	14						14	0,19
49	ZAMORA	8		4		1		13	0,18
50	ZARAGOZA	93	1	5		2	6	107	1,47
51	CARTAGENA	2		3				5	0,07
52	GIJON	41		6				47	0,65
53	JEREZ DE LA FRONTERA	34				3		37	0,51
54	VIGO	204	1	7		2		214	2,94
55	CEUTA	3						3	0,04
56	MELILLA	3					1	4	0,05
99	SERVICIOS CENTRALES	132	12	6	3	27	55	235	3,23
TOTAL		6.031	110	722	6	185	230	7.284	100,00

AGRUPACIÓN POR CÓDIGOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2003

Códigos de Quejas (Q) y Sugerencias (S)

Código Q/S	Significado de los códigos	TOTAL	
		SUMA	%
	<i>Información y atención</i>	4.412	60,57
Q010	ATENCIÓN DEL FUNCIONARIO	292	4,01
Q/S020	COLAS EXCESIVAS EN EL SERVICIO	545	7,48
Q/S140	INADECUACION INMUEBLE	217	2,98
Q/S190	INFORMACION Y ASISTENCIA	1.201	16,49
Q/S220	DIFICULTAD CUMPLIMENTACION DE IMPRESOS	7	0,10
Q/S300	ESCRITOS OFICIALES EN LENGUA DE LA C.A.	26	0,36
Q320	TELEFONO INFORMACION TRIBUTARIA	34	0,47
Q/S330	TELEFONO CITA PREVIA IRPF	696	9,56
Q/S340	SOPORTE INFORMÁTICO PROGRAMA PADRE	365	5,01
Q/S341	PRESENTACIÓN TELEMÁTICA	24	0,33
Q350	PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS	152	2,09
Q351	ESTIMACIÓN OBJETIVA MÓDULOS	6	0,08
Q/S360	TELEFONO PETICIÓN DE DATOS TRIBUTARIOS	81	1,11
Q/S370	IRPF MODELOS 104-105	21	0,29
Q/S371	IRPF MODELO 140	329	4,52
Q/S380	ASUNTOS GENERALES	416	5,71
	<i>Tiempo de tramitación y ejecución de resoluciones</i>	613	8,42
Q/S030	TIEMPO DE TRAMITACION	449	6,16
Q/S050	DEVOLUCIONES SIN TRAMITAR EN PLAZO	157	2,16
O080	NO APLICACION EFECTIVA RECURSOS	7	0,10
	<i>Aplicación de normas</i>	372	5,11
Q/S040	SOBRE APLICACION DE NORMAS	368	5,05
Q160	EXCLUSIÓN POR EXTEMPORANEIDAD	4	0,05
	<i>Procedimiento de gestión</i>	974	13,37
O081	DECLARACIONES	20	0,27
O082	LIQUIDACIONES	112	1,54
Q120	SANCIONES Y RECARGOS	164	2,25
Q/S170	NOTIFICACIONES	51	0,70
Q/S180	CERTIFICADOS	195	2,68
Q270	INTERESES DE DEMORA	35	0,48
Q280	REQUERIMIENTOS	110	1,51
Q290	CENSOS	145	1,99
Q291	REPRESENTACIÓN	142	1,95
	<i>Procedimiento de inspección</i>	70	0,96
Q090	ACTAS DE INSPECCION	67	0,92
Q310	DENUNCIAS ART.103 L.G. TRIBUTARIA	3	0,04
	<i>Procedimiento de recaudación</i>	239	3,28
Q/S060	APLAZAMIENTOS / FRACCIONAMIENTOS	25	0,34
Q070	EMBARGOS	128	1,76
Q/S100	DEUDAS TRIBUTARIAS (RECAUDACION)	53	0,73
Q/S110	DEUDAS NO TRIBUTARIAS (RECAUDACION)	25	0,34
Q130	COMPENSACIONES DE OFICIO	6	0,08
Q/S131	COMPENSACIONES A INSTANCIA DE PARTE	2	0,03
	<i>Procedimientos específicos del Catastro</i>	123	1,69
Q150	VALORACIONES	5	0,07
Q230	REVISIONES CATASTRALES	19	0,26
Q/S240	TASAS REGISTRO CATASTRAL	11	0,15
Q250	INSPECCION CATASTRAL	88	1,21
	<i>Venta de impresos</i>	66	0,91
Q/S210	VENTA IMPRESOS	66	0,91
	<i>Cajas</i>	129	1,77
Q/S200	CAJAS	129	1,77
	<i>Resto</i>	286	3,93
Q/S000	SIN DETERMINAR	0	0,00
Q/S260	OTROS	286	3,93
	TOTAL	7.284	100,00

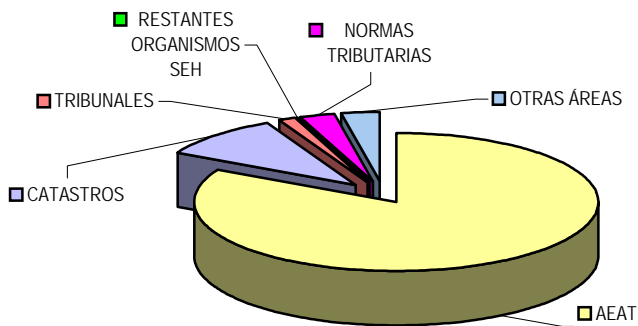
ACERCA DEL CUADRO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS RECIBIDAS POR ÁREAS DE PROCEDENCIA

SIN DETERMINAR: Se refiere a aquellas quejas y sugerencias pendientes de "codificar", y por tanto de asignar área de procedencia, en el momento de obtener los datos.

OTROS: Incluye aquellos expedientes que por no referirse a procedimientos a que se cite la actuación del Consejo para la Defensa del Contribuyente, han concluido como inadmisiones.

QUEJAS Y SUGERENCIAS RECIBIDAS POR ÁREAS DE PROCEDENCIA Año 2003

Área de Procedencia	Total	
	Número	% s/total
<i>AEAT</i>	6.031	82,80
<i>Catastros</i>	722	9,91
<i>Tribunales Económico Administrativos</i>	110	1,51
<i>Restantes Organismos de la Secretaría de Estado de Hacienda (1)</i>	6	0,08
<i>Normas tributarias</i>	185	2,54
<i>Otras áreas (2)</i>	230	3,16
TOTAL	7.284	100,00



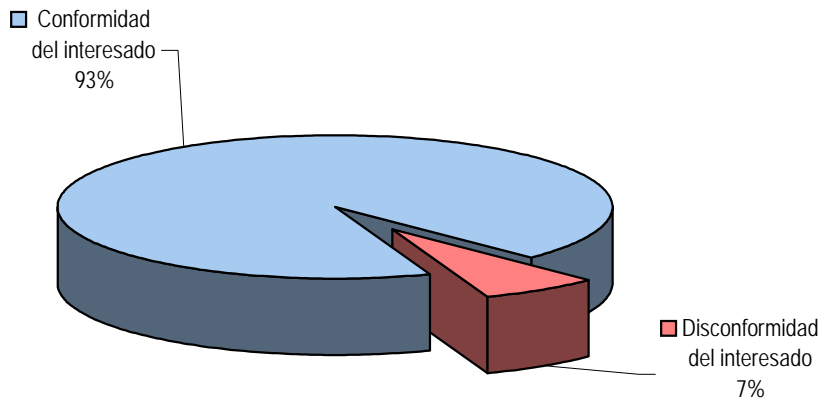
(1) Incluye las quejas y sugerencias relativas a la DG Tributos

(2) Incluye aquellos expedientes que por no referirse a los procedimientos a que se ciñe la actuación del CDC han concluido como inadmisiones

QUEJAS Y SUGERENCIAS TRAMITADAS

Año 2003

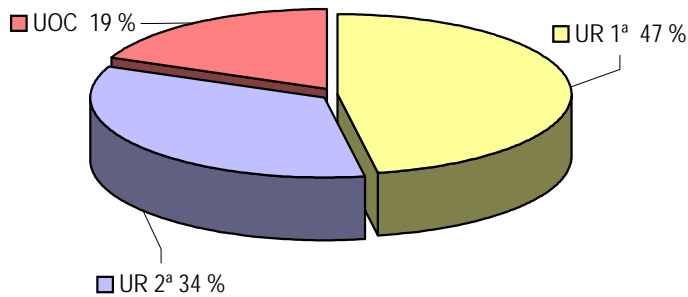
Total de quejas tramitadas	7.284	
Quejas contestadas	6.823	100,00%
<i>Conformidad del interesado</i>	6.342	92,95%
<i>Disconformidad del interesado</i>	481	7,05%



QUEJAS Y SUGERENCIAS TRAMITADAS

Año 2003

Unidad tramitadora	Número	% s/total
<i>Unidad Regional 1ª (UR 1ª)</i>	3.431	47,1
<i>Unidad Regional 2ª (UR 2ª)</i>	2.501	34,3
<i>Unidad Operativa Central (UOC)</i>	1.352	18,6
TOTAL QUEJAS Y SUGERENCIAS	7.284	100,0



Ámbito de la Unidad Regional 1: Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía, Extremadura, Galicia, Castilla y León y Principado de Asturias

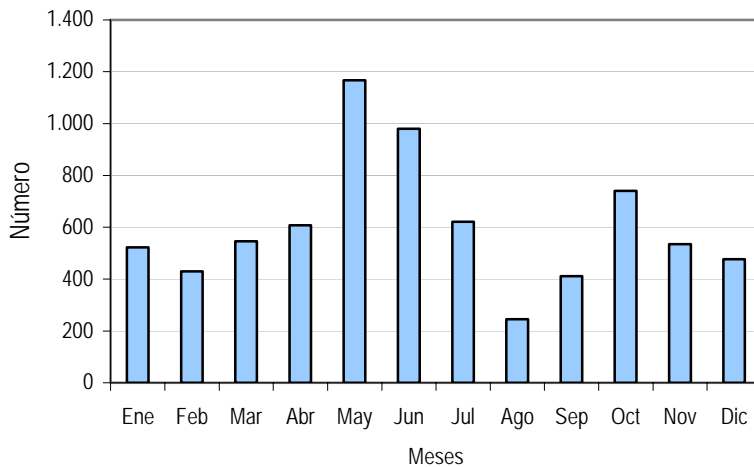
Ámbito de la Unidad Regional 2: Comunidades Autónomas de Cataluña, C. Valenciana, Islas Baleares, Canarias, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Aragón, Cantabria, País Vasco, Navarra y La Rioja

Ámbito de la Unidad Central: Quejas contra asuntos competencia de los Servicios Centrales.
Quejas contra asuntos competencia de los Delegados Especiales o Provinciales o del Ministerio de Hacienda, o contra los Presidentes de los TE Administrativos.
Presentadas por entidades o instituciones representativas de intereses colectivos.
Acumulación de expedientes, ámbito de varias tramitadoras, sugerencias.

NÚMERO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS PRESENTADAS POR MESES
AÑO 2003

Mes	Entrada del mes
Enero	523
Febrero	430
Marzo	545
Abril	608
Mayo	1.167
Junio	980
Julio	621
Agosto	246
Septiembre	412
Octubre	740
Noviembre	534
Diciembre	478

Expedientes

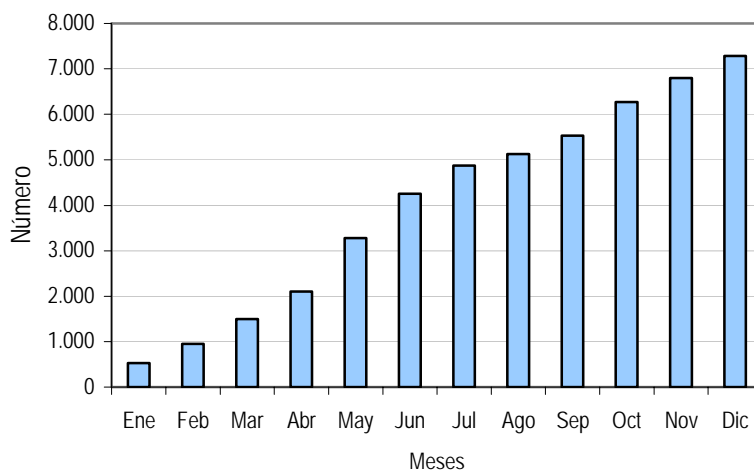


NÚMERO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS PRESENTADAS POR MESES
ACUMULADAS

AÑO 2003

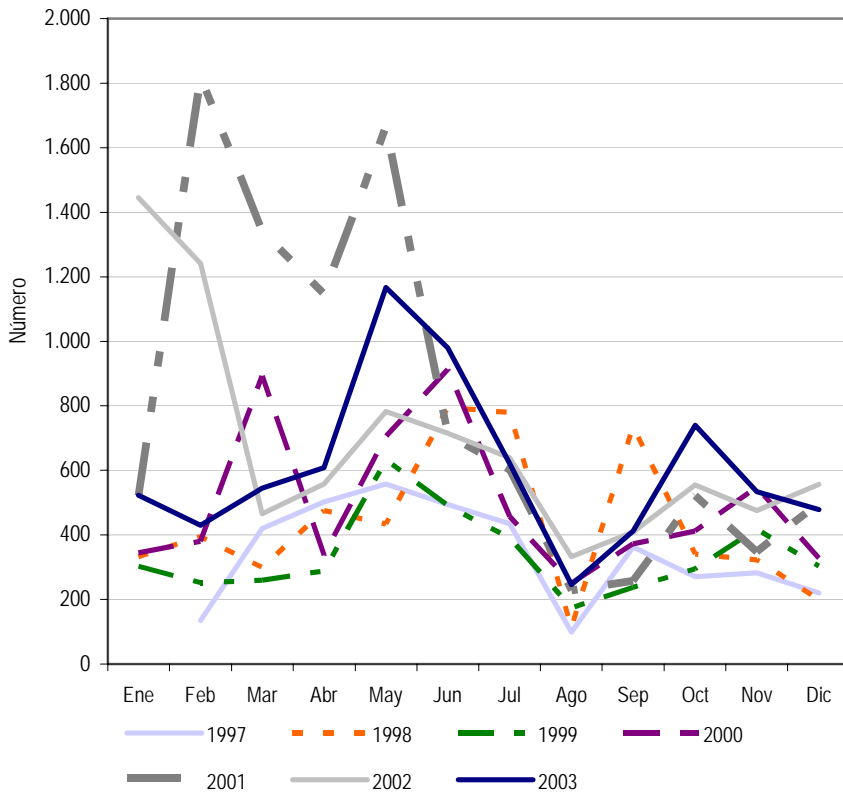
Mes	Entrada del mes
Enero	523
Febrero	953
Marzo	1.498
Abril	2.106
Mayo	3.273
Junio	4.253
Julio	4.874
Agosto	5.120
Septiembre	5.532
Octubre	6.272
Noviembre	6.806
Diciembre	7.284

Expedientes



ENTRADA MENSUAL DE QUEJAS Y SUGERENCIAS
Años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003

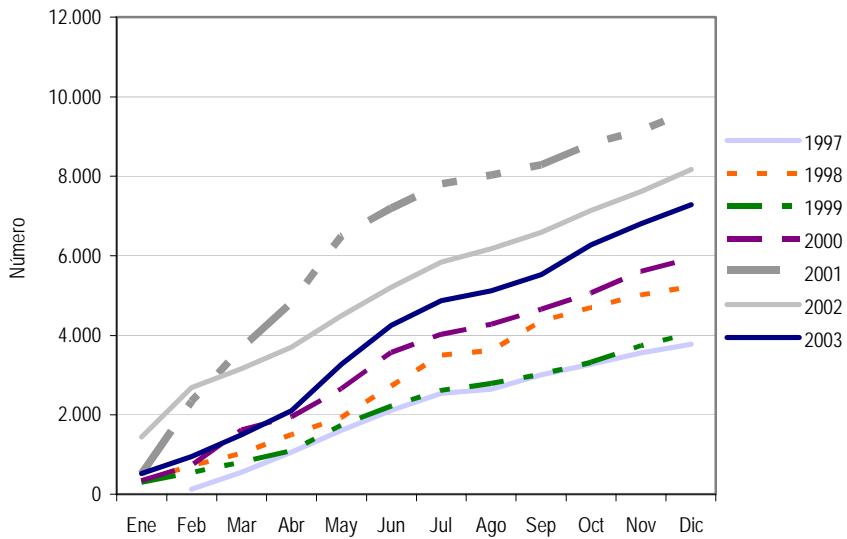
Año	Meses											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1997		135	420	502	558	494	435	99	363	270	282	220
1998	332	394	299	475	434	795	780	111	736	341	323	199
1999	302	252	260	288	632	490	391	173	237	294	418	303
2000	345	380	893	337	705	912	457	250	372	412	548	328
2001	522	1.819	1.340	1.146	1.664	712	601	228	258	522	348	498
2002	1.445	1.241	466	558	783	715	639	333	409	555	475	557
2003	523	430	545	608	1.167	980	621	246	412	740	534	478



ENTRADA ACUMULATIVA DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

Años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003

Año	Acumulado por meses											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1997		135	555	1.057	1.615	2.109	2.544	2.643	3.006	3.276	3.558	3.778
1998	332	726	1.025	1.500	1.934	2.729	3.509	3.620	4.356	4.697	5.020	5.219
1999	302	554	814	1.102	1.734	2.224	2.615	2.788	3.025	3.319	3.737	4.050
2000	345	725	1.618	1.955	2.660	3.572	4.029	4.279	4.651	5.063	5.611	5.941
2001	522	2.341	3.681	4.827	6.491	7.203	7.804	8.032	8.290	8.812	9.160	9.658
2002	1.445	2.686	3.152	3.710	4.493	5.208	5.847	6.180	6.589	7.144	7.619	8.176
2003	523	953	1.498	2.106	3.273	4.253	4.874	5.120	5.532	6.272	6.806	7.284



REVOCACIONES SOLICITADAS
Año 2003

Solicitadas	37
<i>Disconformidad interna</i>	<i>4</i>
<i>Disconformidad contribuyente</i>	<i>31</i>
Contestadas	31
<i>Procede</i>	<i>13</i>
<i>No procede</i>	<i>17</i>
<i>Otros (1)</i>	<i>1</i>
Pendientes	6

(1) Resuelto vía gestión

V. RETENEDOR Y RETENIDO

V. RETENEDOR Y RETENIDO

1. INTRODUCCIÓN

Dos de las propuestas del Consejo para la Defensa del Contribuyente del año que se refiere esta memoria (las propuestas 1/2003 y 8/2003) insisten en la necesidad de evitar que la cantidad ya pagada por el contribuyente como tributo sea exigida de nuevo a quien debiera haberle retenido e ingresado como retenedor. Insisten, decimos, en la línea marcada ya por el Consejo en propuestas anteriores (que figuran en las correspondientes memorias de años precedentes) que tratan de evitar esta posibilidad con una nueva regulación de los pagos a cuenta que tampoco ha visto la luz con la nueva LGT (Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

Por ello nos parece conveniente recoger aquí una breve reflexión sobre las razones de fondo que abonan nuestras propuestas con la vista puesta en una posible y –a juicio del Consejo- deseable reforma futura que evite tanto la “incomodidad” –en el sentido smithiano del término- de una regulación que incitan a continuos litigios a tres – el Estado, el retenido y el retenedor- como la “injusticia” –también en el mismo sentido- de una regulación que permite el doble pago de la misma cantidad debida como tributo.

2. OBLIGACIÓN TRIBUTARIA PRINCIPAL Y OBLIGACIONES ACCESORIAS

La concepción del tributo como obligación –en el sentido más estrictamente jurídico de esta palabra y como ya se ha dicho en innumerables ocasiones- coloca al tributo sobre el fondo del Derecho común de obligaciones y de la doctrina que, desde hace siglos, se ha elaborado sobre él. Desconocerlo supone privar al Ordenamiento de la coherencia interna que todo el ordenamiento reclama. Supone construir el Derecho tributario como una pieza “dislocada” dentro del sistema jurídico, privándole de sus posibilidades de interpretación y aplicación coherente con el resto del ordenamiento.

Pues bien, la clasificación de las obligaciones es una de las teorías más acabadas del Derecho civil continental de los siglos XIX y XX. El punto de arranque anterior y más sólido de esta teoría –tal y como hoy se aplica a nuestro Ordenamiento- puede situarse en Pothier. Dentro de su clasificación “ la división sexta atiende al orden que debe observarse entre las cosas que vienen comprendidas en la obligación e identifica la obligación “principal” que se refiere al objeto que es asimismo principal del convenio celebrado (entrega de la cosa en la venta), y la obligación “accesoria” que en cierto modo no es otra cosa más que una secuela de la

obligación principal (traspaso de los títulos de pertenencia)". A su vez la división octava atribuye otro sentido a aquellos mismos términos: obligación "principal" es la que contrae quien se obliga por sí mismo y como principal deudor, y obligación "accesoria" aquella que contrae el que se obliga por otro (fianza).

Pues bien, sobre la base de estas clasificaciones, debe denominarse (como se hace ahora en nuestro Derecho) obligación tributaria principal a la obligación que surge de la realización del hecho imponible a cargo, precisamente, de quien lo realiza; a cargo, según la terminología de la LGT, del contribuyente. Pues ella tiene por objeto, precisamente, la prestación debida como tributo. La prestación cuya realización por el sujeto designado en primer lugar por la Ley para realizarla constituye, sin duda, el fin primordial de todo el Derecho tributario. La prestación que, como objeto, constituye el objeto principal entre todos aquellos que aparecen contemplados por toda la normativa tributaria.

Junto a ella se sitúan otras obligaciones que tienen también como objeto, total o parcialmente, la misma prestación: la obligación a cargo del contribuyente de realizar pagos a cuenta de la obligación que nace con la realización del hecho imponible (la obligación, p.ej., de realizar pagos fraccionados por profesionales o empresarios individuales a cuenta de la obligación que, en su caso, surja para ellos con el vencimiento de cada período impositivo); la obligación, a cargo del retenedor o sustituto de realizar, en lugar de él, pagos a cuenta de la obligación que, en su caso, ha de satisfacer el contribuyente (la obligación, p.ej., de un empresario de retener e ingresar una parte del salario que paga a sus trabajadores a cuenta del impuesto debido, en su caso, por éstos); la obligación que nace a cargo del responsable (por haber colaborado, p.ej., en una infracción) de pagar el tributo, colocándose, en esta situación pasiva, junto al contribuyente; las obligaciones resultantes de las garantías reales (hipoteca), prenda) o personales (aval bancario, etc.) que deben prestarse en determinados supuestos (p.ej., en el caso de aplazamiento o fraccionamiento del pago); la obligación, en fin, de quien se coloca, en ciertos casos, como sucesor de los sujetos pasivos de todas las obligaciones que acabamos de relacionar, incluida, claro está, la obligación tributaria principal.

No cabe duda de que desde la perspectiva, creo que al menos respetable de Pothier, todas las obligaciones que acabamos de relacionar, -entre las que destacan por su especial importancia en nuestro Ordenamiento la obligación del sustituto o retenedor y la obligación del responsable- pueden ser calificadas como obligaciones accesorias de la obligación tributaria principal.

Pero nuestra actual doctrina civilista es más precisa en el análisis de las relaciones entre obligaciones, cuando existe una pluralidad de obligaciones que sirven al fin unitario de una institución como el tributo. Y, así, Badosa reserva la categoría de obligaciones accesorias a las “obligaciones que si bien dependen en su nacimiento de la obligación principal correspondiente, una vez nacidas alcanzan independencia y resultan inmunes a las vicisitudes de la obligación que, simultáneamente (art. 1095 C.c.) o con posterioridad (art.1.101 C.c.) provoca su nacimiento. En este caso estarían en Derecho tributario, no las obligaciones que acabamos de relacionar, sino, p.ej. las obligaciones de pago de intereses y recargos que pueden y deben en consecuencia ser calificadas de accesorias en sentido propio, como obligaciones subordinadas a la obligación principal sólo en su nacimiento.

Pero ello no quiere decir que al excluir las obligaciones que hace un momento hemos relacionado y, entre ellas, la del sustituto o retenedor y del responsable del círculo de las “obligaciones accesorias en sentido estricto” éstas se alejen de la principal. Por el contrario, las obligaciones de pago a cuenta no pueden concebirse sino en íntima relación con la obligación tributaria principal “ a cuenta de la cual” se pagan. La obligación del responsable sólo puede concebirse en relación con, o “junto a”, la obligación tributaria principal.

Esta íntima relación con la obligación tributaria principal deriva de que todas ellas satisfacen el mismo y único interés del acreedor: el cobro del tributo debido. Ello supone que, satisfecho este interés, realizado el pago de cualquiera de ellas, debieran considerarse extinguidas en la misma proporción o grado la obligación principal y extinguida la obligación principal debería extinguirse en todo caso la llamada obligación a cuenta o la del responsable. A este tipo de obligaciones así relacionadas con la principal, a este tipo especial de accesoriedad se refiere nuestra más reciente y rigurosa doctrina de Derecho civil con el término “subsidiariedad”. La obligación subsidiaria no tiene por qué recaer sobre el mismo sujeto, pero se refiere al mismo objeto o prestación: realizada ésta se extingue la obligación principal o subsidiaria no cumplida.

El supuesto típico de esta clase de accesoriedad que llamamos subsidiariedad es –en el ámbito civil- la fianza. Y es indiscutible que la fianza puede garantizar obligaciones futuras aún no nacidas. La obligación accesorio –subsidiaria- puede nacer antes que la principal.

Pues bien, a este tipo de accesoriedad –la subsidiariedad- responden sin duda las obligaciones a cuenta y las obligaciones del responsable.

Nuestro Ordenamiento jurídico, nuestro Derecho común de obligaciones, pone así de manifiesto lo absurdo de la regulación del sustituto o retenedor en cuanto pretenda que éste no pueda excusarse del pago aunque demuestre fehacientemente que ya se ha pagado la obligación tributaria principal por el contribuyente: que ya se ha realizado la misma prestación a la que él estaba obligado.

A este absurdo podría responder la interpretación interesada de la LGT 1963 y puede responder la de la actual LGT al regular las obligaciones de retenido (contribuyente) y retenedor.

A ello nos referiremos de modo inmediato no sin antes advertir que si bien es verdad que con esta interpretación se facilita la labor de una Administración que no tiene por qué preocuparse de lo que haya hecho el contribuyente cuando exige sus deberes al retenedor, también es verdad que tales facilidades son difícilmente compatibles con el interés general que, claro está, no puede identificarse con un interés de la Administración diferente al de la generalidad de los ciudadanos a los que sirve.

3. RETENEDOR Y RETENIDO EN LA LGT

“Es retenedor -dice el art. 37.2 LGT- la persona o entidad a quien la ley de cada tributo impone la obligación de detraer e ingresar en la Administración tributaria, con ocasión de los pagos que deba realizar a otros obligados tributarios, una parte de su importe a cuenta del tributo que corresponda a éstos”.

Pongamos un ejemplo hipotético y muy sencillo. Un empresario paga a un trabajador 1.000 euros al mes. La Ley le obliga a retener e ingresar en el Tesoro un 10 por 100 de esta cantidad. El pago de las cantidades retenidas ha de entenderse como pago “a cuenta” de la cantidad a pagar por el trabajador por el Impuesto sobre la Renta y por todas las “rentas” que perciba en el ejercicio. Si la cantidad a pagar por las rentas obtenidas en todo el año supera los 1.200 euros que le han retenido, debe ingresar la diferencia. Si es menor, podrá pedir la devolución del exceso ingresado a cuenta y, como diremos después, “en su lugar”, por el empresario retenedor.

Pero si el trabajador ha tenido pérdidas en una actividad profesional que desarrolla al margen de la empresa y estas pérdidas superan y anulan, a efectos del Impuesto, las ganancias obtenidas en la empresa, no se realiza el hecho imponible del tributo y el trabajador tendrá derecho a que le devuelvan todas las cantidades retenidas e ingresadas “a cuenta” y “en su lugar” por el empresario.

Del artículo 37.2 LGT y del ejemplo puesto se desprende, con toda claridad, que la obligación del retenedor requiere la realización de dos presupuestos de hecho diferentes:

a) Un primer presupuesto de hecho está constituido por uno de los componentes del elemento material de un hecho imponible futuro e incierto en su realización, que puede determinar el nacimiento de una obligación tributaria principal igualmente futura e incierta. De este primer presupuesto de hecho se deriva, únicamente, la obligación de soportar la retención. En el ejemplo puesto, este primer presupuesto de hecho estaría constituido por la obtención del sueldo por el trabajador.

La cuantía de la retención se fija, precisamente, “midiendo” este hecho y aplicando a esta medida (base imponible de la retención, según el art. 49 LGT) el tipo de retención aplicable en cada caso.

b) Un segundo presupuesto de hecho engloba el anterior y configura el presupuesto de hecho de la obligación de retener e ingresar la cantidad retenida en el Tesoro. En el ejemplo puesto, este segundo presupuesto de hecho estaría constituido por el pago del sueldo obtenido por el trabajador.

Estos dos presupuestos de hecho dan lugar a dos obligaciones distintas aunque íntimamente relacionadas: la obligación de soportar la retención y la obligación de retener e ingresar las cantidades retenidas.

Y estas dos obligaciones se diferencian nítidamente de la obligación tributaria principal que, eventualmente, tendrá que pagar el contribuyente – en el ejemplo puesto, el trabajador- si al final del año llega a realizar el hecho imponible del Impuesto sobre la Renta.

A esta nítida diferencia se refiere, sin duda, el artículo 23.1 LGT al decir que la obligación de retener e ingresar “tiene carácter autónomo respecto de la obligación tributaria principal”. Añadiendo (art. 23.2 LGT) que “el contribuyente podrá deducir de la obligación tributaria principal el importe de los pagos a cuenta soportados, salvo que la ley propia de cada tributo establezca la posibilidad de deducir una cantidad distinta a dicho importe”.

Debemos recordar aquí, sin embargo que, como sabe bien nuestro ordenamiento jurídico, autonomía no es igual a independencia. La obligación del retenedor es autónoma “distinta”, claro está, de la obligación tributaria principal. Pero no es independiente de ella.

Esta consideración resulta, en nuestra opinión esencial para analizar y emitir un juicio sobre las normas que regulan las retenciones. Por ello consideramos conveniente insistir en ella a través de las líneas que ahora siguen.

El sistema de retenciones tiene, como es sabido una enorme importancia en nuestro sistema fiscal. Y la tiene sobre todo en el IRPF cuyo pago de forma continuada se asegura y realiza a través de él.

En efecto, el Estado no puede esperar a recibir anualmente el importe que grava la renta que obtienen los ciudadanos durante todo un año. El Estado necesita flujos continuos de ingresos y necesita, en consecuencia, que los ciudadanos adelanten, entre otros, el pago del IRPF anual mediante pagos periódicos “a cuenta” del pago anual.

En ocasiones el Estado exige estos pagos a cuenta del propio y futuro contribuyente.

Pero en otros casos, los más frecuentes, notoriamente en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, el Estado coloca en lugar del contribuyente al retenedor, que sustituye así al contribuyente en la obligación de realizar pagos a cuenta.

Con ello, el Estado consigue flujos continuos de ingresos y facilita su tarea y la de los contribuyentes y asegura y garantiza el pago del tributo al asegurar y garantizar una obligación tributaria principal, futura e incierta: la obligación que nace al final del año de pagar el impuesto a cargo de contribuyente que haya realizado el hecho imponible.

Es esta “obligación tributaria principal” la que se asegura en la forma que más conviene al interés general a través de las obligaciones de retener e ingresar.

La obligación del retenedor no tiene razón alguna de existencia si la desvinculamos de la obligación tributaria principal, es decir, de la obligación del contribuyente. Existe porque existe, o puede existir, la obligación tributaria principal. Se cuantifica siempre en función de la obligación tributaria principal y la prestación a que obliga satisface el mismo interés que la obligación tributaria principal; es la misma prestación –en todo o en parte– que la prestación a que obliga la obligación tributaria principal. El presupuesto de hecho de la obligación del retenedor no tiene por qué revelar, en absoluto, capacidad económica alguna en él. Es, en este sentido, ajeno a las exigencias del principio de capacidad. Pero las normas que regulan las retenciones no pueden establecerse, interpretarse ni aplicarse sin tener en cuenta este principio. La obligación de pago del retenedor sólo puede conformarse a la Constitución si se entiende establecida para garantizar y facilitar la realización de las prestaciones a que conduce la obligación tributaria principal. Obligación tributaria principal que sí ha de responder, en su configuración y en todo caso, a las exigencias del principio de capacidad.

Por lo demás, debemos subrayar aquí también que la relación que une al retenido con el retenedor debe encuadrarse, como hace la LGT, entre las obligaciones entre particulares resultantes del tributo (art. 24), diciendo además que (art. 38.3) “es obligado a soportar la retención la persona o entidad perceptora de las cantidades sobre las que según la ley, el retenedor deba practicar retenciones tributarias”.

Naturalmente, si el retenedor ingresa las cantidades que hubiera debido retener sin haber efectuado la retención, tiene derecho, sobre la base del artículo 37.2 y, sobre todo, del artículo 38.3 LGT, a repetir lo pagado de quien debiera haber soportado la retención.

Aunque, ciertamente hubiera sido deseable que la LGT explicitara de modo más claro este derecho de repetición, reconocido también de modo indirecto por las normas que regulan las reclamaciones económico-administrativas (art. 227 LGT) y basado, esencialmente, en la necesidad de subsanar el enriquecimiento injusto que puede producirse en el contribuyente si el retenedor ingresa “a cuenta” de su obligación de pago pero no le ha retenido.

En todo caso, la “accesoriedad” o “subsidiariedad” de las obligaciones de retenedor y retenido respecto de la obligación tributaria principal resulta evidente e indiscutible. Y, sin embargo, la LGT no extrae, al menos de modo explícito, las debidas consecuencias de este carácter accesorio o subsidiario.

Para, después de definir la obligación a cuenta del retenedor de sus artt. 23, 37 y 38 se limita a disponer, como ya hemos visto, que, en general, el contribuyente pueda deducir de la obligación tributaria principal las retenciones soportadas (art. 23); y a declarar (art. 23) que la obligación de retener tiene carácter autónomo respecto de la obligación tributaria principal.

Es esta declaración la que abre paso a la aplicación inadecuada de la figura del retenedor en los distintos tributos –significativamente en el IRPF– dando lugar a las no deseables consecuencias que el Consejo quiere evitar con sus propuestas.

Pues, de acuerdo con todo lo hasta aquí dicho, parece claro que aunque, ciertamente, la función del retenedor en nuestro sistema postula que la Ley posibilite a la Hacienda pública la exigencia de pago al retenedor haya o no pagado el contribuyente, no es menos lógico que la Ley debiera admitir también que si el retenedor prueba el pago ya hecho por el contribuyente se declarase extinguida su obligación. De la misma forma que si el retenedor paga no habiéndolo hecho ya el contribuyente se extingue, en este

momento y no antes la obligación ya nacida del contribuyente. Si el retenedor paga lo ya pagado por el contribuyente y puede probarlo debería poder reclamar la devolución del pago hecho por él cuando la obligación se había extinguido ya con la prestación realizada por el contribuyente. Del mismo modo que si el contribuyente paga habiendo pagado ya el retenedor puede pedir igualmente la devolución porque su obligación se habría extinguido ya con la prestación realizada por el retenedor.

4. CONCLUSIÓN

Las reflexiones hechas en estas páginas refuerzan a nuestro parecer la muy ponderada –siempre en nuestra opinión- propuesta 1/2003 del Consejo en la que postula:

a) Establecer en la Ley General Tributaria que el pago de la obligación principal por el contribuyente provoca la extinción de la obligación de ingreso del retenedor, sin perjuicio de las sanciones aplicables por el incumplimiento y de los intereses devengados desde la fecha en que venció el plazo para ingresar la retención y el momento del pago de obligación principal.

b) Establecer en la normativa propia de los tributos donde opere la retención (IRPF, IS e IRNR) que el contribuyente sólo tiene derecho a deducir las cantidades que efectivamente le hayan sido practicadas por el retenedor.

c) El retenedor soportará la carga de la prueba de la extinción de la obligación de ingreso de retenciones por el pago efectuado por el contribuyente.

VI. PROPUESTAS APROBADAS POR EL CONSEJO EN EL AÑO 2003

VI. PROPUESTAS APROBADAS

1. INDICE

PROPUESTA 1/2003

Exigencia del Impuesto al retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente

PROPUESTA 2/2003

Posibilidad de que los contribuyentes accedan de una forma ágil a conocer su situación censal en cada momento

PROPUESTA 3/2003

Que se reconozca expresamente en la futura ley general tributaria el derecho de los obligados tributarios a ser acompañado por persona que le asista en los procedimientos tributarios.

PROPUESTA 4/2003

Necesidad de reforzar la seguridad jurídica al utilizar los servicios de ayuda previstos por la agencia tributaria durante la campaña de renta, en particular al disponer un sistema que permita identificar los justificantes de ingresos o gastos y certificados aportados por el contribuyente, vinculándolos con una declaración del IRPF elaborada por dichos servicios de ayuda con el programa padre mediante el sistema de "cita previa".

PROPUESTA 5/2003

Solución convencional de controversias tributarias.

PROPUESTA 6/2003

Conveniencia de que la administración compruebe simultáneamente la repercusión e ingreso del IVA por los proveedores del denominado "oro industrial" a empresas de joyería cuando en un procedimiento de comprobación a estos últimos se ha regularizado el IVA soportado, eliminando como deducibles determinadas cuotas que se han repercutido incorrectamente por no haber aplicado la regla de inversión del

sujeto pasivo, procediendo, en su caso, de oficio al inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos.

PROPUESTA 7/2003

Días inhábiles a efectos del cómputo de plazos.

PROPUESTA 8/2003

Exigencia del impuesto al retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente.

PROPUESTA 9/2003

Modificación del artículo 69 de la ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, relativo a la opción por la tributación conjunta.

2. PROPUESTAS

PROPUESTA 1/2003

Sobre exigencia del impuesto al retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente.

Antecedentes

Se ha planteado ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente el problema de la denegación del derecho a la devolución -por prescripción del derecho- a un contribuyente que no dedujo en su declaración de IRPF las retenciones no practicadas por su pagador cuando, tras la oportuna comprobación, la Administración exige al pagador las retenciones no practicadas ni ingresadas en el Tesoro.

De todo ello resulta que la Administración termina cobrando dos veces el mismo tributo, lo que pugna claramente con el principio de capacidad contributiva.

Esta cuestión fue tratada en la propuesta 26/2000, donde se sugería como solución que se considerase interrumpido el plazo de prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos por causa del acta levantada al retenedor.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente ha seguido debatiendo el problema y en el debate se ha llegado a conclusiones que modifican la tesis anterior y que se consideran más adecuadas a la naturaleza jurídica de las

instituciones en juego, por lo que procede elaborar una nueva propuesta y dejar sin efecto la anterior.

Motivación

El Consejo para la Defensa del Contribuyente ha llegado a la conclusión de que no es correcto afirmar que no prescribe el derecho del contribuyente a la devolución de las retenciones, a pesar de haber transcurrido 4 años desde el ingreso de la cuota, basándose en que éste no conoció su derecho a deducir hasta que la Administración levantó el acta al pagador. Razones:

a) La ignorancia del Derecho no excusa de su cumplimiento. Por otra parte, el contribuyente conocía todos los elementos determinantes de la obligación de retener.

b) Esta tesis conduce a la ineficacia del instituto de la prescripción, puesto que la Administración tampoco puede liquidar mientras no conozca todos los elementos de hecho del tributo, cosa que obviamente no ocurre hasta que no comprueba. La prescripción de la obligación tributaria sólo podría comenzar, de este modo, cuando concluyese el procedimiento de inspección.

Sin embargo, es evidente que se produce un enriquecimiento injusto y una lesión del principio de capacidad contributiva si la Administración cobra al retenedor y no devuelve al contribuyente. El problema es especialmente grave cuando el derecho a la devolución del contribuyente ha prescrito, pues la situación final es claramente injusta: la cuota exigida al retenedor opera realmente como una sanción contra él.

Pero también en caso contrario (es decir, cuando el derecho del contribuyente no ha prescrito todavía) es poco eficiente la solución de exigir al retenedor una deuda que posteriormente hay que devolver a los contribuyentes. Esto multiplica los expedientes de devolución y genera una actividad administrativa que podría fácilmente evitarse.

El problema debe enfocarse de otro modo: ¿es razonable que la Administración instruya un acta al retenedor y le exija las retenciones no practicadas después de que el contribuyente ha satisfecho la obligación tributaria deduciendo exclusivamente las retenciones efectivamente soportadas? La respuesta es claramente que no.

Aunque ambas obligaciones (ingresar la retención y el tributo) son diferentes y autónomas, existe entre ellas una indiscutible relación de dependencia. La obligación de retener tiene sentido como garantía y anticipación de un tributo. Esto es, de un lado, la práctica de la retención y su ingreso en la Hacienda Pública permite el control de rentas sujetas al

Impuesto sobre la Renta y, de otro lado, es un pago anticipado o a cuenta de lo que resulte de la autoliquidación por el contribuyente del mismo Impuesto.

Extinguida la deuda tributaria sin deducción de las retenciones, la obligación de ingresar un importe adicional, por no haber practicado retenciones o haberlo hecho por importe inferior al debido, pierde su objeto y su sentido, sin perjuicio de las infracciones que haya podido cometer el retenedor, que deben ser oportunamente tipificadas y sancionadas.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente manifiesta también su preocupación por las dificultades que pueden surgir para el desarrollo de actuaciones de comprobación ante personas que hayan practicado un gran volumen de retenciones y sugiere que se tengan en cuenta mediante la adecuada distribución de la carga de la prueba. El retenedor que alegue extinción de su obligación de retener por causa del pago de la obligación tributaria efectuado por el retenido debe soportar la carga de la prueba del hecho extintivo de su obligación. Por otra parte y como ya hemos señalado antes, la extinción de la obligación de ingresar las retenciones no elimina las responsabilidades de otro tipo en que haya incurrido por no efectuar el ingreso dentro del plazo reglamentario.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente considera que debe regularse correctamente este asunto y puede ser una ocasión excelente la que ofrece la futura Ley General Tributaria. A juicio de este Consejo para la Defensa del Contribuyente la solución correcta sería la siguiente:

Propuesta

En su virtud, el Consejo para la Defensa del Contribuyente propone a V.E. que se modifique la legislación vigente en materia de retenciones en el sentido siguiente:

a) Establecer en la Ley General Tributaria que el pago de la obligación principal por el contribuyente provoca la extinción de la obligación de ingreso del retenedor, sin perjuicio de las sanciones aplicables por el incumplimiento y de los intereses devengados desde la fecha en que venció el plazo para ingresar la retención y el momento del pago de la obligación principal.

b) Establecer en la normativa propia de los tributos donde opere la retención (IRPF, IS e IRNR) que el contribuyente sólo tiene derecho a deducir las cantidades que efectivamente le hayan sido practicadas por el retenedor.

c) El retenedor soportará la carga de la prueba de la extinción de la obligación de ingreso de retenciones por pago efectuado por el contribuyente.

d) Adecuar en la normativa de estos mismos impuestos la norma según la cual la renta gravable es igual a la cantidad percibida más la retención procedente.

PROPUESTA 2/2003

Sobre la posibilidad de que los contribuyentes accedan de una forma ágil a conocer su situación censal en cada momento.

Motivación

Se ha planteado a este Consejo por el Ilustre Colegio Oficial de titulados Mercantiles y Empresariales la posibilidad de que la AEAT arbitre medidas que posibiliten conocer la situación censal por los empresarios y profesionales, en cada momento.

La situación fiscal de un empresario o profesional varía a lo largo del tiempo. Estos, deben presentar las correspondientes declaraciones censales para comunicar a la Administración Tributaria los cambios sufridos.

Esta materia se encuentra regulada en el Real Decreto 1041/1990, de 27 de julio, por el cual se regula las declaraciones censales que han de presentar a efectos fiscales los empresarios, los profesionales y otros obligados Tributarios. Los modelos a presentar son el 036 (modelo ordinario) y el 037 (modelo simplificado).

Cuando se presentan varias declaraciones fiscales, los obligados tributarios pueden tener dudas de cual es su verdadera situación censal. Datos estos de los que dispone la AEAT perfectamente actualizados.

Por ello, el Consejo estima que sería conveniente que el obligado tributario pueda acceder ágilmente a conocer su situación censal en todo momento.

Además, este Consejo considera que este acceso ágil podría ser extendido a otras personas que cuente con la autorización suficiente del contribuyente para dicho acceso (ej.- representante o asesor).

Propuesta

De todas las fórmulas posibles para conocer su situación censal vigente por un obligado tributario, este Consejo estima que la más idónea y ágil sería que el obligado tributario pueda acceder a través de la Oficina Virtual

en la página internet de la AEAT (<http://www.aeat.es>), a conocer su situación censal, en cualquier momento.

Para garantizar la confidencialidad de las consultas, estas deberían hacerse a través de una aplicación informática cuyo acceso requiera disponer de un certificado de la Fábrica Nacional de la Moneda y el Timbre.

El acceso debería permitirse a aquellas personas que dispongan de autorización suficiente para dicho acceso.

Por ello, se propone que la AEAT adopte las medidas necesarias para permitir que los empresarios y profesionales puedan tener acceso a través de la oficina virtual, a conocer en todo momento su situación censal.

PROPUESTA 3/2003

Que se reconozca expresamente en la futura Ley General Tributaria el derecho de los obligados tributarios a ser acompañado por persona que le asista en los procedimientos tributarios.

Motivación

Se ha planteado a este Consejo por el Presidente del Registro de Economistas Asesores Fiscales, la conveniencia de que la nueva Ley General Tributaria recoja la mención expresa del derecho de los obligados tributarios a intervenir en los procedimientos tributarios asistidos por asesor.

En los sistemas fiscales modernos, ante la complejidad de las normas y procedimientos tributarios, es usual que los contribuyentes acudan a expertos que le asesoren en sus derechos y obligaciones tributarias.

El contribuyente puede conceder una representación voluntaria a estos expertos, en cuyo caso coincidiría en una misma persona la condición de representante y asesor, pero también puede no conceder esta representación o conceder la representación a una persona diferente al experto.

En definitiva, la figura del asesor es diferente a la del representante. Esto se reconoce actualmente de forma expresa en el Reglamento General de Inspección de los Tributos (Real Decreto 939/1986, de 25 de abril), cuando en el art. 25 “Presencia del obligado tributario en las actuaciones inspectoras”, diferencia claramente ambas figuras, así en su apartado 3, se establece:

“Los sujetos pasivos y demás obligados tributarios podrán intervenir en las actuaciones inspectoras asistidos por un asesor, quien podrá aconsejar en todo momento a su cliente.

Los asesores podrán actuar asimismo como representantes de sus clientes si éstos les otorgan el correspondiente poder”.

Este reconocimiento expreso de la figura del asesor en el procedimiento inspector, sería conveniente que se ampliara a todo tipo de procedimientos tributarios.

Propuesta

Que se incluya en la futura Ley General Tributaria, como un derecho de los obligados tributarios, el derecho a ser asistido por asesor en los procedimientos tributarios.

PROPUESTA 4/2003

Sobre la necesidad de reforzar la seguridad jurídica al utilizar los servicios de ayuda previstos por la agencia tributaria durante la campaña de renta, en particular al disponer un sistema que permita identificar los justificantes de ingresos o gastos y certificados aportados por el contribuyente, vinculándolos con una declaración del IRPF elaborada por dichos servicios de ayuda con el programa padre mediante el sistema de “cita previa”.

Motivación

Sobre esta materia este Consejo efectuó una anterior propuesta en el año 1999, propuesta 24/1999: “Sobre eficacia retroactiva de las liquidaciones practicadas en determinadas declaraciones del Impuesto sobre las Personas Físicas presentadas a través del denominado programa PADRE.”. La propuesta que se hacía era la siguiente:

“Que por los órganos competentes de la Agencia Tributaria (en especial del Departamento de Gestión Tributaria), se dicten instrucciones a los servicios de la propia Agencia encargados de la realización de los programas de ayuda de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (el programa denominado PADRE.), en el sentido que en el proceso de realización de las declaraciones se efectúe la entrega al contribuyente que utiliza el servicio de un justificante de la documentación aportada que ha servido de base para la

confección de la declaración o se proceda a sellar dicha documentación. Ello se limitaría tan sólo a las siguientes declaraciones:

a) Declaraciones realizadas presencialmente en las oficinas tributarias a través del sistema de "cita previa".

b) Declaraciones efectuadas de acuerdo con el criterio del personal de la Administración que efectúe las mismas.

c) Declaraciones que hayan sido presentadas inmediatamente por el contribuyente en la propia oficina a través del proceso de confirmación de declaraciones.

En este caso, si posteriormente se detectase un error en la declaración realizada que motivase la realización de una propuesta de liquidación, el contribuyente podría aportar dicho justificante en el trámite de audiencia correspondiente para que el órgano liquidador, al practicar la liquidación, la retrotraiga a la fecha de la presentación de la declaración indicada y, consiguientemente, no proceda a la exigencia de intereses de demora."

Recientemente, el Grupo Popular ha presentado en el Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley que coincide en lo sustancial con esta propuesta.

Las quejas de los contribuyentes sobre esta situación se han seguido produciendo y el Consejo entiende que debe darse una solución a las mismas.

Sin embargo, no se ha producido hasta ahora ninguna modificación normativa ni alteraciones sustanciales en el procedimiento de gestión que acogieran estas iniciativas y, por tanto, resulta conveniente plantear una nueva propuesta, con la misma finalidad de la 24/1999 y de la Proposición no de Ley antes citada, pero recogiendo la evolución que se ha venido produciendo en este Servicio de Ayuda, las dificultades planteadas en particular desde el Departamento de Gestión Tributaria que lo organiza, así como el mandato incorporado en el artículo 80 bis de la Ley del IRPF, añadido por el artículo 42 de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del citado impuesto, relativo al envío de borradores de declaración a los contribuyentes por la Agencia Tributaria.

Análisis de la cuestión

Evolución histórica

Antes de emitir opinión sobre eventuales disfunciones manifestadas en la organización o funcionamiento de un servicio capaz de atender a más de dos millones de contribuyentes en el corto plazo de dos meses, resulta oportuno revisar su evolución histórica, por cuanto sus avances y modificaciones así como abandonos, ponen de manifiesto un permanente deseo de mejora al que este Consejo trata ahora de sumarse.

Muy parca ha sido la normativa tributaria española hasta época reciente acerca de los servicios de información y asistencia que la Administración había de prestar a los ciudadanos, desconociendo igualmente esta normativa los efectos que dicha ayuda provocaba en quien los utilizaba. Tampoco el derecho Comparado ofrecía ejemplos al respecto. En gran manera ha sido la práctica de la propia Administración tributaria española la que ha desarrollado estos servicios, finalmente recogidos en la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes. Su precedente es el artículo 96 de la Ley General Tributaria que establece que la Administración tributaria deberá prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos y obligaciones.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que además incluye en su artículo 3 expresamente el derecho de los contribuyentes a ser informado y asistido por la Administración tributaria en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias acerca del contenido y alcance de las mismas.

También la Ley de creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria establece que debe desarrollar sus funciones *"mediante los procedimientos (...) que minimicen los costes indirectos derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias"*.

En desarrollo de estos mandatos, el Plan de Modernización de la AEAT, aprobado en febrero de 1998, contenía, como una de las medidas tendentes a mejorar la calidad de los servicios de información y asistencia, *"la dimensión adecuada (de los mismos), de tal manera que exista capacidad para atender correctamente a los contribuyentes"* y, como una de las medidas encaminadas a facilitar el cumplimiento voluntario, *"la potenciación de programas de información y asistencia al contribuyente"*.

Asimismo, el Plan establecía, entre otros criterios estratégicos a seguir en el desarrollo del modelo de información, asistencia y relaciones con los contribuyentes, "*responder a patrones de homogeneidad y calidad*" y "*considerar fórmulas de asistencia integral*".

Puede constatarse que la Agencia Tributaria, atendiendo a estos mandatos, ha realizado un gran esfuerzo para introducir en nuestra sociedad la idea o conciencia de la importancia de cumplir con la obligación de contribuir por el Impuesto sobre la Renta, si bien intentando reducir al mínimo posible los costes de naturaleza formal o indirectos.

Debe también reconocerse que, como han insistido recientes encuestas¹, la normativa tributaria es de difícil comprensión para los ciudadanos y lo mismo ocurre al considerar las declaraciones tributarias. Así también puede verse como ha venido disminuyendo el porcentaje de contribuyentes que se ocupa personal y directamente de efectuar sus declaraciones, siendo cada vez más frecuente el recurso a la ayuda externa (de la Agencia Tributaria, de asesores, entidades financieras, amigos o familiares, etc.). No es ajena a esta dificultad la obligación impuesta por la Ley a los contribuyentes, en todos los grandes impuestos vigentes, de practicar las operaciones de liquidación (Autoliquidación) que permiten obtener la cuota tributaria a partir de la declaración del hecho imponible (obtención de renta, por ejemplo) y su cuantificación (determinación de la base imponible, práctica de reducciones, deducción de gastos, etc.). Autoliquidar entraña conocer el impuesto y aplicar rigurosamente la normativa, so pena de incurrir en posibles infracciones (dejar de ingresar la cuota debida, en general). Además, la continua adaptación de la normativa tributaria a una economía en crecimiento, de complejidad notable y con un grado de internacionalización también creciente, exige un alto esfuerzo de actualización de conocimientos. Incluso puede afirmarse que la aprobación de medidas de simplificación o beneficios fiscales añade dificultades, aunque sean transitorias, a un sistema tributario en sí mismo complejo para un ciudadano medio.

Pues bien, indudablemente, dentro de este contexto, la principal actuación con repercusión pública en el ámbito de las relaciones con los contribuyentes es cada año la Campaña de Renta, con más de 14 millones de declaraciones presentadas en 2002, momento en el cual una gran parte de los ciudadanos se enfrenta a la ardua tarea antes descrita.

¹ Entre otras, "Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1998." Área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales. Documento nº 2/1999

Conscientes de esta situación, la Administración Tributaria impulsó desde 1987 la implantación del servicio de ayuda consistente en la confección gratuita de declaraciones en sus Oficinas, con un modesto crecimiento en los tres primeros años. Se realizaban únicamente declaraciones simplificadas, individuales o conjuntas, fundamentalmente para contribuyentes preceptores de rentas del trabajo, con pequeños rendimientos del capital mobiliario, alguna deducción... En la campaña de Renta 1992, se ofreció como novedad a los usuarios la posibilidad de presentar la declaración resultante (cuando su resultado fuese a devolver) en las mismas Oficinas, de forma que dicha declaración era automáticamente grabada con el consiguiente ahorro de manipulación posterior, agilizando su tramitación. Este servicio se denominó “*PADRE HOST*”, ya que se trataba de una aplicación que residía en el sistema informático central y no en PC. Consistía en la introducción de los datos personales y económicos del contribuyente, previamente plasmados a mano en una hoja de toma de datos, en un programa específico ejecutable en los terminales de la Agencia Tributaria, que permitía una vez grabada y obtenida la declaración, su presentación y proceso de forma inmediata. Este sistema, perfeccionado con el tiempo, perduró hasta la campaña de Renta 1998. Tenía ventajas como la especialización de los trabajadores de la Agencia entre tomadores de datos (con formación tributaria) y grabadores (con alta velocidad en la grabación del modelo), pero el contribuyente tenía que esperar a dos servicios en vez de uno, las modificaciones eran costosas y el contribuyente no veía directamente como afectaba a su declaración la inclusión de algunos datos, la aplicación de límites legales, etc.

La campaña de Renta 1994 tuvo como novedad, consecuencia de la propia normativa, la existencia de un nuevo modelo de declaración, Abreviada, lo que supuso que el Programa pasara a confeccionar dos tipos de declaración: Simplificada y Abreviada. La Orden de 8 de marzo de 1995, de aprobación de los modelos para la Campaña de Renta 94, permitió realizar las declaraciones de Renta con impresoras sobre papel blanco, imprimiendo el modelo que resultaba en cada caso: Abreviado o Simplificado, lo cual redujo los tiempos de impresión y la necesidad de distribución de papel impreso.

Por primera vez, en la campaña de Renta 1995 se confeccionaron directamente en las Oficinas y dentro de ese servicio, con el PADRE, algunas declaraciones ordinarias (incrementos de patrimonio derivados de FIM's y de vivienda habitual) y con período partido. Asimismo y también como novedad, se imprimió un borrador de documento de ingreso-devolución (unificado este año en el Modelo 101) como nueva ayuda para

los ciudadanos (evitaba los hasta entonces frecuentes errores en el “código cuenta cliente”, que retrasaban la práctica de las devoluciones). Este año se distribuyeron gratuitamente (tanto en la AEAT como en las Entidades Colaboradoras) los documentos necesarios para la presentación de las declaraciones resultantes: documentos de ingreso o devolución (Modelos 101 y 102) y los sobres de retorno. Por tanto, ya no se comercializó el “sobre-PADRE” en los estancos, lo que también contribuyó a evitar errores en los contribuyentes (que a veces lo utilizaban para incluir otro tipo de declaraciones) y agilizó su tratamiento en las oficinas de la AEAT.

La Orden de 22 de marzo de 1996, de aprobación de los modelos para la Campaña de Renta 95, permitió realizar las declaraciones de Renta con impresoras sobre papel blanco, imprimiendo directamente el modelo oportuno en cada caso: Ordinario, Simplificado o Abreviado, sin que el contribuyente hubiera de preseleccionarlo.

En la campaña de Renta 1996 se confeccionaron, al igual que en el ejercicio anterior, algunas declaraciones ordinarias, concretamente un 8%, lo que supuso casi tres puntos más que el año anterior. Como en años anteriores, se distribuyeron gratuitamente (tanto en la AEAT como en las Entidades Colaboradoras) los documentos necesarios para la presentación de las declaraciones resultantes: documentos de ingreso o devolución y sobres de retorno.

La Orden de 20 de marzo de 1997, de aprobación de los modelos para la Campaña de Renta 96, permitió realizar las declaraciones de Renta con impresoras láser o de inyección mejorando los resultados e imprimiendo el modelo necesario en cada caso.

En la Campaña de Renta 1997 además de seguir aumentando el número de declaraciones ordinarias hechas en oficinas, por primera vez se desplazó personal de la AEAT a aquellos lugares en que resultó de interés prestar el servicio fuera de las oficinas (equipos móviles). Estos equipos confeccionaron 6.288 declaraciones. Como novedades específicas de la Campaña de Renta 97 para todas las modalidades del Programa, destacamos la captura informática de la opción por la asignación tributaria, si el usuario así lo deseaba. En definitiva, los contribuyentes únicamente debían firmar, adherir las etiquetas identificativas y presentar las declaraciones resultantes, sin tener que rellenar manualmente ningún dato adicional. Esta situación generó un importante avance en el tratamiento de las declaraciones por cuanto a través del código de puntos o PDF, insertado en la declaración, se permitía la lectura óptica de la misma, agilizando su tratamiento ulterior. El siguiente año, 1999, fue de transición ya que se presentó la última declaración de Renta según la Ley 18/1991,

alcanzándose el máximo número de declaraciones presentadas hasta ahora: Más de 15 millones.

La Campaña de Renta 1999 vino marcada por la importante reforma legislativa sufrida por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que incidió de forma trascendental en la organización del servicio. La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, que entró en vigor el 1 de enero de 1999, cambió sustancialmente este tributo y, en especial, la obligación de declarar. Así, quienes percibían exclusivamente rentas del trabajo inferiores a 3,5 millones (o 1,25 si procedían de más de un pagador) e intereses hasta 250.000 pesetas, entre otros requisitos, no tenían que presentar la declaración en los meses de mayo y junio. Sin necesidad de presentar una declaración, como novedad adicional y destacable, estos contribuyentes tenían derecho a obtener una devolución si el impuesto que se les retuvo fue superior a la cuota líquida resultante de calcular su liquidación.

Estas personas, no declarantes, pueden presentar alternativamente un modelo de comunicación de datos a la Agencia Tributaria (a partir del 1 de febrero en el año 2000 y a partir de 1 de marzo en los años siguientes). Esto ha supuesto un cambio trascendental en la gestión del impuesto, lo que ha determinado que, para un elevado número de contribuyentes, la carga de la liquidación se traslade a la propia Agencia Tributaria. Sin ánimo de ser exhaustivos, el procedimiento consiste en:

- Recepción del modelo
- Grabación
- Fusión de los datos comunicados con los que obran en poder de la Agencia Tributaria
- Cálculo de la cuota resultante
- En caso de ser negativa, emisión de la devolución
- Envío de carta informativa de los cálculos e importe resultante, en todos los casos
- Emisión de liquidación provisional a contribuyentes disconformes

Además, antes de presentar el modelo, gran cantidad de contribuyentes puede tener dudas sobre la manera en que les afectan los cambios normativos, quieren averiguar si tienen o no derecho a devolución y su importe, etc. Todos ellos debían ser atendidos adecuadamente aunque, dado el carácter novedoso del sistema, las previsiones de número de usuarios

hubieron de hacerse partiendo de datos de años anteriores, afectados por una normativa muy diferente, así como del “pre-test” de determinados servicios, mensajes o productos.

Como novedad exclusiva del servicio para este año, desapareció el sistema de ayuda a la realización y presentación de declaraciones a través del “*PADRE HOST*”, y se sustituyó por la confección a través de ordenadores personales (*PC's*). Estos dos sistemas, como ya se ha señalado, se simultanearon en las campañas anteriores. Asimismo se unificó y simplificó el sobre retorno para la presentación de las declaraciones. Este conjunto de cambios supuso un importante avance hacia una asistencia integral al contribuyente, por cuanto en un solo acto y ante un solo funcionario se consigue que éste obtenga su declaración, ya preparada para su revisión, firma y presentación en el lugar de confección, si procediera.

En la campaña de Renta 2000 se perfeccionó el procedimiento de atención al contribuyente reforzando las garantías de confidencialidad de los datos personales, incluyendo instrucciones específicas al respecto en los manuales de cada uno de los servicios implicados en la misma. Se produjo una importante modificación de los modelos de declaración, permitiendo realizar el modelo simplificado a aquellos contribuyentes que abonaran anualidades por alimentos a favor de los hijos, situación que generaba hasta 1999 la necesidad de confeccionar el modelo ordinario.

En la campaña de Renta 2001 se prestó el servicio de confección de declaraciones en 254 puntos de atención, elaborándose los mismos modelos que el año precedente. Se amplió, en función de los recursos materiales y humanos el horario de prestación de servicio a las tardes y sábados por la mañana, desapareciendo para los usuarios particulares la posibilidad de adquirir el programa PADRE en disquete (sólo CD-ROM).

Como novedad en la campaña de Renta 2001 se unificó el plazo de presentación de las declaraciones de Renta cualquiera que fuera su resultado (2 de mayo – 1 de julio 2002), se posibilitó la presentación de declaraciones por intranet, así como la cumplimentación con el programa PADRE de los cambios de domicilio, que vino a sustituir el tradicional cambio (comunicación) manual en el sobre de la declaración. Igualmente se diseñó un procedimiento único y de aplicación general de petición de Datos Fiscales.

La campaña de Renta 2002 se caracteriza por el importante esfuerzo de la Agencia Tributaria en prestar servicios de ayuda de mayor calidad,

ampliando los existentes con el fin de lograr el objetivo de simplificación de la carga tributaria del contribuyente. Estos esfuerzos se centran en:

- Eliminación de la necesidad de adherir ETIQUETAS IDENTIFICATIVAS en las declaraciones confeccionadas con el programa PADRE, que es capaz de generarlas directamente.
- Importantes modificaciones técnicas en el programa PADRE destacando especialmente la posibilidad de incorporar automáticamente los Datos Fiscales.
- Refuerzo de la presentación de declaraciones de Renta a través de la intranet corporativa, manteniendo el sistema de petición de Cita Previa, imprimiendo una copia completa para el contribuyente y un resumen para la Administración. La utilización conjunta de este sistema y la posibilidad de incorporar directamente los datos fiscales que obran en poder de la Agencia Tributaria a la Declaración puede suponer una mejora sustancial del servicio, además de reducir el tiempo necesario para su prestación y, sobre todo, en la posterior tramitación de las mismas.
- Mayor colaboración de las Comunidades Autónomas en la prestación de servicios propios de esta campaña.

Algunas áreas de mejora ya detectadas

Realizada esta breve reseña de la evolución y mejoras introducidas en este servicio, queremos de forma sintética remarcar algunas áreas de mejora existentes:

Los primeros años de confección de declaraciones en oficinas de la Agencia Tributaria generaron, ante la inexistencia de un sistema de cita previa, graves problemas de atención al público, motivados fundamentalmente por las aglomeraciones, importantes períodos de espera y, en consecuencia, un alto grado de descontento por parte de los contribuyentes. Esta situación se trató de mejorar con un sistema de números que evitaba en cierta medida lo mencionado anteriormente y permitía despejar las salas de operaciones mejorando la prestación del servicio, sin perjuicio de haberse iniciado la búsqueda de soluciones más tajantes. Nace así la Cita Previa, un servicio que se añade y complementa al de realización de declaraciones en Oficina, cuya historia nos indica el constante trabajo de perfeccionamiento del servicio. En las últimas campañas los contribuyentes han demandado masivamente este servicio, acumulando cientos de miles de llamadas en los últimos días de abril o

primeros mayo, originando una importante saturación de líneas telefónicas. Esto se traduce posteriormente en la presentación de quejas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente, cuyo número fue significativo en particular en 2000. Debe adaptarse en lo posible este servicio telefónico a la altísima demanda constatada, añadiendo vías alternativas como puede ser internet, para que dichas situaciones de saturación sean cada vez más raras.

La confección de declaraciones de Renta a través del PADRE en las Oficinas de la Administración Tributaria, sufre una espectacular evolución a lo largo de las diversas campañas de Renta: Ampliación en la confección de los distintos modelos de Renta, importante evolución referente a los sobres retorno, minoración de la carga de trabajo trasladada al contribuyente, impresión adicional del documento de ingreso o devolución, perfeccionamiento de los medios materiales y técnicos (uso de papel blanco, impresoras láser y de inyección), ampliación del número de centros de atención con la creación de plataformas o locales externos adaptados para esta campaña por la Agencia Tributaria o en colaboración con otras instituciones (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos,...) y, en general, prestación descentralizada de un servicio de ayuda integral y uniforme para el contribuyente. Sin embargo, sigue siendo necesaria una mejora en cuanto al tipo de declaraciones a confeccionar. La Agencia Tributaria ayuda gratuitamente a los contribuyentes en la realización de declaraciones simplificadas y algunos casos de ordinarias (por ejemplo, para empresarios en régimen de “módulos”), pero no ocurre lo mismo si el período es partido o se trata de declaraciones más complejas (con inversiones financieras, actividades económicas, etc.). Esto origina quejas pues algunos contribuyentes no consiguen que se les preste el servicio. En la medida en que se disponga de los medios necesarios para atender estas demandas relativas a declaraciones más complejas, deberán atenderse. En este camino pueden ayudar medidas tales como la simplificación de la normativa del Impuesto, ya en sus aspectos sustanciales ya en los de su gestión, por cuanto pudieran liberar capacidad de trabajo ahora exigida por un único contribuyente para realizar su declaración.

La potenciación de aquellas vías de comunicación con los ciudadanos que permitan evitar desplazamientos a las oficinas de la AEAT para resolver trámites, efectuar consultas, etc., sustituyendo los procedimientos tradicionales de atención en oficina por los más eficientes de la atención telefónica o el uso de internet.

La potenciación y mejora del servicio de comunicación previa a los contribuyentes de los datos relativos a su situación tributaria, que constan en el sistema informático de la AEAT, con el fin de incentivar el correcto

cumplimiento de las obligaciones tributarias, evitando incurrir en errores u olvidos involuntarios al cumplimentar la declaración. Este servicio está directamente relacionado con el de confección de declaraciones, permitiendo mejorar muy notablemente su rendimiento, al facilitar al contribuyente un resumen de sus ingresos ordenado y con una calificación tributaria predeterminada, que también simplifica el trabajo del personal de la Agencia que confecciona materialmente la declaración.

El aumento del número de puntos de atención al ciudadano durante la Campaña de Renta con el fin de aproximar el servicio de ayuda en la confección de declaraciones al contribuyente, garantizándole la máxima cercanía física a su domicilio o lugar de trabajo. Los esfuerzos de los últimos años en la celebración de Convenios de Colaboración con instituciones tanto públicas como privadas para la cesión de puntos de atención o, cuando esto no se consigue, obtenerlos en arrendamiento, ha de seguir intensificándose no sólo para incrementar el número de declaraciones a confeccionar sino para seguir aproximando físicamente el servicio al ciudadano y mejorar la calidad de los locales y, por tanto, del servicio prestado. Debe señalarse en particular la dificultad de esta labor, que tanto afecta a las condiciones de trabajo del personal y de prestación del servicio a los contribuyentes, ya que el arrendamiento de locales externos para cortos períodos de tiempo es difícil y costoso, siendo siempre preferible convencer a instituciones públicas o privadas del interés general en la cesión de local.

En resumen, se trata de intensificar las líneas de actuación descritas, encaminadas todas ellas a la consecución de unos servicios cada vez más completos, numerosos y de mayor calidad.

La organización del servicio

La Agencia Tributaria planifica y organiza este servicio a través del Departamento de Gestión Tributaria, desarrollando las siguientes tareas:

1. La organización del servicio de cita previa, que a su vez se desdobra en dos puntos básicos:

- Contratación de la empresa que ha de aportar la estructura técnica y personal para la atención telefónica. Esto supone desde la previsión presupuestaria, pasando por el proceso de contratación (Preparación del pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de los concursos que cada año se convocan por la Agencia Tributaria para la contratación de los servicios telefónicos de asistencia

al contribuyente), formación de teleoperadores y, finalmente, puesta en marcha, control de ejecución y análisis de resultados.

- Organización del servicio, que se recoge en un Manual de la aplicación informática que debe actualizarse normalmente de manera importante una vez antes del inicio y, posteriormente, en función de su marcha.

Como ya se ha indicado, al objeto de ofrecer mayor comodidad a los ciudadanos y permitir una mejor organización del servicio de confección de declaraciones con el programa PADRE, éste se presta previa petición telefónica de cita con un único número en el ámbito nacional (901 22 33 44).

Este servicio de cita previa se presta tanto a las oficinas de la AEAT como a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que colaboran con la Agencia y que así lo deseen. El Servicio de Atención Telefónica de Cita Previa durante la Campaña de Renta se desarrolla, bajo la dirección y control de la Agencia Tributaria, por una empresa seleccionada a través de un concurso anual, cuyos ordenadores utilizan la aplicación informática de concertación de cita elaborada por el Departamento de Informática Tributaria y mantenida por los servicios territoriales, bajo la supervisión del Departamento de Gestión Tributaria. En su prestación se emplean más de 224.000 horas, entre finales de Abril y el 30 de Junio. En 1999, como novedad, se añadió a su normal utilización la posibilidad de “call back”, previa conexión con la página web de la Agencia Tributaria, anotando allí el número telefónico propio y la hora a que desea recibir la llamada de este servicio. Desde 2002 es posible concertar o modificar una cita por internet directamente, a través de la página web de la Agencia Tributaria.

Para la mejor prestación del servicio se valora que haya en funcionamiento simultáneo varios centros de trabajo desde donde se atiendan las llamadas, tradicionalmente en Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia (también, ocasionalmente, en La Coruña, Valladolid, Cáceres o Zaragoza, entre otros). La distribución de tráfico por Comunidad Autónoma tiene en cuenta el uso de lenguas cooficiales y el Plan de Abonado adapta a las fiestas locales y de las Comunidades Autónomas donde están ubicadas las plataformas, desviando el tráfico telefónico a las otras plataformas activas en el servicio.

La formación lógicamente se imparte considerando las dos vertientes del trabajo:

- Excelencia Telefónica
- Procedimiento de Cita Previa de la Agencia Tributaria

El servicio en general está teniendo un índice de respuesta por encima del 97% (llamadas atendidas respecto de llamadas recibidas) Este ratio sólo se ha rebajado en días muy concretos donde el número de llamadas ha sido anormalmente alto (el primer día de campaña del año 2000, por ejemplo, entraron 150.000 llamadas cuando el primer día de campaña de 1999 entraron 50.000) o bien por incidencias de Plan de Abonado de la compañía telefónica. En el análisis diario que la Agencia realiza de los datos conjuntamente ofrecidos por la empresa y la aplicación informática interna, se añade además un indicador de calidad. Este consiste en relacionar el número de llamadas atendidas con el de citas concertadas. Una ratio alta es claro indicador de la buena marcha del servicio. Por el contrario, si disminuye se analiza su causa: mal funcionamiento de la publicidad, saturación de puestos y escasez de citas libres, fecha de campaña...

El Departamento de Gestión Tributaria viene exigiendo a las empresas con las que se contrata el servicio planes específicos de calidad que permitan asegurar la correcta prestación del servicio. Este sistema implica entre otras acciones, tener un equipo de supervisores de calidad que monitorizan a todo el equipo de teleoperadores varias veces durante la ejecución del servicio. Si se observan incorrecciones en la atención, se realizan tutorías y formación específicas, subsanando los posibles errores en procedimientos y excelencia telefónica. Los sistemas de control facilitan diariamente un informe que contiene los datos de llamadas recibidas, atendidas, horas de servicio y tipología de las llamadas recibidas.

Se adopta también un Plan de Contingencia que a grandes rasgos se basa en:

- Diversificación de centros.
- Sobredimensionamiento de recursos, capaz de evitar colapsos.
- Dobles enlaces punto a punto entre cada plataforma y el Host de la AEAT, donde reside la aplicación informática.

El coste de la llamada es compartido entre la Administración y los ciudadanos (línea 901) siendo la media de 0.30 € aproximadamente. Entendemos que dicho coste es asumible por cuanto se evitan desplazamientos más costosos en algunas ocasiones, se presta un servicio gratuito de confección de la declaración y no resulta necesario adquirir los impresos.

La Agencia Tributaria pone a disposición de la empresa adjudicataria los funcionarios precisos para impartir la formación tributaria e informática, estableciendo durante toda la campaña de Renta asistencia

presencial del personal de la AEAT en todas las plataformas de atención telefónica.

El instrumento básico para el trabajo es el programa informático de Cita Previa elaborado por el Departamento de Informática Tributaria, y que resulta herramienta indispensable para hacer factible este servicio. El programa informático de Cita Previa ha venido sufriendo, al igual que el propio servicio, variaciones en su contenido y estructura con el fin de adaptarlo a aquellas necesidades que la experiencia de cada campaña nos va dictando. Cada teleoperador dispone de una pantalla y teclado, con conexión a la Agencia Tributaria, para concertar las citas.

2. Obtención de los medios necesarios para la prestación del servicio PADRE-AEAT:

- Formación del personal de la Agencia Tributaria, actualizando sus conocimientos en normativa del IRPF, novedades del programa informático y del propio servicio. En la organización de esta actividad es fundamental el Plan de Formación que con carácter anual aprueba la Agencia Tributaria.
- Contratación del personal laboral eventual. Este personal es preseleccionado, a partir de su currículum, previa convocatoria en el BOE. Posteriormente es formado por el personal de la Agencia Tributaria, deben realizar un examen de aptitud y, finalmente, quienes lo superen, son contratados para la campaña. Siempre se prevé una lista de reserva (aprobados sin plaza) para cubrir las vacantes que se van produciendo a lo largo del período de trabajo efectivo. El personal contratado es coordinado y apoyado por personal funcionario, normalmente de los Servicios de información y asistencia o, en general, de Gestión Tributaria, lo que permite asegurar la calidad técnica del mismo. Este personal puede atender directamente a los contribuyentes y cumplimentar declaraciones.
- Distribución y montaje de los medios informáticos precisos para la prestación del servicio.
- Búsqueda y cesión o contratación de los locales que sean precisos cuando los propios sean insuficientes, estén en obras, etc.
- Elaboración del PADRE, proceso extraordinariamente complejo que requiere además de pruebas exhaustivas y que culmina en su reproducción y distribución.

3. Organización del servicio a través de unas instrucciones elaboradas por la Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria que se incluyen en el correspondiente Manual, enviado a todos los servicios territoriales. En esta organización son cruciales los siguientes elementos:

El programa de ayuda

El PADRE es el programa informático que permite, introduciendo los datos personales y económicos aportados por el contribuyente, obtener la declaración de la Renta en papel blanco, generando dos ejemplares, uno para la Administración y otro para el contribuyente. Igualmente se cumplimenta el documento de ingreso-devolución en papel blanco, del cual se emiten tres copias (Administración / Interesado / Entidades Financieras). En las oficinas de la AEAT se utiliza el PADRE en versión Windows de 32 bits, con un código de entrada por puesto que permite conocer cuántas, de las declaraciones confeccionadas en cada puesto, se presentaron por los contribuyentes (constituyendo la relación entre ambas una medida de la calidad del servicio prestado). El número de las confeccionadas se determina a través de un contador interno de cada PC.

Equipos de trabajo

Para la prestación del servicio de confección de declaraciones de Renta, se articula como grupo de trabajo un equipo constituido como regla general por un supervisor, ocho operadores y una persona de apoyo. Se deben crear tantos grupos de trabajo como sea necesario, en función de cada centro, sin perjuicio de las características especiales que por razón del personal deban tenerse en cuenta en alguna oficina.

La persona que se designe como supervisor, será la encargada de coordinar el equipo de trabajo, de la organización del servicio en lo relativo a su grupo, así como de la asistencia en cuestiones tributarias a los operadores, lo que conlleva la necesidad de tener conocimientos específicos y experiencia en el Impuesto sobre la Renta.

Los operadores tienen encomendada la labor de atención directa al contribuyente, del análisis de las rentas percibidas, la introducción en el ordenador de los datos personales y económicos manifestados por el contribuyente, la obtención del documento de la declaración y la asistencia al contribuyente en todo lo relativo a su declaración de Renta. Deben tener conocimientos básicos del Impuesto, así como del programa de ayuda, para resolver las cuestiones que ordinariamente conllevará la prestación de este servicio. Serán normalmente operadores las personas contratadas para el

desempeño de este puesto durante la Campaña de Renta, así como el personal funcionario o laboral necesario para atender la demanda de este servicio a total satisfacción.

La persona que se nombre de apoyo, tendrá como función primordial la ordenación física de los contribuyentes en todas las fases del proceso de atención, sin perjuicio de las labores propias de apoyo que establezca el supervisor.

En resumen, como indica el Manual de Gestión Tributaria “Un buen servicio es aquel en el que se conjugan una buena organización, previsión en el trabajo, conocimiento exhaustivo de los medios materiales y en lo que nos ocupa de la Ley de Renta, así como un trato personal, cálido y afectivo hacia el contribuyente”.

Inicio del servicio

Como ya se ha indicado anteriormente, el servicio de Cita Previa es la antesala y complemento de la confección presencial de declaraciones de Renta. Se inicia la prestación del mismo con anterioridad a la campaña de Renta propiamente dicha, permitiendo al contribuyente la concertación de lugar, día y hora a través del teléfono 901 22 33 44, con el fin de que le sea confeccionada la declaración de Renta en los centros habilitados para ello.

A través de la aplicación de Cita Previa, cada oficina deberá obtener cada mañana y cada tarde, un listado de los contribuyentes que hayan concertado previamente su cita para ese día. Este listado permitirá ordenar el llamamiento de los contribuyentes a los puestos de operación, pudiendo elegir como método de organización cualquiera de los siguientes:

- Llamamiento personalizado por el orden horario de la cita concertada, haciendo que el contribuyente se acomode en el puesto que vaya quedando libre. Este sistema permite, en el caso de que la afluencia de contribuyentes no sea masiva, la optimización de los puestos de atención habilitados.
- Publicación diaria del listado de citas asignadas a cada puesto en el tablón de anuncios de acceso directo al contribuyente. Es necesario destacar que el contribuyente desconoce el puesto que le corresponde, sólo se le comunica el lugar, día y hora de su cita.

No sólo debe atenderse a aquéllos que consten en el listado del día. Aquellas personas que hayan acudido a las oficinas y no consten en el listado, bien por incidencias técnicas, por equivocación de la cita concertada en la plataforma o del propio contribuyente, o por cualquier otro motivo, deberán en lo posible ser atendidos. Ante una situación como la

descrita, se comprobará siempre la aplicación de Cita Previa, que en un importante porcentaje despejará el motivo de la incidencia. Cuando no hubiera existido error en la aplicación, se procurará concertar directamente cita para el contribuyente. Cuando éste se niegue reiteradamente o alegue dificultades evidentes o comprobables de desplazamiento, debe recordarse que la prioridad es atender a todo el que lo solicite, siempre que así resulte posible.

La idea básica y fundamental que se traslada a todos los que participan en la planificación o ejecución de este servicio es que todos los contribuyentes deben quedar satisfechos del trato y servicio prestado.

Toma de datos

El operador solicita la entrega de todos los documentos, en los cuales constarán las rentas percibidas durante el año por el contribuyente. Se analiza la naturaleza e importe de las mismas, teniendo en cuenta que el servicio de ayuda no se extiende a cualquier tipo de declaración.

En el supuesto de que el contribuyente no tenga obligación de declarar y el resultado de su declaración fuera a devolver, puede presentar la misma. No obstante, el operador debe preguntar antes al interesado si ha solicitado dicha devolución a través del modelo 104 de solicitud de devolución por no declarantes. Si la respuesta es afirmativa, se le comunicará que no es preciso que solicite nuevamente la devolución a través de la declaración de Renta propiamente dicha. Si el contribuyente insiste en que se le confeccione, se accede a la petición. Si la contestación fuera que desconoce el nuevo modelo de gestión y el contribuyente pudiera tener acceso al nuevo sistema de devolución rápida, se le informará de las ventajas que para el próximo ejercicio puede tener la presentación del modelo 104, por lo que respecta a la sencillez del modelo a utilizar y a la anticipación en el tiempo de la devolución de Renta.

Se viene exigiendo especial cuidado en el supuesto de prestación del servicio a contribuyentes no obligados a declarar a quienes les resultara un importe a ingresar. En este caso se les informará de la no-obligación de presentar la declaración ni de efectuar el correspondiente ingreso. Cuando alegaran la necesidad de una declaración para fines extrafiscales se les indicará que pueden solicitar un certificado en el que la Agencia señalará que a tenor de las rentas imputadas por terceros, dicho contribuyente no está obligado a presentar la declaración. Para otros ejercicios, les resultará conveniente presentar el modelo 104 pues, aunque no les resulte ninguna devolución, la Agencia Tributaria les remitirá directamente un documento

donde constan sus rentas, utilizable en lo sucesivo para los citados fines extrafiscales. En el mismo momento se les puede facilitar el folleto que contiene la normativa sobre obligatoriedad de la declaración.

Realización de la Declaración

Al confeccionar la declaración se siguen los pasos que determina el programa de ayuda, teniendo en cuenta la obligatoriedad de rellenar determinadas casillas de la misma (por ejemplo, el CIF de una comunidad de bienes si se utilizara este apartado).

Comunicación de resultados y entrega de la Declaración

Realizada la declaración, se comunica el resultado de la misma, a ingresar o a devolver. No obstante, en el supuesto de unidad familiar, deberá comunicarse tanto el resultado en tributación conjunta como en tributación individual de cada uno de los miembros de la misma, con el fin de optar por una u otra. En este supuesto el ordenador ofrece un cuadro comparativo de resultados, debiendo ser el contribuyente el que ejercite la opción.

Una vez que el contribuyente manifiesta su voluntad, si se trata de unidad familiar, o en todo caso el contribuyente individual, se procederá por el operador a imprimir la declaración y a su posterior entrega al interesado. Con la entrega, se deberá advertir sobre la revisión, firma e introducción de la declaración en el sobre retorno para su presentación. El operador debe despedirse amablemente del contribuyente e indicarle dónde podrá realizar estas últimas gestiones y la persona de apoyo en su caso.

Cuando resulte posible jurídica y materialmente, se organizará el servicio de manera que el mismo operador pueda entregar el sobre, recibir y sellar la declaración. En este caso el personal de apoyo se encargará de ir recogiendo las declaraciones ya formalmente presentadas.

Firma de la Declaración

Respecto a la firma de las declaraciones, si se trata de declaraciones individuales, la firma será la del contribuyente o la de su representante. En el supuesto de declaración conjunta de la unidad familiar formadas por los cónyuges, la deberán firmar ambos. Cuando la unidad familiar esté formada por uno solo de los cónyuges y sus hijos menores, la declaración será firmada únicamente por aquél.

Presentación de la Declaración

El personal de apoyo o el operador, cuando así se haya previsto, deberá proporcionar al contribuyente los sobres retorno que necesite. A través de la ventana del sobre deben visualizarse las etiquetas y el código PDF completo, señalando la Delegación o Administración correspondiente al domicilio fiscal de cada contribuyente. En caso de cambio de domicilio, deberá tacharse el que no proceda en la etiqueta y consignar a mano el nuevo. El contribuyente deberá incluir en el sobre:

Ejemplar para la Administración de las páginas de la declaración en las que se haya consignado algún dato (modelos D-100 y D-101).

Ejemplar para el sobre anual del modelo 100, una vez efectuada por parte de la entidad receptora la certificación del ingreso realizado, en caso de declaraciones con resultado a ingresar.

No será necesario incluir en el sobre de retorno ninguno de los certificados de retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a las rentas declaradas, sin perjuicio de que los contribuyentes deban conservar en su poder dichos documentos para cualquier eventual comprobación posterior por parte de la Administración Tributaria. No obstante existe a este respecto una excepción para los socios de sociedades en régimen de transparencia fiscal y los contribuyentes sometidos al régimen de transparencia fiscal internacional.

El horario de prestación del servicio tanto de mañana como de tarde, durante toda la campaña, debe cumplirse escrupulosamente, no pudiendo el supervisor abandonar la sala de operaciones hasta que no concluyan las actuaciones del último contribuyente atendido.

Cuando un contribuyente no aportara etiquetas identificativas, se le suministrarán con la mayor brevedad posible, para su incorporación al modelo de declaración.

A los contribuyentes que manifestaran interés por la presentación telemática o que acudieran directamente a cumplir con el trámite de la acreditación de identidad previo a la misma, se les dará cumplida información sobre este procedimiento de presentación, resolviendo el trámite citado o indicando con precisión la manera y el lugar de hacerlo.

Debe recordarse que también se realizan declaraciones de Renta en locales propios de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y se proporciona a las mismas el servicio de cita previa.

Dado el elevado nivel de demanda de cita previa para la confección personalizada de declaraciones de Renta y la saturación de algunos centros, se consideró necesario establecer Instrucciones adicionales para la mejor

atención de este servicio en todas aquellas oficinas que no disponían de puestos libres en el plazo de los 12 días naturales siguientes. Se basan en las siguientes reglas, antes consideradas como normas de referencia no obligatorias:

- El intervalo máximo de cita previa para confeccionar declaraciones de Renta no debe superar los 15 minutos, debiendo reducirlo aquellos centros que estuvieran utilizando uno mayor.
- Se establece un mínimo de horario de cita previa por puesto de 6 horas durante la mañana y, durante las tardes, se ha de procurar un tiempo mínimo de apertura de 2'30 horas.
- Todas aquellas oficinas que tuvieran habilitados más puestos por la tarde que por la mañana debían incrementar los de horario de mañana hasta igualarlos en número con los de la tarde, salvo motivo grave.
- Debe abrirse por las tardes de lunes a viernes y sábados por la mañana, con la máxima capacidad posible.

Para verificar la implantación de estas reglas, el Departamento de Gestión Tributaria realiza controles periódicos y se consideran saturados los centros que no tuvieran cita para antes de los días predeterminados.

Propuesta

Que el Departamento de Gestión Tributaria de la AEAT prevea medidas que permitan seguir mejorando el servicio de ayuda a los contribuyentes consistente en la confección gratuita de declaraciones de renta y, en particular, establezca un sistema que acredite que la declaración elaborada con ayuda de los funcionarios de la Administración se ajusta a los datos, documentos y certificados aportados por el Contribuyente. Este sistema se refiere a las declaraciones que reúnan los siguientes requisitos:

- Haber sido realizadas presencialmente en las oficinas tributarias a través del sistema de “cita previa”.
- Efectuadas de acuerdo con el criterio del personal de la Administración que preste el servicio.
- Presentadas inmediatamente por el contribuyente en la propia oficina a través del proceso de confirmación de declaraciones.

Si posteriormente se dictara liquidación provisional, en la medida en que ésta afecte a datos presentados por el contribuyente en el momento de

la elaboración de la declaración y la Administración ahora los corrija, no procedería la exigencia de ningún recargo o sanción.

Lo fundamental por tanto, y a ello va dirigida esta propuesta, es conseguir un medio de prueba que justifique en todo momento que los datos (al menos cuantitativamente) que figuran en la declaración son los que aportó el contribuyente.

El Consejo propone sellar los certificados de ingresos y gastos presentados por el contribuyente incorporando además algún dato que referencie la declaración confeccionada con los mismos, quedándose esta documentación en poder del contribuyente y sin considerar necesario que la Administración conserve copia de los mismos.

El Consejo es consciente que estas medidas supondrán una importante carga administrativa, pero no obstante considera que las mismas redundarán en beneficio de los contribuyentes, que confían en la calidad de los servicios que presta la AEAT, evitando litigios, por lo que estimamos muy conveniente su establecimiento.

Además, esta carga administrativa se verá notablemente reducida con el nuevo sistema de borrador de declaración prevista en el nuevo art. 80 bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (redacción dada por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del IRPF), ya que evitará a un cierto número de contribuyentes el acudir al sistema de cita previa de declaración de IRPF.

El criterio de presentación inmediata utilizado para delimitar el ámbito objetivo de aplicación de la media propuesta ha de ser calificado como no insuficiente por sí solo, puesto que la presentación inmediata se utiliza tanto para las declaraciones que se presentan inmediatamente después de ser confeccionadas, en la misma comparecencia del contribuyente, como a aquellas que se presentan días más tarde, siempre que se hubieran confeccionado con el Programa PADRE en oficinas. Es más, esto ocurre en la mayoría de las declaraciones conjuntas, por la necesidad de ser firmadas por ambos cónyuges.

Así pues, el ámbito objetivo de aplicación de la medida que se propone habría de estar constituido por las declaraciones confeccionadas presencialmente en las oficinas de la Agencia Tributaria y de acuerdo con el criterio señalado por el personal que las ha confeccionado.

Ahora bien, para un mismo contribuyente puede confeccionarse más de una declaración, situación que puede producirse, simplemente, porque al revisar su declaración antes de presentarla se dé cuenta de que omitió algún dato sobre sus ingresos, gastos o deducciones o bien sobre sus

circunstancias personales y familiares con trascendencia en su tributación por el Impuesto sobre la Renta.

Debido a ello sería necesario asociar, sin ambigüedad alguna, las declaraciones confeccionadas con el Programa PADRE en oficinas con la documentación aportada por el contribuyente para confeccionarlas.

El Departamento de Gestión Tributaria, que ha analizado con detenimiento la viabilidad de adoptar una medida como la que ahora se propone o bien otras similares, en particular con ocasión de recomendaciones recibidas del Defensor del Pueblo, de propuestas del Consejo para la Defensa del Contribuyente, e incluso de Proposiciones no de ley parlamentarias, coincidentes en su totalidad o en parte, entiende que sólo podría conseguirse asociar de forma inequívoca una declaración confeccionada con el Programa PADRE en nuestras oficinas con la documentación aportada para confeccionarla mediante el código de identificación que se obtiene al imprimir la declaración.

Sellar con ese código la documentación aportada no es una solución carente de inconvenientes. En primer lugar, porque ha de descartarse sellar los originales (puesto que pueden necesitarse para fines distintos de la confección de la declaración y, además, si un mismo contribuyente solicita, como señalamos antes, que se le confeccione más de una declaración un mismo original tendría que sellarse con más de un código) y porque exigir original y copia haría recaer una gravosa carga sobre los usuarios del servicio.

Por otra parte, como el código de identificación de la declaración se obtiene al imprimirla y, por tanto, sería necesario en ese momento volver a manipular toda la documentación, se requeriría un mayor tiempo de prestación del servicio por declaración, difícil de asumir con los medios actuales, salvo admitiendo una reducción del número de usuarios que se benefician del servicio.

Ha de tenerse presente, asimismo, que no siempre se reflejan directamente en la declaración los datos que figuran en la documentación correspondiente. Se refiere esta observación al hecho de que la imputación de ciertas rentas (por ejemplo, del capital mobiliario de cuentas con varios titulares) se realiza habitualmente siguiendo las instrucciones del propio contribuyente que, en definitiva, es el responsable de la declaración. Así, es frecuente que, aunque una cuenta figure con por ejemplo tres titulares (padres e hijo/a) el contribuyente manifieste que las rentas son sólo de alguno de ellos. Igual ocurre con préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda o con los fondos de inversión, entre otras rentas.

El Departamento de Gestión Tributaria ha analizado también una alternativa al sellado de documentación que permitiría, además, reflejar las manifestaciones del contribuyente acerca de las imputaciones de rentas a las que acabamos de aludir e, incluso, extender la justificación de los datos aportados para confeccionar las declaraciones a aquellos que no constan documentados (por ejemplo, datos relativos a los ascendientes y descendientes que dan derecho a mínimo familiar y datos de los "módulos" de las actividades económicas en estimación objetiva).

Se trataría de utilizar un impreso en el que se recogieran todos los datos aportados con reflejo, en su caso, del resultado de la imputación de rentas manifestada por el contribuyente y, después de imprimir la declaración, sellarlo con el código de identificación correspondiente.

Esta alternativa, no obstante, plantea también inconvenientes prácticos:

- Si el impreso lo rellena el ciudadano, estaríamos volviendo a la antigua Hoja de Toma de Datos con la carga que suponía para el contribuyente (calificar rentas, agregar datos dispersos, etc.).
- Si lo rellena el funcionario, tendría que comprobarlo el contribuyente una vez cumplimentado, para garantizar que todo está correcto y, por tanto, sólo se evitaría en parte la carga que supondría rellenarlo por sí mismo.

En cualquiera de las dos opciones, el proceso exigiría un tiempo de prestación del servicio por declaración superior no ya al actual, sino al que se requeriría en el caso de sellar la documentación aportada por lo que se agravaría el problema que señalamos respecto al sellado.

Adicionalmente, ha de tomarse en consideración el importante número de declaraciones de Renta que se confeccionan por las entidades que colaboran con la Agencia Tributaria en la prestación de este servicio (Entidades Financieras, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Cámaras de Comercio, Sindicatos, etc.). La Agencia ha podido constatar que alguna de estas Entidades, para hacer frente a exigencias de responsabilidad de sus clientes en relación con errores cometidos al confeccionarles las declaraciones, ya están procediendo al estampillado de documentos aportados. Extender obligatoriamente a todas a estas entidades la medida que se propone, o bien una similar, representaría para las mismas una carga adicional de trabajo no siempre deseable pero al menos podría incentivarse su utilización.

PROPUESTA 5/2003

Sobre solución convencional de controversias tributarias

Motivación

El Consejo para la Defensa del Contribuyente ha debatido en varias de sus sesiones la conveniencia de introducir en el ordenamiento español técnicas convencionales de resolución de conflictos, con el fin de remediar o paliar los graves problemas y carencias del sistema vigente de recursos administrativos: acumulación de trabajo en los Tribunales Económico-Administrativos, situaciones de pendencia de derechos y obligaciones que se prolongan excesivamente en el tiempo con daño para las partes (Administración y contribuyentes) y con menoscabo de principios jurídicos básicos como son el de seguridad jurídica y el de tutela judicial efectiva.

Las dos Comisiones de expertos nombradas por la Secretaría de Estado de Hacienda para el estudio de la nueva Ley General Tributaria también se han ocupado de esta cuestión y han llegado a conclusiones similares, siempre en la línea de ampliar en la medida de lo posible los instrumentos de solución convencional de los conflictos.

El examen de las experiencias de Derecho comparado es muy ilustrativo y pone de manifiesto que en casi todos los países de nuestro entorno se han dado pasos en la dirección apuntada. Esas experiencias demuestran que la solución convencional no sólo es posible en la práctica, sino que además es eficaz en orden a la superación de la grave problemática que, como hemos dicho antes, se produce en España.

El proyecto de Ley General Tributaria que se encuentra actualmente en tramitación en las Cortes Generales apunta en la buena dirección, simplificando y agilizando los procedimientos de reclamación (por ejemplo, el procedimiento abreviado de la reclamación económico-administrativa ante órganos unipersonales) y estimula la firma de actas con acuerdo entre la Administración y los contribuyentes.

En los debates que han tenido lugar en el seno del Consejo para la Defensa del Contribuyente se han apreciado y valorado las dificultades operativas que entraña la puesta en marcha de procedimientos arbitrales o de conciliación, la extensión de las actas con acuerdo (que, por cierto, están muy devaluadas en el proyecto de Ley General Tributaria, dado que la reducción de la sanción por acuerdo no es compatible con la de pronto pago).

A pesar de ello, el Consejo para la Defensa del Contribuyente considera que las dificultades son superables y que existe margen para profundizar en la implantación y desarrollo de técnicas convencionales para la resolución de conflictos tributarios, por lo que eleva a V.E. la siguiente:

Propuesta

Que por los órganos competentes de la Secretaría de Estado de Hacienda se continúe el estudio de la posible incorporación a la ley de nuevas técnicas de arbitraje, acuerdo con los contribuyentes y, en general, de técnicas de resolución convencional de conflictos, así como que se procure ampliar el ámbito de las técnicas existentes en la legislación vigente y en el proyecto de Ley General Tributaria.

PROPUESTA 6/2003

Sobre la conveniencia de que la Administración compruebe simultáneamente la repercusión e ingreso del IVA por los proveedores del denominado "oro industrial" a empresas de joyería cuando en un procedimiento de comprobación a estos últimos se ha regularizado el IVA soportado, eliminando como deducibles determinadas cuotas que se han repercutido incorrectamente por no haber aplicado la regla de inversión del sujeto pasivo, procediendo, en su caso, de oficio al inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos.

Motivación

Han llegado a este Consejo reiteradas quejas de empresarios dedicados a la transformación y comercialización de productos de joyería. Su origen está en que dichos contribuyentes han sido objeto de una comprobación por los Servicios de Inspección de la Agencia Tributaria en el curso de la cual se ha aplicado la denominada regla de inversión del sujeto pasivo, recogida en el art. 84.Uno.2º.b), de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, en su redacción dada por el Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre, vigente hasta el 31-12-1999. Este precepto sufrió entonces un cambio de redacción, simplificándose la misma, pero mantiene su vigencia aplicándose incluso en mayor número de casos. Establecía dicho artículo:

“Uno. Serán sujetos pasivos del impuesto:

1º).....

2º) *Los empresarios o profesionales para quienes se realicen las operaciones sujetas a gravamen en los supuestos que se indican a continuación:*

a)

b) *Cuando se trate de entregas a fabricantes de objetos de metales preciosos de materiales de oro fino, de ley superior a 995 milésimas, o de oro aleado, de ley superior a 750 milésimas, en las formas indicadas en el artículo 2º, letras a) y b), de la Ley 17/1985, de 1 de julio, de regulación de la fabricación, tráfico y comercialización de objetos elaborados con metales preciosos”.*

La Inspección ha considerado que las empresas de joyería que plantean las quejas actúan como fabricantes en determinadas operaciones, siendo en consecuencia de obligatoria aplicación la regla de inversión antes transcrita. Por tanto, no procedía la repercusión del IVA por parte de los proveedores en las entregas de estos materiales, sino que era el propio adquirente quien debía “auto-repercutirlo”. En estos casos, el IVA incorrectamente soportado de los proveedores se ha eliminado como deducible, extendiéndose las correspondientes Actas con deudas a ingresar por IVA

Las Actas se han firmado de disconformidad y se encuentran recurridas en el TEAR.

En las contestaciones dadas a estas quejas por la Subdirección General de Ordenación Legal y Asistencia Jurídica del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, se argumenta, entre otras cosas, que:

“Por otro lado, el mecanismo de la inversión del sujeto pasivo en el Impuesto sobre el Valor Añadido, regulado en el art. 84 de la Ley reguladora del citado impuesto, resulta de obligada aplicación cuando se dan los presupuestos de hechos fijados en la norma. Conforme al apartado Uno, regla 2, letra b) del citado artículo en las entregas de oro a que se refiere el mismo, el sujeto pasivo obligado a ingresar en la Hacienda Pública las cuotas de IVA devengadas será el empresario a cuyo favor se realizó la entrega, quién deberá autorepercutirse su importe mediante el documento análogo a que se refiere el artículo 165. Uno de la citada Ley. No existe, pues, para el empresario que realiza la entrega sujeta a la regla de inversión del sujeto pasivo obligación de repercutir su importe ni de ingresar cuota alguna en la Hacienda Pública. De este modo tendrían la calificación de indebidos, los ingresos que hubiera podido realizar y generando,

en su caso, el derecho a la devolución de las mismas de conformidad con lo dispuesto por el Real Decreto 1163/1990.”

La contestación reconoce ya, por tanto, la posibilidad de que se hayan producido ingresos indebidos. El procedimiento para la devolución de ingresos indebidos puede iniciarse a instancia de parte interesada o de oficio, por acuerdo del órgano competente de la Delegación o Administración de Hacienda, conforme al art. 4 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria

Los proveedores pueden iniciar este procedimiento de devolución de ingresos indebidos, cuyos beneficiarios no serán ellos si no el destinatario, conforme al art. 9.2, último párrafo del Real Decreto 1163/1990, que establece:

“No obstante, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, las cuotas repercutidas serán devueltas a la persona o Entidad que haya soportado la repercusión, cuando ésta se haya efectuado mediante factura o documento equivalente y dichas personas o Entidades no hayan deducido el importe de aquellas cuotas en una declaración-liquidación posterior ni hayan obtenido su devolución. En ningún caso procederá la devolución de cuotas repercutidas que ya hayan sido devueltas o reembolsadas por la Administración tributaria al sujeto pasivo, a quién soportó la repercusión de las mismas o a un tercero”.

En los supuestos en que los proveedores no inicien este procedimiento, habiéndoles satisfecho los destinatarios el IVA que después no pueden deducirse, nos encontramos ante una duplicación de pago de este IVA por los destinatarios: primero al proveedor y después a la Administración al no admitirse la deducción de estas cuotas.

Entendemos que en estos supuestos, cuando la Inspección considera que se ha podido producir un ingreso indebido, podría dar los pasos necesarios para resolver esta situación, e instar de oficio el inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos.

Estos pasos a dar por la Inspección se concretarían en hacer una comprobación simultánea de los proveedores, ya que la normativa reguladora de la devolución de ingresos indebidos así lo establece con carácter previo a su acuerdo, y respecto de aquéllos cuyas declaraciones-liquidaciones mostraran que el IVA indebidamente repercutido fue correctamente declarado e ingresado, se procedería a acordar directa e

inmediatamente la oportuna devolución. Este procedimiento y el de comprobación de los adquirentes del oro se deberían concluir simultáneamente, bastando para ello que el Acta extendida a los adquirentes reflejara la sustitución del IVA indebidamente soportado y deducido por el auto-repercutido y ahora soportado y sí deducible, refiriéndose a que así se pone término a la devolución de ingresos indebidos. El proveedor vería también corregidas, en otra Acta, sus declaraciones, pues su IVA repercutido ha de ser disminuido en el mismo importe. El vínculo entre ambas Actas es la devolución de ingresos indebidos evidentemente. Debe resaltarse que, concluso así el procedimiento, no se genera ningún movimiento de tesorería pues las cuotas de IVA que se devengaron en la entrega de los materiales de oro ya fueron efectivamente ingresadas, sólo que por quien no era sujeto pasivo de la operación, única circunstancia que debe corregirse en este caso y a la que, con carácter exclusivo se refiere esta propuesta.

Propuesta

Este Consejo entiende que cuando se den las siguientes premisas:

- Comprobación a un sujeto pasivo del IVA con regularización por no ser deducibles las cuotas soportadas incorrectamente, al ser aplicable por las mismas operaciones la regla de inversión del sujeto pasivo del art. 84.Uno.2º, letra b) de la Ley del IVA.
- Que el IVA incorrectamente repercutido, reúna todos los requisitos formales para ser deducible, conforme al art. 97 de la Ley del IVA.
- Que el cliente haya pagado el IVA al proveedor y que éste lo haya satisfecho a la Hacienda Pública, sin que pueda apreciarse ningún tipo de connivencia en evitar la aplicación de la Ley o interés defraudatorio en ambas partes.
- Que el proveedor facilite la práctica de una, en la medida de lo posible, simultánea comprobación del IVA, de tal forma que puedan verificarse rápidamente sus declaraciones y la concordancia de éstas con los asientos de sus libros registros de IVA Tal comprobación podría ser parcial.

Pues bien, cumplidas estas premisas, la comprobación sobre el destinatario de los bienes (oro industrial) regularizando sus declaraciones-liquidaciones de IVA, debería ir acompañada con una actuación de

comprobación sobre los proveedores que reúnan los requisitos arriba reseñados para corregir el IVA incorrectamente repercutido.

En estos casos, el mismo Actuario debería promover de oficio el inicio del procedimiento de la devolución de ingresos indebidos a favor de la persona o entidad que ha soportado el IVA incorrectamente, todo ello conforme a los artículos 4 y 9.2. del RD 1163/1990.

Por último, precisar que esta comprobación y devolución de oficio, está en línea con el Informe de la Secretaría de Estado de Hacienda a la propuesta del Consejo 3/98: “Solicitud de devolución de ingresos indebidos correspondientes a cuotas tributarias de repercusión obligatoria en el ámbito del IVA” y la posterior propuesta 20/99 “Sobre devolución del IVA en aquellos supuestos en el que el contribuyente repercutido ponga de manifiesto a la Administración Tributaria la improcedencia de la repercusión”. Ambas propuestas y los informes de la Secretaria de Estado de Hacienda se acompañan a la presente propuesta.

Por ello, se propone que la Agencia Estatal de Administración Tributaria dicte las instrucciones necesarias para que se proceda, cuando se den las premisas anteriores, al inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos de oficio, y a la simultánea comprobación de los proveedores cautelarmente exigida por este mismo procedimiento, corrigiendo en el adquirente del denominado oro industrial su situación a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido de manera que:

- Se eliminen las cuotas de IVA indebidamente soportadas y deducidas.
- Se incorporen las que correspondan por aplicación de la tan repetida institución de inversión del sujeto pasivo.
- Se eliminen las cuotas de IVA indebidamente repercutidas.
- Se acuerde, cuando así proceda, la devolución de lo indebidamente ingresado y puesto que en la generalidad de los casos se habrá ya deducido su importe, se considere compensada la citada devolución con la deducción incorrectamente efectuada, en unidad de acto, sin haber lugar a ningún movimiento de tesorería ni al devengo de intereses en razón de esta situación, siempre que éstos resulten equivalentes.

PROPUESTA 7/2003

Sobre días inhábiles a efectos del cómputo de plazos

Motivación

El Consejo para la Defensa del Contribuyente, con ocasión de diversas quejas presentadas por los contribuyentes, ha constatado la existencia de algunos problemas que se derivan del régimen jurídico de cómputo de plazos en el ámbito tributario. Como quiera que la normativa tributaria no presenta ninguna especialidad en este tema, sino que se ajusta a la regulación general de los procedimientos administrativos que se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común, cabe suponer que se producen en general en todos los procedimientos administrativos que afectan a grupos numerosos de ciudadanos.

En concreto, uno de los problemas planteados es que los sábados se consideran hábiles para el cómputo de plazos, aunque no pueden realizarse en las oficinas de la Administración Tributaria diversos trámites que afectan a los procedimientos administrativos, por ejemplo la consulta del expediente administrativo para realizar las correspondientes alegaciones. En efecto, aunque la Administración Tributaria del Estado abre los sábados en horario de mañana determinadas oficinas al público lo hace básicamente a efectos de Registro. Debe tenerse en cuenta, además, que el horario de apertura de las oficinas se encuentra condicionado por los Convenios firmados por la Administración y los Sindicatos. El mismo problema, *mutatis mutandi*, se plantea respecto a los días hábiles del mes de agosto, que es el mes de vacaciones por excelencia, aunque las oficinas administrativas adoptan estrategias con la finalidad de que los ciudadanos no se vean afectados.

Lógicamente se trata de una consecuencia de la evolución que ha experimentado la sociedad y que lleva a que los ciudadanos exijan a los Poderes Públicos medidas para conciliar la jornada laboral con los horarios de atención al público, en especial por lo que se refiere a las Administraciones Públicas. Sin embargo, ello se ve dificultado por el paulatino aumento de días festivos, pues frente al Domingo como único día de descanso se ha pasado al fin de semana largo que abarca el sábado, domingo e, incluso, la tarde del viernes. También se ha producido el aumento de otros días festivos por razones religiosas, cívicas, etc. Todo ello acompañado de la lógica disminución del número total de horas trabajadas

y de las jornadas de trabajo. Por supuesto, no se trata de una característica exclusiva de la época actual, pues hace tiempo ilustres romanistas recordaron que una evolución similar de aumento de días festivos se produjo en Roma en la última etapa de la República y durante todo el Principado.

Además, como los servicios públicos son atendidos por funcionarios que también son ciudadanos se produce la tensión entre las dos tendencias al aumento de apertura de las oficinas al público y a la disminución de la jornada de trabajo. Piénsese, por ejemplo, que un funcionario de la Administración Tributaria dedicado a la atención al público se encuentra obligado a cumplir una jornada y horario en beneficio de los ciudadanos, que en principio desean que el horario de apertura al público sea lo más amplio posible. Sin embargo, dicho funcionario en su condición de ciudadano puede tener que realizar trámites y procedimientos ante esa misma Administración Tributaria estatal o ante cualquier otro órgano de la Administración Estatal, Autonómica o Local, precisamente ante otros funcionarios dedicados a la atención al público. Estos problemas también afectan a los ciudadanos que no sean funcionarios, bien sean trabajadores con contrato laboral, bien desarrollen otras funciones, siempre que no tengan flexibilidad de jornada u horario.

Por supuesto, existen múltiples medidas que ya se han adoptado o que se encuentran previstas para que la Administración Pública realice el servicio de los ciudadanos que tiene encomendado con las mínimas molestias para éstos, como refleja el “Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos” (Ministerio de Administraciones Públicas, febrero de 2000). Sobre todo, en los últimos años se están realizando importantes esfuerzos para que la Administración Pública utilice técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, es decir las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Entre los más recientes basta citar el Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica en España o el Programa “España.es” de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

Precisamente la Administración tributaria y, en particular, la Agencia Estatal de Administración Tributaria está siendo pionera en muchas iniciativas de este tipo que se encuentran encaminadas a la consecución de una efectiva “e-Administración” a la que puedan acceder todos los ciudadanos. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer, tanto en España como en otros países de nuestro entorno, ya que el grado de utilización de las nuevas tecnologías varía mucho de una personas a otras. Por ello, teniendo en cuenta que debe avanzarse en superar la llamada

“brecha digital” por todos los ciudadanos y que, además, el principio jurídico básico que rige la materia es el de voluntariedad por parte del ciudadano, es preciso seguir mejorando la forma de prestación de los servicios en oficinas abiertas al público, sin que las nuevas tecnologías por sí solas puedan solucionar la dificultad que se plantea.

En este punto se puede apreciar en su verdadera magnitud el problema básico reflejado por los contribuyentes, que se quejan de que el sábado se considere hábil a efectos de cómputo de plazos y, sin embargo, no sirva para realizar determinados trámites de importancia esencial. Ello se compadece mal con el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos, como la citada Ley 30/1992 recoge en su exposición de motivos, por lo que debería ser solucionado.

Ahora bien, para dar respuesta a dicho problema caben al menos dos soluciones, aunque de carácter antitético. La primera sería que todos los trámites pudieran realizarse en las oficinas durante los días actualmente considerados hábiles y con un amplio horario. Sin embargo, esta solución probablemente plantearía dificultades organizativas de entidad, sobre todo teniendo en cuenta los acuerdos firmados con los Sindicatos y el coste que supone tener abiertas las oficinas al público en días y horas en que su utilización es mínima. La segunda sería que el sábado se considerara inhábil a todos los efectos, de manera que cualquier trámite pudiera realizarse el siguiente día hábil y no fuera preciso abrir las oficinas el sábado. Esta solución parece más ajustada a la realidad de la sociedad actual, aunque exige una modificación normativa que excede del ámbito tributario, ya que la normativa reguladora, como se ha expuesto, se encuentra en la Ley 30/1992. Por otro lado, no supondría ningún perjuicio a los ciudadanos, que no verían disminuidos los plazos en la práctica y teniendo en cuenta que la paulatina adaptación a las nuevas tecnologías les permite acceder cada vez a más servicios proporcionados por la Administración en cualquier día y hora, sin que se tengan en cuenta a efectos del cómputo de plazos.

Lo señalado puede aplicarse, con pequeñas diferencias, en relación con los días no festivos del mes de agosto, si bien a este respecto cabe recordar que el calendario judicial declara inhábiles los días del mes de agosto, salvo que se declaren urgentes por las leyes procesales y salvo la instrucción de las causas criminales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que supone precisamente un antecedente en el mismo sentido que se pretende.

No obstante lo anterior, es preciso advertir que este Consejo para la Defensa del Contribuyente sólo se ocupa de los procedimientos en el

ámbito de la Secretaría de Estado de Hacienda con ocasión de la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Tributaria del Estado, de acuerdo con el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por lo que no puede evaluar si en otros ámbitos de las Administraciones Públicas existen circunstancias especiales.

En cualquier caso, el Consejo para la Defensa del Contribuyente considera que la situación en la Administración Tributaria del Estado puede mejorarse de acuerdo con la motivación expuesta, por lo que eleva a V.E. la siguiente

Propuesta

Que por la Secretaría de Estado de Hacienda se traslade a los órganos competentes para proponer una modificación normativa del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la conveniencia de modificar la normativa para que los sábados del año y los días del mes agosto no festivos se declaren inhábiles a efectos del cómputo de plazos

PROPUESTA 8/2003

Sobre exigencia del impuesto al retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente.

Antecedentes

Se ha planteado ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente el problema de que en la actualidad, cuando se exige al retenedor el cumplimiento de su obligación no se tiene en cuenta, en ningún caso, si la deuda principal ha sido satisfecha o no por el contribuyente. Si ello ha sido así se obliga al retenedor a ingresar, a que reclame al retenido lo ingresado y a que éste, sí ha pagado y no se ha deducido la retención no practicada, pida la devolución de ingresos indebidos.

Motivación

El Consejo para la Defensa del Contribuyente ha llegado a la conclusión de que esta sucesión de efectos multiplica por tres los litigios, coloca en ocasiones al retenedor en una situación de imposibilidad de recuperar lo ingresado y provoca, también en ocasiones, el enriquecimiento injusto de la Administración que ha ingresado dos veces la misma deuda. El tema es especialmente importante cuando la Inspección actúa frente a pequeñas

empresas con un cierto número de trabajadores, pues en este caso aunque el Inspector actuario vea, con toda claridad y facilidad, que las cantidades no retenidas se han ingresado por sus empleados con la redacción actual de la Ley General Tributaria no puede impedir –aunque quiera– que se inicie la complicada serie de reclamaciones antedicha con perjuicio –por el trabajo a desarrollar– para todos: Agencia Tributaria, contribuyente, empleados y Tribunales.

Propuesta

En su virtud, el Consejo para la Defensa del Contribuyente propone a V.E. que se modifique la legislación vigente en materia de retenciones introduciendo un precepto en el sentido siguiente:

“En los procedimientos de comprobación limitada o de inspección no podrá exigirse al retenedor de rendimientos del trabajo la diferencia entre la cantidad que debió retener y la cantidad retenida cuando a la Administración le conste que el obligado a soportar la retención hubiera presentado, con anterioridad al inicio de dichos procedimientos, una autoliquidación en la que se hubieran incluido los rendimientos del trabajo sujetos a retención y se hubiera deducido exclusivamente la retención efectivamente practicada sobre los mismos, en términos coincidentes con los comunicados por el retenedor a la Administración tributaria. La no exigencia de la citada diferencia no impedirá la liquidación de intereses de demora por el periodo transcurrido entre el fin del periodo voluntario para ingresar la retención y el momento en que el obligado a soportarla presentó la autoliquidación, ni la imposición de las sanciones que, en su caso, procedan.”.

PROPUESTA 9/2003

Sobre modificación del artículo 69 de la ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativo a la opción por la tributación conjunta.

Antecedentes

El Consejo para la Defensa del Contribuyente, en el ejercicio de sus funciones, ha detectado incidencias en la aplicación del artículo 69 de la Ley 40/1998, que podemos concretar en las siguientes:

Por una parte, se han detectado frecuentes casos en los que los contribuyentes por el Impuesto, al optar por declarar de forma conjunta o separada, bien por escasa información o por otras circunstancias, eligen la

opción de declaración que más les perjudica, invocando con posterioridad, fuera del plazo reglamentario de declaración, haber sufrido un error, no teniendo en la actualidad la Administración instrumento normativo que permita atender la pretensión de los declarantes.

De otra parte, también se ha constatado que el plazo establecido, en caso de falta de declaración, para que los contribuyentes manifiesten expresamente su opción de declaración, fijado en diez días en la vigente normativa, resulta en la práctica escaso, pues muchas personas que se consideran no obligadas a declarar no reaccionan con la rapidez que la Ley exige.

Motivación

El Consejo para la Defensa del Contribuyente ha llegado a la conclusión de que, en el primero de los casos, si se constata por los datos ya declarados que los contribuyentes han optado por la opción más desfavorable, y todos los afectados por la declaración invocan su error con los demás requisitos y condiciones del artículo 69, debe establecerse el instrumento normativo necesario para que la Administración pueda corregir esta situación, pues parece obvio que nadie quiere perjudicarse sin fundamento alguno.

En cuanto a la segunda cuestión, el Consejo considera que debe darse un plazo mayor, que se propone de treinta días, para que los contribuyentes que no han declarado puedan optar por la opción que estimen conveniente, pues el plazo de diez días establecido se ha demostrado corto en ocasiones para la necesaria reacción de los contribuyentes, teniendo en cuenta que a veces se trata de personas sin ningún conocimiento tributario, e incluso que no han realizado nunca la declaración, por lo que pueden necesitar ayuda o asesoramiento para su confección. Además, lo que se propone es congruente con el espíritu del Proyecto de Ley General Tributaria, tendente a una mayor generosidad en los plazos administrativos.

Propuesta

En su virtud, el Consejo para la Defensa del Contribuyente propone a V.E. que se modifique el artículo 69 en su apartado 2, en el sentido siguiente:

“Artículo 69.2. La opción por la tributación conjunta deberá abarcar a la totalidad de los miembros de la unidad familiar. Si uno de ellos presenta declaración individual, los restantes deberán utilizar el mismo régimen.

La opción ejercitada para un período impositivo no podrá ser modificada con posterioridad respecto del mismo una vez finalizado el plazo reglamentario de declaración, salvo caso de manifiesto error, considerándose particularmente que existe tal en el caso de que, de los datos declarados por los contribuyentes, se deduzca que ejercitaron la opción más gravosa, y siempre que así lo soliciten todos los afectados, con cumplimiento de los demás requisitos y condiciones establecidos en el presente artículo.

En caso de falta de declaración, los contribuyentes tributarán individualmente, salvo que manifiesten expresamente su opción en el plazo de treinta días a partir del requerimiento de la Administración Tributaria.”

VII. INFORME DE LA SECRETARÍA
DE ESTADO DE HACIENDA SOBRE
LAS PROPUESTAS EFECTUADAS Y
LAS MEDIDAS ADOPTADAS

VII. INFORME DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA SOBRE LAS PROPUESTAS EFECTUADAS Y LAS MEDIDAS ADOPTADAS

PROPUESTA 1/2003

*Sobre la exigencia del impuesto al retenedor después de
satisfecha la obligación principal por el contribuyente.*

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

Las situaciones señaladas por el Consejo se producen como consecuencia de la configuración de la obligación de retener e ingresar en concepto de pago a cuenta de determinados impuestos como obligación distinta de la que corresponde al sujeto pasivo de los mismos, y que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 58/2003, General Tributaria, tiene carácter autónomo respecto de la obligación tributaria principal.

Tal como ha señalado el Tribunal Económico Administrativo Central en numerosas ocasiones, de acuerdo con la legislación no puede configurarse al retenedor como un supuesto más del sustituto del contribuyente ni, por tanto, argumentar el carácter accesorio de la obligación de retener con respecto a la que corresponde al contribuyente. Ello determina que no pueda hacerse depender la exigencia de la obligación de retener del hecho de que el contribuyente deduzca o no las cantidades que hubieran debido retenerse y que éste, según lo dispuesto en el artículo 82.5 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, deba deducir de la cuota la cantidad que debió ser retenida cuando la retención no se hubiera practicado o lo hubiera sido por un importe inferior al procedente, por causa imputable al retenedor.

La legislación persigue, por tanto, independizar en la mayor medida posible las obligaciones tributarias que recaen sobre contribuyentes distintos: el obligado a practicar retención en concepto de pago a cuenta del IRPF y a ingresar su importe en el Tesoro (artículo 82 Ley 40/1998) y el contribuyente por este impuesto (artículo 8 Ley 40/1998).

Por otra parte, es necesario destacar que la modificación propuesta, contrariamente a lo señalado en la misma, implica negar la autonomía de la obligación de retener e ingresar dicha retención de la obligación de ingresar el tributo. Sin perjuicio de reconocer que esta autonomía plantea problemas, es indudable que la normativa, al no hacer depender la

exigencia de la obligación de retener e ingresar del hecho de que el perceptor de las cantidades pagadas por aquél deduzca o no las cantidades que hubieran debido retenerse, refuerza la exigibilidad de esta obligación.

De modificarse la normativa en el sentido propuesto, la obligación de retener e ingresar las cantidades retenidas nacería en el momento de satisfacer las rentas sujetas a retención, pero con una vigencia temporal limitada al plazo que media entre la fecha en que debieron ser ingresadas las retenciones y la fecha en que cada obligado a soportar la retención presenta su declaración. De esta forma, la Administración sólo podría hacer efectiva la obligación que recae sobre el retenedor en este plazo, pues una vez presentada la declaración-liquidación por el contribuyente sin deducir las retenciones no practicadas, según se señala en el texto remitido, “quedaría extinguida la deuda tributaria y la obligación de ingresar las retenciones perdería su objeto y su sentido y se desvanecería por sí sola”. Pero incluso si la Administración actúa en este breve plazo, admitir que el pago de la obligación principal por el contribuyente provoca la extinción de la obligación de ingreso del retenedor determinaría que la eficacia de estas actuaciones, esto es, la regularización de la situación tributaria del obligado a retener, quedará condicionada a la futura actuación del perceptor de los rendimientos, Es decir, se estaría admitiendo que un tercero, el obligado a soportar la retención, regularizara o cumpliera tardíamente la obligación impuesta a una persona distinta, confundiendo de tal forma las obligaciones impuestas a los dos contribuyentes que, incluso, se plantearían dudas en cuanto a la posibilidad de sancionar al retenedor si el perceptor de los rendimientos ya ha satisfecho la totalidad de la deuda tributaria en el momento de iniciarse las actuaciones de la Administración.

La consecuencia de esta configuración de la obligación de retener e ingresar es clara: su exigencia resulta gravemente debilitada, quedando su cumplimiento sujeto, en cierta medida, al acuerdo entre el obligado a retener y efectuar el ingreso a cuenta y el perceptor de las rentas sometidas a retención. Y ello determinaría, a su vez, una enorme dificultad en alcanzar los objetivos actualmente perseguidos con el establecimiento de retenciones a cuenta, entre los que destacan, por un lado, garantizar la adecuada declaración de las rentas facilitando, de esta forma, el control de la Administración tributaria y, por otro lado, proporcionar ingresos de forma constante y continuada a la Hacienda Pública, sin que en el sistema actual de ejecución presupuestaria sea posible esperar para la obtención de tales ingresos a que transcurra el plazo de declaración e ingreso de las principales figuras tributarias.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la configuración actual de la obligación de presentar declaración en el IRPF, en la que una parte importante de contribuyentes no están obligados a su presentación, es de especial importancia la asignación de responsabilidad en relación con el cumplimiento de la obligación de retener e ingresar.

El Consejo, en la letra a) de su propuesta, promueve atribuir al pago de la obligación principal por el contribuyente efectos liberatorios para el retenedor, esto es “la extinción de la obligación de ingreso del retenedor”.

Esta solución dejaría en manos de un tercero la exigencia del cumplimiento de la obligación que corresponde al retenedor incumplidor, dando paso a una eventual utilización con fines privados del sistema de retenciones.

El Consejo, en los apartados b) y d), propone que se establezca en la normativa propia de los tributos donde opere la retención (IRPF, IS e IRNR) que el contribuyente sólo tenga derecho a deducir las retenciones que efectivamente le hayan sido practicadas por el retenedor, y adecuar en la normativa de estos mismos impuestos la norma según la cual, la renta gravable sea igual a la cantidad percibida más la retención procedente.

En esta línea, la Ley 58/2003, General Tributaria, establece en el apartado 2 del artículo 23, por el que se regula la obligación tributaria de realizar pagos a cuenta: *“El contribuyente podrá deducir de la obligación tributaria principal el importe de los pagos a cuenta soportados, salvo que la Ley propia de cada tributo establezca la posibilidad de deducir una cantidad distinta a dicho importe”*.

Una vez regulada la obligación con carácter general, será en el proceso de reforma de las distintas figuras impositivas donde se evaluará la problemática que se plantea en cada caso concreto.

No obstante, parece razonable que cualquier modificación del régimen jurídico previera, para el caso de un incumplimiento con las características señaladas por el Consejo en este punto, que aunque no se exigiera la cuota por retenciones, la infracción habría de calificarse de especial gravedad y la sanción calcularse de forma proporcional.

El Consejo, en el apartado c) propone que el retenedor soporte la carga de la prueba de la extinción de la obligación de ingreso de retenciones por el pago efectuado por el contribuyente.

Se considera inadecuada la posibilidad de conceder al empresario el acceso a la información relativa a si el contribuyente ha deducido o no la retención, en consideración al carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria (artículo 95 de la Ley General Tributaria).

Sin embargo, debe reconocerse que a la Agencia Tributaria le constan tanto los ingresos y retenciones declarados por un contribuyente como los que le son imputados por el retenedor. Por ello se evaluará la viabilidad de que, en su caso, fuera la Agencia Tributaria quien justificara el incumplimiento y no el retenedor.

PROPUESTA 2/2003

Sobre la posibilidad de que los contribuyentes accedan de una forma ágil a conocer su situación censal en cada momento

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

El Consejo propone como fórmula para que un obligado tributario pueda conocer su situación censal, la posibilidad de acceso a la página de internet de la Agencia Tributaria a través de la oficina virtual. Del mismo modo, propone el Consejo que dicho acceso se extienda a aquellas personas a quienes el contribuyente hubiese autorizado de modo suficiente para ello.

En relación con esta propuesta se hacen las siguientes consideraciones:

1. El Real Decreto 1041/2003, de 1 de agosto aprueba un nuevo Reglamento regulador de los censos tributarios, que deroga el Real Decreto 1041/1990. Con esta norma se trata de adaptar la definición y alcance de las declaraciones censales que deben presentar los empresarios, profesionales y los obligados a retener, a las novedades introducidas por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en relación con el Impuesto sobre Actividades Económicas, tributo éste con un marcado carácter censal.

La aprobación de dicho Reglamento ha llevado consigo que la Agencia Tributaria haya promovido la aprobación de una Orden que modifique los modelos de declaración censal, adapte el programa de ayuda para su declaración y revise los procedimientos censales. La Orden HAC/2567/2003, de 10 de septiembre aprueba el modelo 036 de declaración censal de alta, modificación y baja en el censo de obligados tributarios y se establecen el ámbito y las condiciones generales para su presentación.

Las acciones citadas, tienen un carácter prioritario, puesto que la generalización de las exenciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas ha supuesto el cambio en el régimen de obligaciones de más de dos millones de sujetos pasivos, por lo que se considera

imprescindible que cada obligado conozca su situación censal y sus consecuencias tributarias.

Además, en la página web de la Agencia Tributaria, a través de la Oficina Virtual, ya se pueden consultar las obligaciones tributarias, existiendo al efecto dos opciones: a) Presentación del modelo censal 036, y b) Obligaciones periódicas de presentación de autoliquidaciones.

A través de esta segunda opción, se puede obtener una relación de las obligaciones (descripción de la obligación y del modelo de declaración), con indicación de la periodicidad y de la fecha de alta.

2. En lo que se refiere a la posibilidad de que la información de carácter censal pueda obtenerse por un tercero debidamente autorizado, hay que señalar que el Real decreto 1377/2002, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla la colaboración social en la gestión de los tributos para la presentación telemática de declaraciones, comunicaciones y otros documentos tributarios, habilitó al Ministro de Hacienda para que mediante Orden estableciera los supuestos y condiciones para que las entidades y personas que se hayan adherido a ellos puedan presentar por medios telemáticos, y en representación de terceras personas, declaraciones, comunicaciones, declaraciones-liquidaciones, autoliquidaciones a cualesquiera otros documentos establecidos por la normativa tributaria, y del mismo modo, se habilitó al Director General de la Agencia Tributaria para establecer, mediante Resoluciones, los supuestos y condiciones en que dichas personas o entidades podrán presentar por medios telemáticos cualquier otra documentación de carácter tributario distinta a la señalada anteriormente.

Respondiendo a la primera habilitación citada, se aprobó la Orden HAC/1398/2003, de 27 de mayo, a través de la cual se extiende expresamente la colaboración social en la gestión de los tributos a la presentación telemática de determinados modelos de declaración censal de comienzo, modificación o cese de actividad (modelos 036/037).

Deberá ser una Resolución del Director General de la Agencia Tributaria la que haga efectiva la colaboración social para la solicitud y obtención de certificaciones tributarias y, por tanto, sea posible que un tercero, siempre que cumpla las condiciones y garantías que al efecto se establezcan, pueda obtener por vía telemática un certificado, incluido aquel en el que consten los datos, que referidos a un determinado obligado tributario, obren en los censos tributarios. El carácter reservado de la información tributaria, hace necesaria la existencia de una norma que establezca las cautelas precisas en garantía de la confidencialidad y

la seguridad que siempre deben presidir las relaciones entre la Agencia Tributaria y los contribuyentes.

PROPUESTA 3/2003

Que se reconozca expresamente en la futura ley general tributaria el derecho de los obligados tributarios a ser acompañado por persona que le asista en los procedimientos tributarios.

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, recoge la propuesta realizada, estableciendo en el apartado primero del artículo 46:

“Los obligados tributarios con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, que podrá ser un asesor fiscal, con el que se entenderán las sucesivas actuaciones administrativas, salvo que se haga manifestación expresa en contrario”.

PROPUESTA 4/2003

Sobre la necesidad de reforzar la seguridad jurídica al utilizar los servicios de ayuda previstos por la agencia tributaria durante la campaña de renta, en particular al disponer un sistema que permita identificar los justificantes de ingresos o gastos y certificados aportados por el contribuyente, vinculándolos con una declaración del IRPF. Elaborada por dichos servicios de ayuda con el programa padre mediante el sistema de “cita previa”.

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

La propuesta que realiza el Consejo se analiza en un contexto en el que se presenta una importante evolución en los procedimientos de gestión tributaria. En particular, el envío generalizado de borradores de declaración en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas está suponiendo un conjunto de cambios relevantes para los ciudadanos en sus relaciones con la Agencia Tributaria y que, en relación con la propuesta concreta, representa una mayor seguridad jurídica al quedar constancia de los conceptos considerados en la liquidación del impuesto.

El tema planteado en la propuesta consiste, en esencia, en la posibilidad de entregar al contribuyente algún tipo de comprobante de los documentos aportados que sirvieron de base en la realización de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta con el Programa Padre a través del sistema de “cita previa”. Este tema ha sido objeto de informe, en repetidas ocasiones, como consecuencia de anteriores propuestas.

El Consejo indica que, sobre esta materia, hubo una anterior propuesta, la 24/1999 y añade que al no producirse hasta la fecha *“ninguna modificación normativa ni alteraciones sustanciales en el procedimiento de gestión que acogieran estas iniciativas”*, plantea la actual propuesta con la misma finalidad, recogiendo *“la evolución que se ha venido produciendo en este Servicio de Ayuda, las dificultades planteadas en particular desde el Departamento de Gestión Tributaria que lo organiza, así como el mandato incorporado en el artículo 80 bis de la Ley del IRPF”*.

A la citada propuesta 24/1999, el Departamento de Gestión Tributaria emitió informe (B-45/2000, de 3 de abril) en el que, textualmente, se indicaba: *“Dicha propuesta, con alguna diferencia de redacción, que en nada afecta al fondo de la misma, fue informada por este Departamento con fecha 21 de mayo de 1999, concluyéndose su improcedencia”*.

Con posterioridad se recibe en la Agencia Tributaria propuesta 4/2001 del Consejo, en la que se aborda el mismo tema: *“Que por parte de la AEAT se extreme el celo en la apreciación del elemento subjetivo del ilícito tributario en los expedientes sancionadores relativos a autoliquidaciones cumplimentadas por medio del Programa Padre y se examina la posibilidad de entregar al contribuyente algún tipo de comprobante de los documentos aportados”*.

La citada propuesta 4/2001 fue objeto de informe por el Departamento de Gestión Tributaria (B-83/2002, de 15 de abril), en el que se concluye que se eximirá *“de la imposición de sanción en aquellos supuestos en los que no concurre el elemento subjetivo necesario para la comisión de la infracción tributaria”, pero que “resulta de muy difícil implementación la sugerencia relativa a la entrega, en el momento de la confección de la declaración por el Programa Padre, de comprobantes de los documentos aportados...”*

El Consejo, como ya se ha señalado, manifiesta que plantea la propuesta 4/2003, al no haberse producido cambios sustanciales en el procedimiento de gestión encaminados a resolver las iniciativas a la propuesta 24/1999 y, tras un análisis exhaustivo de la evolución histórica del Servicio de Ayuda al contribuyente relativo a la confección gratuita de las declaraciones del

IRPF, en el que pone de manifiesto los avances y modificaciones realizados hasta culminar con el sistema de “cita previa” en el denominado Programa Padre, expone la propuesta estableciendo una serie de medidas pero consciente de que las mismas “*supondrán una importante carga administrativa*”.

Examinada la propuesta 4/2003 se aprecia que, en lo fundamental, el tema coincide con las anteriores: conseguir un medio de prueba que justifique que los datos que figuran en la declaración son los aportados por el contribuyente. Por consiguiente, cabe reiterarse en las observaciones efectuadas en los informes B-45/2000 y B-83/2002, que el Consejo reproduce en su totalidad como dificultades que pudieran producirse en el Departamento de Gestión Tributaria caso de prosperar la propuesta y que, con el transcurso del tiempo, no han mejorado.

No obstante, existe un matiz en el objetivo de tales propuestas:

Propuesta 24/1999: “...no proceda a la exigencia de intereses de demora”.

Propuesta 4/2001: “...se extreme el celo en la apreciación del elemento subjetivo del ilícito tributario en los expedientes sancionadores”.

Propuesta 4/2003: “...no procedería la exigencia de ningún recargo o sanción”.

En el informe B-45/2000, se hace un estudio detallado sobre las razones por las que, con carácter general y en el ámbito tributario, “...toda autoliquidación que se compruebe administrativamente, dando lugar a una liquidación tributaria por importe superior al autoliquidado, tal liquidación debe incluir en la deuda tributaria los intereses devengados, desde la finalización del plazo de ingreso hasta la fecha que se practique aquélla...” (Informe del Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria sobre comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1997). Esta postura es la mantenida hasta la fecha, no sólo por el amparo en normas tributarias sino también por criterios de equidad.

Asimismo, en el informe B-83/2002 se señala que el Departamento de Gestión Tributaria de la AEAT ha incorporado la pregunta 1.029 en el Programa Informa, en el título dedicado al procedimiento de gestión, cuyo literal es el siguiente:

“Cuestión: Contribuyente al cual se le ha confeccionado la declaración mediante el programa PADRE ¿Si alega que se han producido errores o problemas análogos en la toma de datos, se sanciona?”

Solución: En el supuesto de que se haya confeccionado declaración por el IRPF mediante el programa PADRE por las oficinas de la AEAT y el contribuyente haya aportado todos los datos y documentos necesarios, no se apreciará culpabilidad cuando se practique liquidación provisional y se compruebe que obedece a incorrecciones en la toma de datos, errores en los cálculos previos o cuestiones sobre la calificación jurídica de los hechos”.

En cualquier caso, cabe afirmar que los criterios de actuación de la Administración Tributaria están claros, sin perjuicio de los problemas de prueba que se pueden presentar en determinados casos. La remisión de borradores de declaración a los contribuyentes, junto a las prácticas como a la anteriormente señalada en el marco del “Informa”, contribuyen a crear una cultura más participativa en la supervisión de los datos por parte de los contribuyentes con independencia de que se facilite el cumplimiento del deber de declarar.

PROPUESTA 5/2003

Sobre solución convencional de controversias tributarias

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

Según el texto remitido, la finalidad de la citada propuesta consiste en “...remediar o paliar los graves problemas y carencias del sistema vigente de recursos administrativos: acumulación de trabajo en los Tribunales Económico-Administrativos, situaciones de pendencia de derechos y obligaciones que se prolongan excesivamente en el tiempo con daño para las partes (Administración y contribuyentes) y con menoscabo de principios jurídicos básicos como son el de seguridad jurídica y el de tutela judicial efectiva”.

En relación con la propuesta formulada se hacen las siguientes consideraciones.

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en su Exposición de Motivos, destaca como uno de los principales objetivos la disminución de los niveles actuales de litigiosidad en materia tributaria.

Así, introduce como novedad las “actas con acuerdo” que suponen la terminación del procedimiento mediante el acuerdo entre la Administración y el contribuyente, reduciendo así la posibilidad de planteamiento de litigios.

En este ámbito, no se puede compartir la opinión sobre las “actas con acuerdo” que se incluye en la propuesta, puesto que no parece razonable que la reducción por pago deba aplicarse a este tipo de actas cuando dicho pago es una condición propia de la figura en cuestión.

Igualmente, y con la finalidad de agilizar la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, la nueva Ley establece un procedimiento abreviado en el que se crean órganos unipersonales que pueden resolver las reclamaciones en única instancia y en plazos más cortos, en relación con determinadas materias y cuantías.

En cuanto a la introducción de otras técnicas para la resolución de conflictos que plantea el Consejo, se entiende que previamente habrá que analizar si las medidas introducidas por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, antes citada, resultan suficientes y producen los efectos deseados para la reducción de la litigiosidad. No obstante, la aplicación de procedimientos arbitrales en materia tributaria, requeriría la adaptación del arbitraje regulado actualmente en nuestro ordenamiento jurídico con las modificaciones aprobadas por la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de tal forma que garantizase la aplicación de los principios de indisponibilidad, tutela judicial y de igualdad tributaria, indispensables para su aplicación en el ámbito tributario.

PROPUESTA 6/2003

Sobre la conveniencia de que la administración compruebe simultáneamente la repercusión e ingreso del IVA por los proveedores del denominado “oro industrial” a empresas de joyería cuando en un procedimiento de comprobación a estos últimos se ha regularizado el IVA soportado, eliminando como deducibles determinadas cuotas que se han repercutido incorrectamente por no haber aplicado la regla de inversión del sujeto pasivo, procediendo, en su caso, de oficio al inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos.

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

El contenido de la propuesta pone de manifiesto la existencia de una serie de condicionantes que reflejan, de hecho, la dificultad de ultimar estos procedimientos en la forma recomendada.

Efectivamente, no procedería acordar el inicio del procedimiento de devolución de ingresos indebidos en tanto no hayan concluido las actuaciones de comprobación e investigación seguidas cerca del proveedor

y su cliente, de manera que será en el seno de estas comprobaciones en las que pueda constatarse si se dan o no las premisas mencionadas por el Consejo en su propuesta.

No puede desconocerse la dificultad de asegurar la simultaneidad de las comprobaciones tributarias de los proveedores y del adquirente del oro industrial que pudiera realizarse y de cuya terminación pudiere, en su caso, resultar el reconocimiento de la devolución de ingresos indebidos. Estas dificultades se ponen de manifiesto no sólo al inicio de las actuaciones de comprobación e investigación sino también en su transcurso o terminación –por los diferentes plazos de duración de unas y otras comprobaciones- o por la remisión, en algunos casos, de expedientes al Ministerio Fiscal.

PROPUESTA 7/2003

Sobre "declaración de días inhábiles los sábados del año y los días del mes de agosto no festivos a efectos del cómputo de plazos".

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

La propuesta que se formula excede el ámbito de los procedimientos tributarios, ya que supone una modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por lo tanto requiere una profunda reflexión sobre las consecuencias que esta medida pudiera conllevar en la actuación administrativa, así como sobre las dificultades que pudiera entrañar para los interesados a la hora de relacionarse y cumplir determinados trámites si las Administraciones dejaran de prestar algunos servicios (por ejemplo, apertura de Registros) durante los sábados.

El Consejo para la Defensa de Contribuyente parece dar por sentado que la modificación que se pretende únicamente aporta ventajas, tanto para los contribuyentes respecto a la Administración tributaria como para todos los ciudadanos respecto a las Administraciones públicas. No obstante, el Consejo parece no tener en cuenta que, como la consideración de un día como inhábil a efectos del cómputo de plazos no implica el cierre de las oficinas públicas, habrá ciudadanos y contribuyentes que se puedan ver perjudicados con la medida.

Esto último encontraría su fundamento en la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que en su artículo 48.6 señala que "La declaración de un día como inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones públicas,

la organización del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros”.

Son varias las consecuencias que en el ámbito gestor podría tener la modificación que se propone.

En primer lugar, una medida como la propuesta en relación con los sábados, supone un cambio radical respecto a la actual legislación y a la tradición administrativa. En particular, obligaría a modificar o adaptar un gran número de procedimientos, criterios de actuación, normas jurídicas, etc. Cabe asimismo recordar que el capítulo de la Ley 30/1992, antes citada, en el que se incluye el cómputo de plazos tiene carácter de básico para todas las Administraciones Públicas, por lo que se trataría de una medida que afectaría al conjunto de éstas.

Por otra parte, cabe plantearse si una medida de este tipo no conduciría en última instancia a efectos contrarios a los buscados, puesto que de hecho supondría que los sábados dejase de ser necesaria la apertura de las oficinas de registro, lo que restringiría la posibilidad que actualmente tiene el ciudadano de hacer uso de este día para presentar cualquier tipo de documento ante las Administraciones Públicas. En realidad, la propuesta conduce a hacer coincidir el horario de trabajo habitual de la Administración con los días habilitados para que los ciudadanos puedan hacer uso de sus derechos ante la misma, lo cual, aun cuando a efectos prácticos evita distorsiones como la antes señalada, no deja de resultar contradictorio con el principio de que la Administración debe flexibilizar su actuación para dar un mejor servicio al ciudadano.

En cuanto a la segunda cuestión planteada en la propuesta, esto es, la consideración del mes de agosto como inhábil a efectos del cómputo de plazos, se entiende que se trata de un tema diferente tanto por la consideración social de dicho mes, como por el mero hecho de que se trate de un período prolongado en el tiempo.

La posibilidad de declarar inhábiles, a efectos de cómputo de plazos, los días no festivos del mes de agosto parece fundarse en la notoria disminución del ritmo de actividad que se produce durante ese mes.

La propia realidad pone de manifiesto que las costumbres de los españoles también se van modificando, presentando éstos una mayor tendencia al fraccionamiento del período vacacional, así como a evitar su coincidencia con el mes de agosto.

Además, el que en el mes de agosto exista una atención suficiente al ciudadano depende de una organización administrativa adecuada, debiendo recordarse que el disfrute de las vacaciones está supeditado a las

necesidades del servicio, lo que no sucede con los sábados, y que por tanto es cuestión de cada centro gestor garantizar que dicha atención al ciudadano tenga lugar en el mes de agosto.

Desde el punto de vista jurídico, debe indicarse que, de declararse inhábil el mes de agosto, durante el mismo no podría realizarse ningún trámite en los procedimientos tributarios o en cualesquiera otros cuya gestión tuviera encomendada la Agencia Tributaria (personal, contratación, etc.), con independencia de que las actuaciones implicaran o no la intervención de los ciudadanos.

Además, cabe señalar que una modificación como la propuesta no produciría efecto sobre la caducidad de los expedientes sancionadores o de regularización, ni implicaría una interrupción injustificada de actuaciones inspectoras durante el mes de agosto, en la medida en que éste resultaría inhábil a todos los efectos.

El problema que se plantea por el Consejo podría resolverse estableciendo un régimen especial de notificaciones. Así, respecto de las notificaciones realizadas a través del servicio de Correos u operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal, cabría modificar el artículo 42 del Real Decreto 1829/1999, de forma que el mes de agosto se excluya del plazo de caducidad de los avisos de llegada depositados en lista, que es de un mes. En cuanto a las notificaciones practicadas a través del personal al servicio de la Administración tributaria, podría establecerse una regla similar en el desarrollo reglamentario del artículo 112 de la Ley General Tributaria, de 17 de diciembre de 2003, o modular el régimen de práctica de notificaciones intentadas durante el mes de agosto. No parece, sin embargo, que haya de excluirse por completo la posibilidad de practicar notificaciones durante el mes de agosto, teniendo en cuenta que la mayor parte de las personas jurídicas cuentan en el mismo con personal que puede hacerse cargo de ellas.

De acuerdo con lo expuesto, no se considera oportuno promover la modificación propuesta.

PROPUESTA 8/2003

Sobre exigencia del impuesto al retenedor después de satisfecha la obligación principal por el contribuyente

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

El Consejo propone que se modifique la legislación vigente en materia de retenciones introduciendo un precepto cuyo texto incorpora en la propuesta.

Como antecedentes de la Propuesta 8/2003 ha de mencionarse la también enviada por el Consejo con el número 1/2003. Por consiguiente, cabe considerar como válidos los comentarios efectuados a ésta propuesta.

En este sentido, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 23 la Ley 58/2003, General Tributaria, se mantiene el carácter autónomo de la obligación tributaria de efectuar pagos a cuenta respecto de la obligación tributaria principal, y en el apartado 2 se regula una previsión que puede contribuir a solventar los problemas a que se refiere la propuesta del Consejo de Defensa del Contribuyente: *“El contribuyente podrá deducir de la obligación tributaria principal el importe de los pagos a cuenta soportados, salvo que la Ley propia de cada tributo establezca la posibilidad de deducir una cantidad distinta a dicho importe”*.

Una vez regulada la obligación con carácter general, será en el proceso de reforma de las distintas figuras impositivas donde se evaluará la problemática que se plantea en cada caso concreto.

Así mismo, parece razonable que cualquier modificación del régimen jurídico previera, para el caso de un incumplimiento con las características señaladas por el Consejo en este punto, que aunque no se exigiera la cuota por retenciones, la infracción habría de calificarse de especial gravedad y la sanción calcularse de forma proporcional.

PROPUESTA 9/2003

Sobre modificación del artículo 69 de la ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativo a la opción por la tributación conjunta.

Valoración y actuaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda

Los antecedentes de la propuesta pueden encontrarse en incidencias observadas por el Consejo en el ejercicio de la opción por la tributación

conjunta, regulada en el precepto mencionado, cuyo contenido coincide con el artículo 85, apartado 2, del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El Consejo propone modificar el precepto citado en base a dos motivos diferentes: primero, para permitir el cambio en la opción de tributación una vez finalizado el plazo reglamentario de declaración, y segundo, para ampliar el plazo para ejercitar dicha opción en el supuesto de no haberse presentado en su momento la correspondiente declaración.

Al exponer el primero de los motivos el Consejo afirma que “si se constata por los datos ya declarados que los contribuyentes han optado por la opción más desfavorable, y todos los afectados por la declaración invocan su error con los demás requisitos y condiciones del artículo 69, debe establecerse el instrumento normativo necesario para que la Administración pueda corregir esta situación, pues parece obvio que nadie quiere perjudicarse sin fundamento alguno”.

De esta redacción se deduce que en la propuesta se contempla que los contribuyentes puedan cambiar de opción siempre que hubieran incurrido en “manifiesto error”, considerándose particularmente que existe tal cuando de los datos por ellos declarados se deduzca que ejercitaron la opción más gravosa.

La expresión citada es un concepto jurídico indeterminado, cuya única precisión en el texto propuesto se refiere a la “opción más gravosa”, pero que no excluye otras posibles e inciertas circunstancias merecedoras de tal calificación. Con ello se abriría la posibilidad de que los contribuyentes cambiasen unilateralmente en cualquier momento la opción de tributación, alegando, sin más, haber incurrido en manifiesto error, sin dotar correlativamente a la Administración de elementos objetivos suficientes para confirmar dicha calificación, lo cual favorecería la litigiosidad en las relaciones con los contribuyentes.

Además, el cambio en la opción de tributación, manifestada en la declaración de un determinado ejercicio, puede exigir en algunos casos la modificación de las declaraciones presentadas en los ejercicios inmediatos siguientes, si aquella opción fuese más gravosa como consecuencia de los nuevos elementos considerados.

Por otra parte, en el texto propuesto por el Consejo no se contempla la incidencia que puedan tener las actuaciones administrativas, en las que habría que estar al resultado de los correspondientes procedimientos.

De acuerdo con lo expuesto respecto de la primera motivación señalada por el Consejo, cabe concluir que se considera que el cambio de opción debería quedar circunscrito exclusivamente al ámbito de los procedimientos y actuaciones administrativas de verificación de datos, comprobación limitada o inspección que modifiquen o alteren los datos declarados inicialmente por los contribuyentes en base a los cuales éstos adoptaron una u otra opción, siempre y cuando, claro está, así lo soliciten todos los afectados en el curso del correspondiente procedimiento o actuación.

Respecto de la segunda motivación de la propuesta, el Consejo considera que debe darse un plazo mayor, en concreto treinta días, para que los contribuyentes que no han declarado puedan optar por la opción que estimen conveniente, pues entiende que “el plazo de diez días establecido se ha demostrado corto en ocasiones para la necesaria reacción de los contribuyentes”.

Por lo que respecta a la ampliación a 30 días del plazo para que, en caso de falta de declaración, los contribuyentes opten por la tributación conjunta, si bien dicha ampliación redundaría en una mayor capacidad de reacción del contribuyente, igualmente se produciría una mayor dilación en la tramitación del procedimiento gestor, siendo necesario evaluar ambos efectos.

VIII. ANEXO NORMATIVO

VIII. ANEXO NORMATIVO

Real Decreto 2458/1996, de 2 diciembre 1996. Crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente. (BOE 21 de diciembre)

La constante y necesaria mejora de la calidad de los servicios prestados desde la Administración a los ciudadanos exige que ésta se dote de los instrumentos jurídicos y operativos necesarios al efecto de facilitar el oportuno cauce a los administrados para que les permita trasladar a la misma, de manera ágil y eficaz sus quejas, sugerencias y reclamaciones que permitan un real acercamiento de la Administración en la realidad cotidiana de sus relaciones con los administrados.

En este marco, en el que debe de reiterarse la voluntad de facilitar a los ciudadanos todos los cauces posibles para hacer llegar a las autoridades y responsables de los diferentes organismos públicos cualesquiera quejas, reclamaciones, sugerencias o propuestas que aquellos ciudadanos deseen transmitir como consecuencia de sus relaciones con las Administraciones públicas, y especialmente, en el caso que nos ocupa, con la Secretaría de Estado de Hacienda, responsable, a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de la gestión del sistema tributario estatal y aduanero, lo que se acomete en el presente Real Decreto mediante la creación de un Consejo para la Defensa del Contribuyente, que sin perjuicio de su naturaleza consultiva, se concibe con caracteres de independencia y representatividad y al que se dota de los medios profesionales y operativos necesarios para asegurar la eficacia en su actuación interna, estructurando de hecho a estos efectos una novedosa oficina para la Defensa del Contribuyente encargada de canalizar todas las posibles quejas, reclamaciones o propuestas de los ciudadanos, así como de asesorar a la Secretaría de Estado de Hacienda en todas las cuestiones concernientes a la mejor protección y defensa de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración tributaria del Estado.

El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero (RCL 1996, 792 y 1093), por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, contempla determinados aspectos en materia de información administrativa y atención al ciudadano y especialmente el ámbito de las quejas, sugerencias y reclamaciones que los mismos puedan formular ante la correspondiente Administración, que en el caso de la aplicación del sistema tributario requieren un tratamiento específico, sin desvirtuar por ello el espíritu y la filosofía del precitado Real Decreto e incluso profundizando en los mecanismos administrativos de defensa del

contribuyente en beneficio tanto de su seguridad jurídica como de la necesaria agilidad en el tratamiento y resolución de las cuestiones que se planteen.

A mayor abundamiento, el apartado tercero del artículo 96 de la vigente Ley General Tributaria (RCL 1963, 2490) en su redacción dada por Ley 25/1995, de 20 de julio (RCL 1995, 2178 y 2787), de Modificación Parcial, contempla el deber de la Administración tributaria de prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos y obligaciones, cuestiones éstas que junto con la reiterada voluntad de canalizar de manera eficaz las reclamaciones, quejas o sugerencias de los administrados en sus relaciones con la Administración tributaria justifican el contenido del presente Real Decreto.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente aparece así como garante de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones tributarias y se configura como un órgano colegiado, en el cual se pretende dar cabida a todos los sectores sociales relacionados con el ámbito tributario, con el fin de garantizar un mayor acercamiento de la Administración a los ciudadanos. En este Consejo, auténtico protagonista de la defensa del contribuyente, sin perjuicio de la necesaria integración en su seno de representantes de la Administración tributaria, se da entrada a los sectores profesionales y sociales más representativos relacionados con ella, que en su trato diario con la Administración tributaria tienen ocasión de detectar los defectos en su gestión, pudiendo contribuir decisivamente a alertar sobre su existencia y sobre el modo de corregirlos.

El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente, designado de entre sus miembros, actuará como representante del mismo y órgano de relación con los demás organismos públicos y privados. Para una efectiva consecución de los objetivos propuestos, se prevé que su designación recaiga sobre una persona de reconocido prestigio en el ámbito tributario, con la correspondiente y necesaria experiencia profesional.

Sin desconocer la condición del Consejo como órgano asesor del Secretario de Estado, se le atribuye la máxima autonomía e independencia para el conocimiento y resolución de los asuntos que se le encomiendan. Por último, se adoptan las previsiones necesarias para dotar a este Consejo de la infraestructura y medios necesarios para acometer las funciones que se le asignan, adscribiendo a éste una unidad operativa en el marco de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, previa aprobación por el Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con el

dictamen del Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de noviembre de 1996, dispongo:

Artículo 1. Creación

Se crea la Secretaría de Estado de Hacienda y adscrito al Secretario de Estado, el Consejo para la Defensa del Contribuyente, para la mejor defensa de los derechos y garantías del ciudadano en sus relaciones con la Administración tributaria del Estado.

Este órgano tendrá naturaleza asesora, sin perjuicio de las competencias atribuidas a su unidad operativa adscrita.

Artículo 2. Funciones

El Consejo para la Defensa del Contribuyente desarrollará las siguientes funciones:

a) Recibir, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, las quejas, reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos, relacionados directa o indirectamente con los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria, por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación que se observe en el funcionamiento de las distintas dependencias y unidades de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como de los demás órganos y unidades administrativas que conforman la Secretaría de Estado de Hacienda.

b) Recabar y contratar la información necesaria acerca de las quejas o reclamaciones interpuestas, al efecto de verificar y constatar su real trascendencia y posteriormente realizar las correspondientes sugerencias para la adopción de las medidas que fueren pertinentes.

c) Recibir las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites administrativos o estudiar la supresión de aquellos que pudieran resultar innecesarios así como, con carácter general, para cualquier otra medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración tributaria y para la consecución de los fines asignados a la misma.

d) Asistir a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de petición reconocido en los artículos 29 y 77 de la Constitución (RCL 1978, 2836) en el ámbito tributario.

e) Elaborar propuestas e informes por propia iniciativa en relación con la función genérica de defensa del contribuyente, ya se refiera al ámbito de la regulación de los tributos, ya al de su aplicación.

f) Elaborar una memoria anual en la que quede reflejado el resumen de sus actuaciones a lo largo del ejercicio y se sugieran aquellas medidas procedimentales o normativas que se consideren convenientes para evitar la reiteración fundada de quejas o reclamaciones por parte de los contribuyentes. La memoria anual será sometida al conocimiento del Gobierno por el Secretario de Estado de Hacienda a través del Ministro de Economía y Hacienda, tras cuyo trámite adquirirá el carácter de pública.

Dicha memoria será también remitida al Secretario de Estado para la Administración Pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 del Real Decreto 208/1996 (RCL 1996, 792 y 1093).

g) Asesorar al Secretario de Estado de Hacienda en la resolución de aquellas quejas, reclamaciones y sugerencias formuladas por los ciudadanos cuando aquél así lo solicitase.

h) Proponer al Secretario de Estado de Hacienda, a través del Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente, aquellas modificaciones normativas o procedimentales que se consideren pertinentes para la mejor defensa de los derechos de los ciudadanos.

Todas las advertencias, recomendaciones y sugerencias hechas por el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Hacienda serán remitidas al Consejo para la Defensa del Contribuyente, para su conocimiento y efectos oportunos.

Artículo 3. Del derecho a formular reclamaciones, quejas o sugerencias

1. Los contribuyentes tendrán derecho a formular cualesquiera reclamaciones, quejas o sugerencias que tuvieren por conveniente ante la Secretaría de Estado de Hacienda, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley General Tributaria (RCL 1963, 2490), y en relación con el funcionamiento de las distintas dependencias y unidades administrativas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como de los demás órganos y unidades que dependen de la Secretaría de Estado de Hacienda, planteándolas en las correspondientes hojas de reclamaciones, quejas y sugerencias que a estos efectos deberán encontrarse en las mencionadas oficinas y dependencias. La Secretaría de Estado de Hacienda las trasladará al Consejo, a efectos de su consideración y, en su caso, pertinente tramitación.

2. La formulación, tramitación y contestación de las reclamaciones, quejas y sugerencias relacionadas con el funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría de Estado de Hacienda se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 208/1996 (RCL 1996, 792 y 1093), no siéndoles de aplicación los artículos 19, 20, 21 y 22 de la citada norma.

3. Las reclamaciones, quejas y sugerencias formuladas al amparo de esta norma ante la Secretaría de Estado de Hacienda y ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente no tendrán, en ningún caso, la consideración de recurso administrativo, ni su interposición paralizará o interrumpirá los plazos establecidos en la legislación vigente para la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos.

Estas reclamaciones, quejas y sugerencias no condicionan, en modo alguno, el ejercicio de las restantes acciones o derechos que, de conformidad con la normativa reguladora de cada procedimiento, puedan ejercitar los que figuren en él como interesados.

Las contestaciones emanadas de la Secretaría de Estado de Hacienda y del Consejo para la Defensa del Contribuyente no serán susceptibles de recurso.

Artículo 4. Composición.

1. El Consejo para la Defensa del Contribuyente estará formado por 16 vocales, nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda mediante la correspondiente Orden Ministerial, de la siguiente forma:

a) Formarán parte del Consejo ocho vocales, representantes de los sectores profesionales relacionados con el ámbito tributario y de la sociedad en general.

b) Asimismo, serán vocales cuatro representantes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con la siguiente distribución:

1º Tres representantes de los Departamentos y Servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria propuestos por el Secretario de Estado de Hacienda, oído el Director general de la misma, de entre los que uno ejercerá las funciones de Secretario.

2º El Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

c) Un representante de los siguientes órganos directivos, propuestos por el Secretario de Estado de Hacienda, oídos los Directores de los respectivos centros:

1º Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria.

2º Dirección General de Tributos.

3º Dirección General del Catastro.

d) Un representante de los Tribunales Económico-Administrativos, propuesto por el Secretario de Estado de Hacienda, oído el Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Central.

2. Los vocales miembros del Consejo tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades de sigilo y secreto que la legislación vigente contempla respecto de los funcionarios integrados en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

3. El régimen de funcionamiento del Consejo, ya sea en Pleno o en Comisiones o grupos de trabajo, será el establecido en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final primera.

4. Dentro del Consejo para la Defensa del Contribuyente existirá una Comisión Permanente presidida por el Presidente del citado Consejo y formada por tres miembros designados por el mismo, de entre los vocales que tengan la condición de funcionarios públicos en activo y por el Secretario del Consejo para la Defensa del Contribuyente, que asimismo, ejercerá las funciones de Secretario de dicha Comisión Permanente. Serán competencias y funciones de esta Comisión las que determine el Consejo conforme a sus propias normas de funcionamiento.

5. Será de aplicación a los miembros del Consejo el régimen de abstención y recusación previsto en el capítulo III del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. El cargo de vocal del Consejo tendrá carácter no retribuido, sin perjuicio del derecho a percibir las indemnizaciones a que hubiese lugar en su caso de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.4 de la Ley 30/1984 (RCL 1984, 2000, 2317 y 2427), de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ap. 1 c) modificado por disp. final 2 de Real Decreto 1330/2000, de 7 julio (RCL 2000, 1552).

Artículo 5. Del Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente

1. El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente será una persona de reconocido prestigio en el ámbito tributario con, al menos, diez años de experiencia profesional.

2. El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente será designado por el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Consejo, de entre sus miembros, por un plazo de cuatro años.

El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente ostenta la representación del mismo y es el órgano de relación con la Secretaría de Estado de Hacienda, con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y demás organismos públicos y privados.

3. El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente actuará con independencia respecto de cualquier otro órgano administrativo y con total autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones.

El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente pondrá en conocimiento inmediato del Secretario de Estado de Hacienda cualquier actuación que menoscabe su independencia o limite sus facultades de actuación.

4. El Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente remitirá directamente al Secretario de Estado de Hacienda y, en su caso, a otros órganos de la Secretaría de Estado los informes y propuestas que se elaboren en el ejercicio de las funciones de este órgano.

Artículo 6. Unidad operativa

1. La Agencia Estatal de Administración Tributaria, de acuerdo con su propia normativa, adscribirá una unidad operativa que, coordinada por el Director del Servicio de Auditoría Interna, prestará apoyo técnico al Consejo en el desempeño de las funciones que tiene encomendadas.

2. De acuerdo con la normativa propia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se determinará la estructura de esta unidad así como su composición, que será la que determine su relación de puestos de trabajo.

3. Serán funciones de esta unidad operativa las siguientes:

a) Las de comunicación, por orden del Presidente del Consejo, con los órganos y unidades de la Secretaría de Estado de Hacienda y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en la tramitación de los asuntos de la competencia del Consejo para la Defensa del Contribuyente, así como el soporte administrativo y técnico de dicha tramitación.

b) La elaboración de los informes y estudios, particulares o generales, y proyectos que le encomiende el Presidente del Consejo.

Disposición Adicional Única. Ausencia de aumento del gasto público.

La aplicación de las previsiones contenidas en el presente Real Decreto, la puesta en funcionamiento del Consejo para la Defensa del Contribuyente y la adaptación orgánica de los servicios y unidades que se configuran en él no deberán originar aumento alguno del gasto público.

Disposición Final Única. Funcionamiento del Consejo.

De conformidad con el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, corresponde al Consejo la aprobación de sus propias normas de funcionamiento.

Las normas sobre la regulación del procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias a las que se refiere el presente Real Decreto serán aprobadas por resolución del Secretario de Estado de Hacienda a propuesta del Presidente del Consejo, siendo de aplicación supletoria a estos efectos, en las cuestiones no expresamente previstas por el Consejo, las previsiones contenidas en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero (RCL 1996, 792 y 1093), por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano.

Resolución de 14 de febrero de 1997, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se establece el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias, a que se refiere la disposición final única del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda

El Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda, establece en su disposición final única que las normas sobre la regulación del procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias serán aprobadas por resolución del Secretario de Estado de Hacienda a propuesta del Presidente del Consejo.

Las expresadas normas deben conseguir equilibradamente diversos objetivos, entre los que cabe destacar la independencia del Consejo y de sus órganos respecto a los servicios gestores, la agilidad del procedimiento y el derecho de los ciudadanos a ser oídos y a estar informados del resultado de sus requerimientos.

Criterios de eficacia aconsejan no de-morar la solución de las quejas y reclamaciones hasta el momento en que se produzca la actuación de los órganos colegiados del Consejo. Por ello, se prevé el impulso del propio Consejo, a través de su Unidad Operativa, ante los correspondientes órganos o servicios, a efectos de una posible atención inmediata de dichas quejas y reclamaciones.

En virtud de lo cual, a propuesta del Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente, he resuelto:

1. Normas generales

Primera. Términos utilizados

A los efectos de la presente Resolución se utilizarán los siguientes términos:

- a) «Servicios centrales»: Los que con este carácter dependen de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o de cualquiera de los órganos de la Secretaría de Estado de Hacienda.
- b) «Servicios territoriales»: Las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las Delegaciones Especiales y Delegaciones de Economía y Hacienda en lo que afecta a la gestión de los servicios funcionalmente dependientes de la Dirección General del Catastro, y los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales y sus Secretarías Delegadas.
- c) «Oficina»: Cualquier centro de trabajo físicamente diferenciado, tanto perteneciente a los Servicios centrales como a los territoriales, abierto al público, aunque comprenda servicios de diferente naturaleza.
- d) «Consejo»: El creado para la Defensa del Contribuyente por el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre.
- e) «Unidad Operativa»: La perteneciente al Consejo, regulada en el artículo 6 del mencionado Real Decreto.
- f) «Unidad central»: La existente con tal carácter en la Unidad Operativa, perteneciente orgánica y funcionalmente a la misma, con competencias para la recepción y, en su caso, impulso de la resolución de las quejas y reclamaciones, y de informe en relación con éstas y con las sugerencias.

- g) «Unidades regionales»: Las dependientes orgánica y funcionalmente de la Unidad Operativa, con competencias de recepción y tramitación de quejas y sugerencias en un ámbito territorial determinado.
- h) «Unidades locales»: Las pertenecientes a todas las Oficinas, con dependencia funcional exclusiva de la Unidad central a través de las Unidades regionales, con competencias para la recepción de las quejas, reclamaciones y sugerencias y su inscripción en el Libro de Quejas y Sugerencias.
- i) «Unidades receptoras»: Las Unidades central, regionales o locales encargadas de la recepción de las quejas, reclamaciones y sugerencias.
- j) «Unidades de tramitación»: Las Unidades central y regionales encargadas del estudio, investigación, informe e impulso de la resolución de las quejas, reclamaciones y sugerencias.
- k) «Servicio responsable»: El Servicio central o territorial contra el que se formulen las quejas o el competente para la resolución de las mismas cuando éstas fueran objeto de regulación especial.
- l) «Libro de Quejas y Sugerencias»: El regulado en los artículos 15 a 17 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.
- m) «Quejas»: Las quejas y reclamaciones mencionadas en el artículo 2.a) del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, esto es, las presentadas en relación, directa o indirecta, con los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria, por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación que se observe en el funcionamiento de las distintas dependencias y unidades de la Agencia Estatal de Administración Tributaria así como de los demás órganos y unidades administrativas que conforman la Secretaría de Estado de Hacienda.
- n) «Sugerencias»: Las iniciativas o sugerencias mencionadas en el artículo 2.c) del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, esto es, las formuladas para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites administrativos o estudiar la supresión de aquellos que pudieran resultar innecesarios, así como, con carácter general, para cualquier otra medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración tributaria y para la consecución de los fines asignados a la misma.

Segunda. Procedimiento aplicable

1. Salvo cuando el interesado se acoja de forma expresa a otro procedimiento regulado por las leyes y siempre que se trate de quejas o sugerencias contempladas en el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, se presumirá que todas las presentadas ante cualquier servicio o autoridad de la Secretaría de Estado de Hacienda, sea cual fuere el medio o procedimiento de presentación, lo son para su tramitación ante el Consejo, en los términos regulados por la presente Resolución.

2. Igualmente se aplicará el procedimiento previsto en la presente Resolución, con la especialidad regulada en la norma undécima.] siguiente, a las quejas presentadas de forma expresa al amparo del artículo 106 de la Ley General Tributaria y del artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por la que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de bases sobre el procedimiento económico-administrativo.

3. De lo previsto en el número precedente se excluirán sólo las quejas y sugerencias a que se refiere la letra g) del artículo 2.º del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre.

4. No existirán en los Servicios Centrales o Territoriales otros procedimientos de presentación de quejas o sugerencias distintos a los mencionados en los apartados precedentes, sin perjuicio de las que, verbalmente y con carácter informal, se susciten en la normal relación de los ciudadanos con los servicios citados y, en particular, con los de atención al público.

Tercera. Información a los ciudadanos

Los interesados tienen derecho a estar en todo momento informados sobre el estado de tramitación de los expedientes de queja, sin perjuicio de las comunicaciones y notificaciones expresamente mencionadas en las presentes normas.

Cuarta. Asistencia en el ejercicio del derecho de petición

El Consejo, directamente o a través de su Unidad Operativa, asistirá en el ámbito tributario, a los ciudadanos que lo soliciten, en aplicación de lo previsto en el artículo 2.d) del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, en el ejercicio del derecho de petición reconocido en los artículos 29 y 77 de la Constitución.

Quinta. Confidencialidad

En aplicación de las obligaciones de sigilo y secreto que recaen sobre los funcionarios, los dependientes de la Unidad Operativa se abstendrán de cualquier comunicación, manifestación o comentario relativo a las quejas o sugerencias recibidas, con las únicas excepciones que deriven de la estricta aplicación del procedimiento previsto en la presente Resolución o de las consultas que les formulen los superiores jerárquicos funcionales de la propia Unidad Operativa.

II. Procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de las quejas y sugerencias

Sexta. Legitimación para la presentación de las quejas y sugerencias

1. Podrán presentar las quejas a que hace referencia el artículo 2 a) del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, personalmente o mediante representación, todas las personas físicas o jurídicas con capacidad de obrar conforme a derecho, españolas o extranjeras, que estén debidamente identificadas, siempre que se refieran a procedimientos administrativos de naturaleza tributaria de la competencia de la Secretaría de Estado de Hacienda o a la actuación de los servicios dependientes de la misma, con los que aquéllas estuvieren relacionadas directa o indirectamente.

2. Podrán presentar las sugerencias a que se refiere el artículo 2 c) del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, las mismas personas, tengan o no relación con las cuestiones a que aquéllas se refieran, aunque se hicieran de forma anónima.

Séptima. Forma y lugares de presentación de las quejas y sugerencias

1. Las quejas y sugerencias a que hace referencia esta Resolución podrán ser presentadas, a elección del interesado:

- a) Mediante personación ante cualquier Unidad receptora, en los términos regulados en los números 1 y 2 del artículo 18 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.
- b) Mediante cumplimentación y envío por correo, fax u otro sistema de transmisión, a las Unidades receptoras habilitadas para esta forma de recepción, de los impresos o modelos establecidos para la formulación de las quejas y sugerencias, que estarán disponibles en todas las Oficinas. Estos supuestos, a los efectos de su tramitación, se entenderán comprendidos entre los contemplados en el número 3 del artículo mencionado en el párrafo anterior.

2. Existirán Unidades receptoras en todas las Oficinas dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda.

3. Los modelos de presentación, que serán aprobados por la Presidencia del Consejo, se ajustarán en sus especificaciones mínimas a lo previsto en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, para los Libros de Quejas y Sugerencias, con las adiciones que resulten necesarias para la aplicación efectiva de las normas contenidas en la presente Resolución.

4. Los interesados podrán acompañar a las quejas y sugerencias la documentación que consideren oportuna.

5. Los interesados podrán formular las quejas y sugerencias en cualquiera de los idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma donde se presenten y podrán solicitar que los documentos relativos al procedimiento aquí regulado que se les dirija vengan redactados en igual idioma o se acompañen de traducciones autorizadas. En las Oficinas sitas en Comunidades Autónomas con dos idiomas oficiales, los Libros de Quejas y Sugerencias, impresos y documentación informativa estarán redactados en ambos idiomas.

Octava. Tramitación de las quejas y sugerencias presentadas mediante otros procedimientos

1. Cuando en cualquier oficina se presenten escritos por vías distintas a las indicadas en esta Resolución que deban ser tramitados conforme a la misma, incluso cuando la presentación no se ajuste a los modelos establecidos, el empleado público que los reciba los remitirá en todo caso a la Unidad receptora de la misma Oficina o, en su defecto, a la Unidad central, en un plazo no superior a tres días desde la recepción.

2. En estos casos, la Unidad receptora, de acuerdo con la documentación recibida, cumplimentará de forma inmediata la correspondiente hoja del Libro de Quejas y Sugerencias, remitiendo la copia de acuse de recibo al interesado y comunicándole la inclusión de su escrito en el procedimiento aquí regulado.

Novena. Constancia formal de la presentación

1. Todas las quejas y sugerencias presentadas, sea cual fuere la forma y lugar de presentación, serán inscritas en el Libro de Quejas y Sugerencias correspondiente a la Unidad receptora, con independencia de los servicios a los que la queja o sugerencia se refiera.

2. Las Unidades receptoras deberán acusar recibo de todas las quejas y sugerencias mediante entrega al interesado de la copia de la

correspondiente inscripción en el Libro de Quejas y Sugerencias, o mediante su envío por correo cuando se hubieren presentado por procedimiento distinto a la personación en la correspondiente Oficina.

3. Las quejas presentadas en reiteración de otras anteriores o relacionadas directamente con las mismas, serán también objeto de recepción y registro, sin perjuicio de la acumulación de expedientes en la forma regulada en la presente Resolución.

Décima. Supuestos y procedimiento de inadmisión

1. Sólo se podrá rechazar la tramitación de las quejas y sugerencias:

- a) Cuando se omitan datos esenciales para la tramitación, no subsanables mediante la información obrante en los Servicios Centrales o Territoriales, incluidos los supuestos en los que no quede constancia de la materia objeto de queja o no se concreten las sugerencias realizadas.
- b) Cuando se pretenda tramitar por la vía regulada en la presente Resolución recursos o acciones distintas a las quejas o sugerencias contempladas en el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, así como las denuncias a que se refiere el artículo 103 de la Ley General Tributaria, sin perjuicio del traslado de los escritos a los servicios competentes.
- c) Cuando se articulen como quejas las peticiones de información sobre los procedimientos de devolución tributaria u otros sujetos a plazos específicos, formuladas antes de la finalización de los expresados plazos.
- d) Cuando se formulen quejas o sugerencias que reiteren otras anteriores resueltas.

2. Cuando las Unidades de tramitación entiendan no admisibles a trámite las quejas o sugerencias, por alguna de las causas indicadas, lo pondrán de manifiesto al interesado en escrito motivado, dándole un plazo de diez días para la subsanación, en su caso, de los defectos o carencias observadas. Cuando el interesado hubiera contestado y se mantengan las causas de inadmisión, se le comunicará la decisión final adoptada.

3. La Comisión Permanente del Consejo será informada sobre los acuerdos de inadmisión adoptados por las distintas Unidades de tramitación y sobre las causas de los mismos, pudiendo, en su caso, revisar dichos acuerdos.

Undécima. Tramitación de las quejas

1. Recibidas e inscritas las quejas y su-gerencias, las Unidades receptoras procederán a su remisión a la Unidad de tramitación competente en el plazo máximo de dos días. Cuando se trate de quejas presentadas de forma expresa al amparo del artículo 106 de la Ley General Tributaria o del artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, se remitirá simultáneamente copia de la queja al servicio competente para su resolución.

2. La tramitación inicial de las quejas corresponderá a la Unidad de tramitación que se determine en las normas que regulen el funcionamiento de la Unidad Operativa.

3. Cuando las quejas pusieran de manifiesto conductas presuntamente constitutivas de infracción penal o administrativa, la Unidad de tramitación realizará consulta inmediata con la jefatura de la Unidad Operativa. Si como consecuencia de ello se iniciasen procedimientos administrativos sancionadores o cualquier actuación dirigida al ejercicio de una posible acción penal, se pondrán estas actuaciones en conocimiento de la persona que presentó la queja.

4. En el plazo de diez días a contar des-de el registro de las quejas, las Unidades de tramitación recabarán la información precisa para un adecuado conocimiento del problema y, en su caso, impulsarán la actividad de dichos servicios a efectos de la adopción de los acuerdos o decisiones relativos a la materia objeto de aquellas quejas.

5. Los Servicios responsables deberán dar respuesta directa y por escrito a los interesados en el plazo de quince días a contar desde la primera comunicación de la Unidad de tramitación, comunicando a ésta la solución adoptada.

6. Los interesados podrán manifestar en el plazo de quince días su disconformidad con la solución que se les comunique, en escrito dirigido a la Unidad de tramitación competente, independiente de los recursos o reclamaciones que resultaren procedentes.

7. Transcurrido el plazo sin que los Servicios responsables hubieran formulado contestación, o transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior para que los interesados muestren su posible disconformidad, las Unidades de tramitación emitirán su informe y remitirán todos los expedientes a los órganos competentes del Consejo en la forma que se determine.

8. El Consejo, de acuerdo con la norma que regule su funcionamiento, adoptará las decisiones que procedan en relación con todos los expedientes

de queja, formulando las propuestas que estime oportunas al Secretario de Estado de Hacienda. El Consejo, directamente o a través de su Unidad Operativa, dará contestación a los interesados en relación con las quejas que no hubieran sido inicialmente satisfechas, entendiéndose como satisfechas las contestadas respecto a las que el interesado no hubiera mostrado disconformidad.

9. Cuando el Consejo tuviera conocimiento de la tramitación simultánea de una queja y de un recurso o reclamación sobre la misma materia, podrá abstenerse, de tramitar la primera, comunicándolo al interesado.

Duodécima. Acumulación de expedientes

1. Las Unidades de tramitación podrán acordar la acumulación de expedientes, para su tramitación conjunta, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de quejas presentadas por distintas personas que coincidan en lo sustancial de los hechos o problemas puestos de manifiesto y solicitudes formuladas, o de sugerencias coincidentes en su contenido.
- b) Cuando se trate de quejas o sugerencias formuladas por una misma persona referidas a cuestiones de similar naturaleza, que no consistan en una mera reiteración.

2. Cuando se tuviere conocimiento de la presentación de quejas en ámbitos de distintas Unidades regionales y aquéllas fueran susceptibles de acumulación, la Unidad central podrá recabar para sí la competencia del asunto a los efectos de acordar aquélla.

Decimotercera. Desistimiento

Los interesados podrán desistir de sus quejas en cualquier momento. El desistimiento dará lugar a la finalización inmediata del procedimiento en lo que a la relación con el interesado se refiere, sin perjuicio de la posibilidad de que la Unidad central acuerde la prosecución del mismo por entender la existencia de un interés general en las cuestiones planteadas.

2. La continuación del procedimiento resultará obligada en los casos previstos en la norma undécima.3 de la presente Resolución.

Decimocuarta. Tramitación de las su-gerencias

Todas las sugerencias serán tramitadas por la Unidad central, que las informará y remitirá a la Comisión Permanente del Consejo para su estudio.

Cuando así se decidiera, la Unidad central cursará la oportuna contestación a los interesados.

Decimoquinta. Régimen especial de tramitación

Lo dispuesto en la presente Resolución se entenderá sin perjuicio de las especialidades que puedan establecerse en las normas de funcionamiento del Consejo respecto a quejas y sugerencias de carácter singular.

Normas transitorias

1. Los expedientes relativos a las quejas o sugerencias iniciados antes de la entrada en vigor de esta Resolución se tramitarán conforme a lo previsto en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.

2. Las resoluciones recaídas en los expedientes iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, y antes de la entrada en vigor de la presente Resolución que, con arreglo al apartado anterior, se tramiten al amparo del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, se comunicarán al Consejo.

Normas finales

1. De acuerdo con lo previsto en la disposición final única del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, en todo lo no previsto en la presente Resolución será de aplicación el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.

2. Lo dispuesto en esta Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Instrucción de 14 de febrero de 1997, de la Secretaría de Estado de Hacienda, sobre establecimiento y funcionamiento de la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente, creado por el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre

El Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda, establece en su artículo 6, la existencia de una Unidad Operativa que, coordinada por el Director del Servicio de Auditoría Interna, prestará apoyo técnico al Consejo en el desempeño de las funciones que tiene encomendadas.

Por otra parte, la disposición final única del mencionado Real Decreto determina que el Secretario de Estado de Hacienda aprobará, mediante

Resolución, el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos.

Con independencia de que, de acuerdo con la normativa propia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se proceda a la determinación de la estructura y composición de esta Unidad y de las normas que adicionalmente se establezcan en la Resolución mencionada, procede establecer el marco general interno de actuación de dicha Unidad Operativa mediante la fijación de determinados criterios que tendrán aplicación en el ámbito de todos los servicios dependientes de esta Secretaría de Estado.

Asimismo, resulta preciso cursar de-terminadas instrucciones generales relativas a la puesta en funcionamiento del sistema de resolución de quejas, reclamaciones y sugerencias que deriva del Real Decreto de creación del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

En virtud de lo cual he resuelto:

I. Normas generales

Primera. Términos utilizados

Serán de aplicación respecto a la presente Instrucción las definiciones contenidas en la Resolución de 14 de febrero de 1997, de esta Secretaría de Estado, por la que se establece el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias, a que se refiere la disposición final única del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda.

Segunda. Carácter de la Unidad Operativa

1. La Unidad Operativa actuará bajo la superior dirección del Presidente del Consejo.

2. Cuando no pudieran ser subsanadas por medios ordinarios, la Unidad Operativa pondrá en conocimiento del Presidente del Consejo las incidencias que comporten resistencia, negativa u obstrucción al normal ejercicio de sus funciones, a los efectos de la propuesta de las medidas de remoción de obstáculos atinentes al caso.

Tercera. Dirección de los Servicios

1. Dentro de los criterios generales de actuación que acuerde el Consejo o establezca su Presidente, el Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en su calidad de Coordinador de la Unidad Operativa, ejercerá la dirección inmediata de la misma, pudiendo dictar, con la aprobación del Presidente, instrucciones generales de funcionamiento y organización.

2. El Subdirector-Jefe de la Unidad central ejercerá la jefatura de todas las Unidades regionales y locales de la Unidad Operativa. La Unidad central será la vía ordinaria de remisión de los expedientes de la Unidad Operativa a los restantes órganos del Consejo.

3. Los Jefes de las Unidades regionales tendrán a su cargo la coordinación funcional y asistencia de las Unidades locales de su respectivo ámbito.

4. Los Jefes de los Servicios centrales y territoriales dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda tutelarán y supervisarán el ejercicio de las funciones de las Unidades receptoras establecidas en sus oficinas, garantizando su imparcialidad y la regularidad de su funcionamiento.

II. Normas de tramitación

Cuarta. Registro de las quejas y sugerencias

1. Las Unidades receptoras serán responsables de la conservación de los Libros de Quejas y Sugerencias correspondientes a las mismas, los cuales se cerrarán anualmente mediante diligencia y se conservarán por un período de cuatro años, remitiéndose posteriormente al Consejo.

2. El número de presentación asignado en el momento de la inscripción, que deberá ser mencionado en toda la documentación relativa a la tramitación de las quejas y sugerencias, identificará a la Unidad receptora y el año de presentación, así como el orden secuencial de registro en la misma.

3. El Registro de Quejas y Sugerencias se formará por encuadernación de los impresos de presentación de las mismas, ajustados a las especificaciones mínimas contenidas en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.

Quinta. Tramitación en las Unidades receptoras

1. En los casos de presentación median-te personación de los interesados, las Unidades receptoras auxiliarán a éstos en la cumplimentación de la hoja de inscripción y realizarán un sucinto examen de la documentación presentada. De observar alguna anomalía en la presentación, lo manifestarán verbalmente al interesado, por si deseara en el mismo acto subsanar cualquier omisión.

2. Las Unidades receptoras no podrán rechazar la presentación e inscripción de las quejas y sugerencias en ningún caso, aun-que harán constar en nota adjunta las manifestaciones que hubieran realizado a los interesados.

3. Salvo en el caso de omisiones sustanciales en la presentación, las Unidades receptoras se abstendrán de realizar cualquier indicación o valoración que pudiera influir en la intención de los interesados o pudiera comprometer el sentido de la resolución del asunto.

4. Cuando los interesados acompañen a sus quejas o sugerencias documentación complementaria, se hará constar tal extremo en el Libro de Quejas y Sugerencias mediante la descripción de su extensión y contenido, sellándose y paginándose dicha documentación.

5. Recibidas y anotadas las quejas y su-gerencias, las Unidades receptoras procederán en el plazo establecido a:

- a) Acusar recibo de las mismas.
- b) Formular consulta a la respectiva Unidad regional cuando los términos de la queja no permitiesen determinar con claridad la Unidad de tramitación competente o existiesen dudas sobre la naturaleza del asunto.
- c) Tratándose de quejas, remitir a la Unidad de tramitación, por fax u otro procedimiento que asegure la inmediata recepción, la copia de la hoja de inscripción y, en su caso, la documentación que se considere relevante al efecto de la realización de las primeras gestiones.
- d) Remitir la documentación completa de la queja a la Unidad de tramitación.

Sexta. Unidades de tramitación competentes

1. La tramitación inicial de las quejas corresponderá a la Unidad regional a la que estén adscritos los correspondientes Servicios responsables.

2. Corresponderá al Presidente del Consejo determinar, dentro del marco de las Unidades aprobadas en las relaciones de puestos de trabajo, los ámbitos territoriales de actuación de las Unidades de tramitación operativas en cada momento, así como adaptar, cuando fuere preciso, las competencias de la Unidad central en su carácter de Unidad de tramitación.

3. Inicialmente, será competente directamente para la tramitación la Unidad central en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de quejas referidas a asuntos de la competencia de los Servicios centrales.
- b) Cuando se aluda a decisiones o asuntos que sean de la responsabilidad exclusiva y directa de los Delegados especiales de la Agencia, de los Delegados de la Agencia, de los Delegados especiales o Delegados de Economía y Hacienda o de los Presidentes de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales.
- c) Cuando se trate de quejas presentadas por entidades o instituciones representativas de intereses colectivos, ya sean de carácter institucional, político, laboral, empresarial o similar.
- d) Cuando se trate de quejas que afecten conjuntamente a Servicios del ámbito de más de una Unidad regional.
- e) Cuando proceda la acumulación en expedientes gestionados por la Unidad central.
- f) Cuando se trate de sugerencias, en todo caso.

4. Cuando en un mismo expediente concurren quejas y sugerencias, se tramitarán en expediente único con arreglo a las normas de competencia propias de cada una de ellas, comenzando por la tramitación de la queja.

Séptima. Actuación de las Unidades de tramitación

1. Las Unidades de tramitación carecerán de competencia para acordar u ordenar la adopción de medidas o actos administrativos en el procedimiento de tramitación de las quejas, si bien tendrán facultades para investigar los hechos o circunstancias denunciados, sugerir, en su caso, soluciones específicas, e impulsar la resolución de los asuntos.

2. Las Unidades de tramitación tendrán acceso a las bases de datos y a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones en los mismos términos establecidos para la jefatura de los correspondientes Servicios.

3. Cuando se trate de quejas que no requieran la adopción de actos o decisiones particularizadas, las Unidades de tramitación se limitarán a

recabar la información precisa y a emitir informe sobre la queja antes de su elevación al órgano competente del Consejo.

4. Es función prioritaria de las Unidades de tramitación procurar que se dé a las quejas la solución más adecuada en cada caso, bajo los criterios de eficacia, agilidad y objetividad, a cuyo efecto deberán mantener la relación más estrecha con los Servicios responsables y colaborar y apoyar a los mismos en dicha tarea.

Octava. Actuaciones de las Inspecciones de los Servicios

En aquellos casos que lo requieran por la importancia o gravedad de los asuntos planteados, el Presidente del Consejo podrá recabar informe urgente de la Inspección

General del Ministerio de Economía y Hacienda o del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, según el ámbito de los servicios responsables.

Novena. Trámites posteriores a la finalización de las actuaciones

1. Finalizadas las actuaciones del Consejo, los expedientes serán remitidos para su archivo a la Unidad Operativa, que los custodiará a disposición de la Presidencia del Consejo.

2. De los expedientes resueltos se informará a la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda o al Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que informarán al Consejo sobre cualquier actuación anormal de la Administración Tributaria respecto a los ciudadanos que hubieran presentado quejas o sugerencias ante el mismo.

III. Normas para la organización y establecimiento del sistema de presentación de quejas y sugerencias

Décima. Información y publicidad

1. Los ciudadanos serán debidamente informados sobre la existencia del sistema de formulación de quejas y sugerencias a que se refiere la presente instrucción. A estos efectos:

- a) Existirán carteles visibles, de acuerdo con los formatos que se establezcan, en los vestíbulos o zonas de acceso de las oficinas, así como en los servicios de información y en las zonas de relación con los ciudadanos de mayor afluencia, y se establecerá la señalización

precisa que permita la localización física inmediata de las Unidades receptoras.

- b) Se insertará información normalizada, de forma claramente visible, en todos los manuales e instrucciones administrativos sobre cumplimentación de declaraciones, realización de trámites específicos, régimen administrativo aplicable a determinados contribuyentes y publicaciones informativas similares.
- c) En todas las oficinas, tanto en los servicios de información como en las unidades de mayor afluencia de público, se dispondrá de un folleto informativo normalizado sobre el sistema de presentación y resolución de quejas y sugerencias.
- d) El Consejo podrá solicitar la remisión de información específica con ocasión de determinados envíos masivos a los ciudadanos.
- e) Se realizará el número mínimo de inserciones publicitarias cada año que se acuerde por esta Secretaría de Estado.
- f) Se incluirá un apartado específico informativo sobre el Consejo para la Defensa del Contribuyente en las páginas de consulta telemática pública de los servicios de la Secretaría de Estado de Hacienda, que podrá ampliarse a servicios complementarios relativos al procedimiento de presentación de las quejas y sugerencias.
- g) En la Unidad central se establecerá un servicio telefónico permanente que atenderá las consultas de los ciudadanos respecto al funcionamiento del Consejo para la Defensa del Contribuyente y sobre el procedimiento para la formulación de las quejas y sugerencias, proporcionando cuando se le requieran los modelos habilitados al efecto.

2. En la publicidad que se realice se informará a los ciudadanos de forma concreta y detallada sobre los sistemas de presentación de las quejas y sugerencias y sobre los derechos que le asisten en esta materia.

Undécima. Medios de funcionamiento

1. Los Servicios centrales y territoriales pondrán a disposición de la Unidad Operativa los locales y medios materiales precisos para su funcionamiento.

2. Las Unidades receptoras deberán contar con espacios de atención al público, compartidos o no, que garanticen un trato aislado y personalizado correcto en términos de absoluta confidencialidad y reserva.

Duodécima. Reorganización de servicios

A la entrada en vigor de la presente Instrucción se procederá a la supresión o reforma de los servicios que pudieran estar establecidos para la recepción de quejas y sugerencias, asumiendo la Unidad Operativa aquellos que pudieran resultar útiles a los efectos de la recepción de las mismas.

Decimotercera. Informatización

A los efectos indicados en la presente Instrucción, el Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria procederá en el plazo más breve posible a la elaboración de una aplicación de registro informático único de las quejas y sugerencias, de acuerdo con las especificaciones básicas que al respecto establezca la Unidad Operativa.

Decimocuarta. Habilitación del personal de las Unidades locales

1. La Unidad Operativa procederá a la habilitación del personal de las distintas Unidades locales necesario para garantizar el servicio, a cuyo efecto los Jefes de los distintos Servicios centrales y territoriales prestarán la colaboración que se les requiera, formulando las oportunas propuestas.

2. Las habilitaciones pueden ser revocadas o modificadas en cada momento por acuerdo de la Unidad Operativa, de acuerdo con los Jefes de los Servicios centrales o territoriales.

3. Salvo estrictamente en los Servicios que lo requieran por su dimensión, la titularidad de la Unidad local no supondrá la existencia de un puesto de trabajo diferenciado, habilitándose para su desempeño a funcionarios que ocupen otros puestos de las correspondientes oficinas que reúnan las condiciones necesarias para el desempeño de esta función.

Decimoquinta. Proceso de implantación

1. La Unidad Operativa acordará con la dirección central de los distintos Servicios las condiciones más idóneas para la implantación efectiva de las distintas Unidades de ella dependientes, vigilando dicho proceso e informando al Presidente del Consejo sobre su desarrollo.

2. La Unidad Operativa procederá de forma inmediata a la elaboración de los manuales de trabajo, normas internas de funcionamiento, impresos y demás material requerido para el funcionamiento de sus servicios, así como a la organización de los procesos de formación que resulten necesarios para garantizar un trato correcto y homogéneo a los ciudadanos que se acojan a los procedimientos contemplados por la presente Instrucción. Los

proyectos que se elaboren en estas materias serán sometidos a la aprobación del Presidente del Consejo.

Instrucción de 11 de diciembre de 1998 del Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria -Coordinador de la Unidad Operativa- sobre organización y normas de funcionamiento interno de la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente y de los demás órganos y servicios que intervienen en el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias

1. Introducción

En el preámbulo del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda, se manifiesta la exigencia de que la Administración se dote de los instrumentos jurídicos y operativos necesarios al efecto de facilitar el oportuno cauce a los administrados que les permita trasladar a la misma, de manera ágil y eficaz sus quejas, sugerencias y reclamaciones que faciliten un real acercamiento de la Administración en la realidad cotidiana de sus relaciones con los administrados.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente aparece así como garante de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones tributarias y se configura como un órgano colegiado, de naturaleza consultiva, en el que se pretende dar cabida a sectores sociales relacionados con el ámbito tributario, con el fin de garantizar el citado acercamiento.

Así mismo el Real Decreto 2458/1996 establece en su artículo 6 la adscripción de una Unidad Operativa que, coordinada por el Director del Servicio de Auditoría Interna, prestará el apoyo técnico al Consejo en el desempeño de las funciones que tiene encomendadas.

La jefatura de la citada Unidad Operativa se ejerce por un Inspector de los Servicios del Servicio de Auditoría Interna adscrito a la misma a dicho fin, siendo su función primordial el actuar como órgano de apoyo del Consejo para la Defensa del Contribuyente para la gestión y tramitación de las quejas y sugerencias presentadas por los contribuyentes ante los órganos de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Integrada en la Unidad Operativa del Consejo para la Defensa del Contribuyente, y perteneciente orgánica y funcionalmente a la misma, se encuentra la Unidad Central, formada por dos Servicios al frente de cada uno de ellos se encuentra un Jefe Adjunto.

La Unidad Central actúa de órgano de comunicación con los órganos y unidades de la Secretaría de Estado, y efectúa tareas de enlace entre todas las Unidades que la componen y las comisiones de trabajo del Consejo, de las que la más importante es la Comisión Permanente, órgano ejecutivo del Pleno del Consejo.

Esta Unidad también tramita en exclusiva las sugerencias y las quejas correspondientes a órganos centrales de la Secretaría de Estado de Hacienda y aquéllas que por su complejidad, importancia o dispersión geográfica decida el Jefe de la Unidad Operativa.

En el ámbito periférico, la Unidad Operativa cuenta con dos Unidades Regionales, denominadas 1 y 2, cuyo ámbito territorial fue determinado por el Presidente del Consejo de acuerdo con la Norma Sexta de la Instrucción de 14 de febrero de 1997.

La primera, con sede en Madrid, tiene competencias para la tramitación de los expedientes sobre quejas en el ámbito provincial que corresponden a las Delegaciones Especiales, que se indican en el cuadro del Anexo número 1. La segunda, con sede en Barcelona, extiende su competencia para la tramitación de quejas en la región 2 del cuadro del Anexo 1.

Las normas de establecimiento y funcionamiento de la Unidad Operativa están recogidas en la Instrucción de 14 de febrero de 1997 de la Secretaría de Estado de Hacienda (BOE de 28 de febrero de 1997).

En lo que respecta al procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias, a que se refiere la Disposición final única del Real Decreto 2458/1996, fue definido por Resolución del Secretario de Estado de Hacienda de 14 de febrero de 1997 (BOE de 28 de febrero de 1997).

El establecimiento y definición del citado procedimiento es imprescindible para lograr el objetivo fundamental del Consejo de acercamiento de la Administración Tributaria al ciudadano de modo que éste disponga de un medio de comunicación ágil y eficaz para trasladar todas aquellas deficiencias o anomalías que hayan podido producirse en sus relaciones con la Administración.

Como primera fase y más importante del procedimiento se encuentra la correcta recepción de las quejas, reclamaciones y sugerencias por la trascendencia que tiene en la posterior tramitación de las mismas y en la eficaz actuación del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

La ya reseñada Instrucción de 14 de febrero de 1997 establece que será la Unidad Operativa del Consejo la encargada de dirigir el proceso de puesta en funcionamiento e implantación de las Unidades receptoras del

Consejo para la Defensa del Contribuyente, tanto en lo referente a medios materiales y humanos como en la elaboración de manuales y normas internas de funcionamiento.

A tal efecto, y de acuerdo con lo dispuesto en la Norma Decimocuarta de la Instrucción, se iniciará próximamente el proceso de habilitación del personal de las distintas Unidades receptoras locales que no supongan la existencia de un puesto de trabajo diferenciado para su desempeño.

En lo referente a las normas internas de funcionamiento, de acuerdo con lo señalado en las Normas Tercera y Decimoquinta de la Instrucción de 14 de febrero de 1997 y teniendo en cuenta la experiencia de funcionamiento de más de año y medio, se hace necesario dictar esta Instrucción por parte del Director del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en su calidad de Coordinador de la Unidad Operativa y una vez aprobada por el Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente que va dirigida a todos los servicios para aclarar dudas y unificar criterios de actuación en el procedimiento de formulación de quejas y sugerencias.

Se han considerado las distintas fases existentes en el procedimiento (recepción de la queja o sugerencia, tramitación y contestación al contribuyente) así como también se ha desarrollado un apartado específico relativo a las actuaciones de las Unidades Tramitadoras en los expedientes.

Por último, se señala que el procedimiento aquí reflejado va a representar un contacto directo del ciudadano con los funcionarios encargados de recepcionar y tramitar sus quejas o sugerencias, máxime cuando muchas de ellas van a presentarse mediante personación del interesado en las oficinas dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda.

En el ámbito de esta relación interpersonal debe considerarse que, en principio, poco puede hacer la Administración por influir en el tono o modo en que estas quejas o sugerencias puedan presentarse, salvo analizar aquellos elementos accesorios de la relación que puedan facilitarla. En este sentido, debe señalarse la necesidad de contar con un espacio físico y ambiental que ayude a distender la tensión que en muchos casos puede producirse y paliar el natural nerviosismo o incluso exaltación de quien, creyéndose perjudicado en sus derechos, presenta una queja ante la Administración.

Así, un ambiente relajado, ajeno a aglomeraciones o tumultos de colas, que permita que el ciudadano se sienta cómodo y en un clima de confianza y reserva que inspire receptividad por parte de la Administración en un

elemento necesario que va a favorecer un clima de entendimiento imprescindible en este tema.

Considerando el otro sujeto de relación, que es el funcionario que debe atender al contribuyente, se debe puntualizar una serie de aspectos, que aun siendo de sobra conocidos, es necesario recalcar y recordar por elementales que pudieran parecer.

- El trato con el contribuyente debe ser no sólo correcto, que siendo necesario y dándose por sobreentendido, no es suficiente. Debe alcanzar un grado de amabilidad, respeto y tranquilidad que ha de ser percibido por el contribuyente, y aquí es necesario insistir en la importancia que tiene el saber escuchar con la debida atención las cuestiones que se formulen.
- Muy frecuentemente se presentarán casos en los que el contribuyente se presente especialmente alterado y molesto, pero es particularmente en estos casos donde mayor profesionalidad hay que demostrar, sin que estos funcionarios pierdan los nervios, se eleve el tono de voz o se descalifique a quien, aún de modo impropio, pretende exponer su queja.
- Dentro de la enorme casuística debe tenerse muy presente que el aspecto del funcionario, su actitud, modales, el tono de voz y su buena disposición, son los puntos básicos que van a trasladar al contribuyente esa sensación de receptividad que en toda relación interpersonal es elemento primordial.
- Finalmente, recordar que el objetivo básico es ayudar al contribuyente en la tramitación de las quejas o sugerencias, permitiendo, simultáneamente, la mejora permanente de la prestación de servicios que realiza la Administración.

II. Normas sobre las distintas fases de la tramitación de las quejas y sugerencias

II.1. Primera fase: recepción de la queja o sugerencia

Primera. Ubicación de las oficinas receptoras

La Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 14 de febrero de 1997 establece en su Norma General Séptima, punto 2, la existencia de Unidades receptoras en todas las oficinas dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda.

De acuerdo con esta Norma, el criterio general fijado para ubicar una oficina receptora es el de establecer una oficina en cada uno de los inmuebles donde exista un Servicio dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda abierto al público (se han asimilado con aquellos servicios que disponen de un Registro General de documentos y correspondencia).

En caso de coincidencia en un mismo edificio de más de un servicio y oficina de la Secretaría de Estado de Hacienda, se establecerá una única Unidad receptora. Si estos servicios coincidentes corresponden a la AEAT y a otros Organismos de la Secretaría de Estado (Catastros o Tribunales Económico-Administrativos fundamentalmente), la Unidad receptora se ubicará, con carácter preferente, en los servicios dependientes de la AEAT.

Por parte de la Unidad Operativa se ha procedido a concretar las Oficinas de la AEAT en los que ha de existir una Unidad receptora previo contacto con los distintos Delegados Provinciales de la AEAT. La relación de Unidades receptoras, clasificadas por Delegaciones Especiales, se recoge en Anexo número 2.

Segunda: Personal de las oficinas receptoras

En cuanto al personal de las Unidades receptoras, la Norma Decimocuarta de la Instrucción de 14 de febrero de 1998 señala que la Unidad Operativa procederá a la habilitación del personal de las mismas, a cuyo efecto los Jefes de los Servicios centrales y territoriales prestarán la colaboración que se les requiera, formulando las oportunas propuestas.

Las habilitaciones pueden ser revocadas o modificadas en cada momento por acuerdo de la Unidad Operativa, de acuerdo con los Jefes de los Servicios Centrales o Territoriales.

Salvo en los Servicios que lo requieran por su dimensión, la titularidad de la Unidad Local receptora no supondrá la existencia de un puesto de trabajo diferenciado, habilitándose para su desempeño a funcionarios que ocupen otros puestos de las correspondientes oficinas que reúnen las condiciones necesarias para el desempeño de esta función.

Tercera: Funciones de las unidades receptoras

Las funciones de estas Unidades receptoras en la tramitación de las quejas son las siguientes:

1. Recepción de la quejas/sugerencias

Las quejas y sugerencias pueden ser presentadas mediante personación del interesado en la Unidad receptora, o por envío del escrito de queja a la misma, vía correo, fax, etc.

a) Personación

En los casos de presentación mediante personación de los interesados, las Unidades receptoras auxiliarán a éstos en la cumplimentación de la hoja de inscripción de la queja/sugerencia (Anexo nº 3), y realizarán un sucinto examen de la documentación presentada. De observar alguna anomalía en la presentación, lo manifestarán verbalmente al interesado, por si deseara en el mismo acto subsanar cualquier omisión.

Las Unidades receptoras no podrán rechazar la presentación e inscripción de las quejas y sugerencias en ningún caso, aun-que harán constar en nota adjunta las manifestaciones que hubieran realizado a los interesados. Ello implica que las Unidades receptoras no pueden decidir sobre la in-admisión de la queja o sugerencia.

Salvo en caso de omisiones sustanciales en la presentación, las Unidades receptoras se abstendrán de realizar cualquier indicación o valoración que pudiera influir en la intención de los interesados o pudiera comprometer el sentido de la resolución del asunto.

b) Correo/Fax/Otras

En caso de presentación del escrito de queja y/o sugerencia por vía correo/fax/otras, se cumplimentará de oficio por la Unidad receptora la hoja de inscripción en el Libro de Quejas y Sugerencias, con indicación de:

- Datos identificativos
- Texto resumen de la queja presentada. * Número de registro
- Documentación complementaria: nº de páginas que lo conforman

Asimismo, a partir del 1 de enero de 1999 se tiene prevista la formulación de quejas y sugerencias vía INTERNET, recepción que en principio se realizará exclusivamente por la Unidad Central del Consejo.

Cualquiera que sea la forma de presentación de la queja, se asignará número de registro a la queja presentada. Dicho número (que aparece en primer lugar dentro del recuadro superior de la hoja de inscripción en el Libro Registro), estará formado por los siguientes dígitos:

- Dos dígitos: corresponden al año de la presentación. (Ejemplo: 98).

- Cinco dígitos: corresponden al código de la oficina receptora (se puede consultar dicho código en las tablas de la aplicación CDC). (Ejemplo: Delegación AEAT de Madrid: 28600).
- Cuatro dígitos: corresponden al número secuencial de registro de la queja.
- Un dígito: corresponde a la forma de presentación (consultar en tablas de la Aplicación CDC). (Ejemplo: "A": en mano).

Cuando los interesados acompañen a sus quejas o sugerencias documentación complementaria se hará constar tal extremo en el Libro de Quejas y Sugerencias mediante descripción de su extensión y contenido, sellándose y paginándose dicha documentación.

2. Acuse de recibo

La Norma General Novena de la Resolución de 14 de febrero de 1997, punto 2, establece la obligación de las Unidades receptoras de acusar recibo de todas las quejas/sugerencias presentadas.

Como acuse de recibo, se entregará al interesado una de las dos copias que con-forman la hoja de inscripción en el Libro de Quejas y Sugerencias, quedando la otra para la formación de dicho Libro.

En caso de presentación de la queja/sugerencia por alguna vía distinta a la personación, se remitirá esta copia al interesado por correo certificado, una vez cumplimentada de oficio. Los acuses de recibo devueltos por correos deben archivarse como documentación adjunta al Libro de Quejas y Sugerencias.

3. Formación del Libro de Quejas y Sugerencias

Todas las quejas y sugerencias presentadas, sea cual fuese la forma y lugar de presentación, serán inscritas en el Libro de Quejas y Sugerencias, correspondiente a la Unidad receptora, cualquiera que sean los servicios a los que la queja o sugerencia se refiera, y con independencia de la decisión sobre su tramitación posterior (ya sean objeto de inadmisión, abstención, sean reiterativas, etc.).

El Libro de Quejas y Sugerencias se formará por encuadernación de una de las copias de las hojas de inscripción.

Por razones prácticas, sería conveniente que cada uno de los tomos no rebasara las doscientas hojas de inscripción, habilitándose en su caso tomos adicionales.

Las Unidades receptoras serán responsables de la conservación de dichos Libros, los cuales se cerrarán anualmente mediante diligencia (se enviará copia de la misma a la Unidad Regional de tramitación correspondiente). Los libros se conservarán por un período de cuatro años remitiéndose posteriormente al Consejo a través de la Unidad Central.

4. Envío de las quejas/sugerencias a las-Unidades de tramitación

La Norma General Undécima, punto 1, de la Resolución de 14 de febrero de 1997, establece que, una vez recibida: e inscritas las quejas y sugerencias, las Unidades receptoras procederán a su remisión a la Unidad de Tramitación competente (Unidad Central o Unidades Regionales) en el plazo máximo de dos días.

Esta misma Norma establece que sólo existe obligación de remitir copia de la queja a otro organismo, en concreto al superior jerárquico del servicio al que se refiera la queja, cuando la queja se interponga expresamente al amparo del artº 106 de la Ley General Tributaria o del artº 24 del Real Decreto legislativo 2795/1980 de 12 de diciembre.

No es competencia de la Unidad receptora de la queja, ni del Servicio donde esté ubicada la misma, la designación del Servicio responsable para la contestación de la queja, tarea que corresponde a la Unidad de tramitación.

Por consiguiente, fuera de los casos indicados anteriormente, el envío de la queja/sugerencia por parte de la unidad receptora a cualquier otro órgano o de-dependencia administrativa por indicación del superior jerárquico en que se encuentre encuadrada la misma, se entenderá realizada exclusivamente a título mera-mente informativo o como mecanismo de control interno al margen del procedimiento de tramitación de las quejas o sugerencias.

La remisión de la queja/sugerencia a la Unidad de tramitación correspondiente se hará de la siguiente forma:

- a) Quejas presentadas sin documentación complementaria, o con documentación complementaria de reducida extensión:
 - Se remitirá por fax, la queja y documentación presentada, en el plazo máximo de dos días. Posteriormente se enviará por correo a la Unidad tramitadora la documentación presentada.
- b) Quejas con documentación complementaria abundante:

Se remitirán vía fax a la Unidad tramitadora el escrito de queja, y posteriormente por correo, la documentación complementaria. En todo caso la remisión de la queja no debe superar el plazo de dos días desde su recepción.

Así pues de lo dicho anteriormente, se deduce que debe quedar como documentación en la Unidad receptora:

- El Libro de Queja y Sugerencias formado por una de las copias de la hoja de inscripción de la queja.
- Como documentación anexa al Libro de Quejas y Sugerencias: los acuses de recibo devueltos por Correos, en casos de quejas no presentadas por personación.

En cuanto a la determinación de la Unidad tramitadora competente a la que remitir la queja/sugerencia, habrá que tener en cuenta que:

1. Son competencia de la Unidad Operativa Central la tramitación de las quejas/sugerencias cuando:

- a) Se trate de quejas referidas a asuntos de la competencia de los Servicios centra-les.
- b) Se aluda a decisiones o asuntos que sean de la responsabilidad exclusiva y directa de los Delegados Especiales de la Agencia, de los Delegados de la Agencia, de los Delegados Especiales o Delegados de Economía y Hacienda; de los Presidentes de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales.
- c) Se trate de quejas presentadas por entidades o instituciones representativas de intereses colectivos, ya sean de carácter institucional, político, laboral, empresarial o similar.
- d) Cuando se trate de quejas que afecten conjuntamente a Servicios del ámbito de más de una Unidad Regional.
- e) Cuando proceda la acumulación de expedientes gestionados por la Unidad Central.
- f) Cuando se trata de sugerencias, en todo caso.

2. En el resto de expedientes será competente la Unidad Regional de tramitación a la que esté adscrito el Servicio al que se refiera la queja/sugerencia, de acuerdo con el cuadro contenido en el Anexo número 1.

En el caso de coincidir en un mismo expediente quejas y sugerencias, se tramitarán en expediente único de acuerdo con la Norma Sexta, 4 de la Instrucción de 14 de febrero de 1997, remitiéndose el escrito a la Unidad Regional a la que corresponda la tramitación de la queja, que posteriormente enviará la sugerencia a la Unidad Central.

En caso de existir alguna duda sobre la Unidad de tramitación competente, las Unidades receptoras deben realizar consulta a la Unidad Regional de la que dependan.

Las direcciones, teléfonos, fax y funcionarios responsables de las Unidades Tramitadoras figuran en Anexo número 4.

5. Información sobre el estado del expediente

Es función de las Unidades receptoras informar, a petición de los contribuyentes, sobre el estado de tramitación del expediente de queja/sugerencia al que ha dado lugar la presentación de la misma, recabando la información precisa a las Unidades de tramitación correspondientes.

II.2. Segunda fase: Tramitación del expediente de queja o sugerencia

Cuarta.: Competencia y actuaciones en la tramitación de los expedientes

Esta segunda fase corresponde exclusivamente a las Unidades tramitadoras integradas en la Unidad Operativa del Consejo (Central o Regionales).

Dentro de esta fase se pueden distinguir las siguientes tareas:

1. Recepción de las quejas/sugerencias

La fase de tramitación se inicia con la recepción de las quejas/sugerencias remitidas desde las Unidades receptoras.

Una vez confirmada la recepción de la totalidad de la documentación, se llevarán a cabo diversas tareas para comprobar el cumplimiento de requisitos formales necesarios para iniciar la tramitación:

En la recepción de quejas, se comprobará la constancia de todos los datos identificativos del interesado, así como la existencia de documento acreditativo de la representación, para el caso en que la queja sea interpuesta por persona distinta al interesado o si se trata de quejas presentadas por personas jurídicas ya que éstas deben actuar, en todo caso, a través de persona física que las represente.

Por consiguiente, cualquier problema relativo a la representación de quien ha interpuesto la queja será resuelto por la Unidad de tramitación correspondiente.

- En la formulación de sugerencias, de acuerdo con la Norma General Sexta, 2 de la Resolución de 14 de febrero de 1997, no es necesaria la constancia de los datos identificativos del interesado ni, por consiguiente, la acreditación de la representación.

- Se comprobará que se deriva con claridad cuál es el motivo de la queja o sugerencia y el servicio al que puede afectar.

En caso de falta de datos o de documentación, a la que hace referencia los dos puntos anteriores, la Unidad de tramitación se pondrá en contacto con el interesado para que en el plazo de diez días proceda a su subsanación, con advertencia de que si no se atiende este requerimiento se procederá al archivo del expediente.

- Se comprobará que la Unidad de tramitación asignada por la Unidad receptora es la correcta. En caso contrario será la propia Unidad tramitadora receptora en primera instancia, la que remita el expediente a la Unidad competente para su tramitación.
- Por último se asignará número de expediente (código según aparece en el re-cuadro superior de la hoja de inscripción de queja), que indicará el número correlativo de expedientes tramitados cada año por este procedimiento.

En caso de quejas y sugerencias con más de un firmante, se procederá a asignar tantos números de expedientes como personas las hayan firmado.

La queja/sugerencia no queda registrada en el sistema como tal hasta que la Unidad tramitadora lo efectúa.

2. Codificación

Una vez asignado el número de expediente de queja/sugerencia, procederá la codificación del mismo. Esta codificación permitirá disponer de una estadística en relación a las quejas/sugerencias presentadas, distinguiendo por:

- Área de procedencia: AEAT, Catastros, Tribunales, etc.
- Área funcional: Gestión Tributaria, Inspección, Recaudación, etc.
- Motivo de la queja: Colas, retrasos de tramitación, aplicación de normas, etc.

3. Admisión de la queja/sugerencia

Efectuada la codificación se procederá al análisis de la misma a los efectos de determinar la procedencia o no de su admisión.

Las causas de inadmisión a trámite son las señaladas en la Norma General Décima de la Resolución de 14/2/1997, así como el caso de presentación de quejas en relación a servicios o unidades que no dependan de la Secretaría de Estado de Hacienda.

La competencia para determinar la inadmisión o no de las quejas o sugerencias es de las Unidades tramitadoras, aunque en todo caso su decisión puede ser revisada por la Comisión Permanente del Consejo.

Cuando las Unidades de tramitación en-tiendan, una vez autorizadas por la Comisión Permanente del Consejo, que no son admisibles a trámite las quejas o sugerencias por algunas de las causas indicadas, lo pondrán de manifiesto al interesado en escrito motivado, dándole un plazo de diez días para su subsanación, en caso de que existan defectos o carencias (Norma General Décima Punto 2). Cuando el interesado hubiera contestado y se mantengan las causas de inadmisión, se le comunicará la decisión adoptada.

En caso de tramitar por este procedi--miento acciones distintas a las quejas y sugerencias definidas como tales por la Norma General Primera de la Resolución de 14 de febrero de 1997, (recursos, denuncias, consultas, etc.), la Unidad de tramitación procederá a:

- Trasladar el escrito presentado al servicio u órgano competente para su correcta tramitación.
- Comunicar al interesado dicho traslado, y la inadmisión del expediente como queja/sugerencia.

Asimismo, el Consejo, de acuerdo con el punto 9 de la Norma General Undécima de la Resolución antes citada, podrá abstenerse de dar trámite a la queja, cuando tenga conocimiento de la tramitación simultánea de un recurso o reclamación sobre la misma materia, comunicándose al interesado.

4. Designación del servicio responsable

Como se ha indicado anteriormente es función de las Unidades de tramitación la designación del Servicio responsable, lo que permitirá tener un conocimiento estadístico de las quejas presentadas en relación a las distintas unidades o servicios dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Como señala la Norma General Undécima, punto cuatro, las Unidades de tramitación disponen de diez días desde la recepción de la queja/sugerencia para obtener información necesaria para el preciso conocimiento del problema.

En este plazo se determinará el Servicio responsable, a nivel territorial o central, encargado de la tramitación del expediente de queja sugerencia, los Servicios a los que se requerirá la información, si por la generalidad del problema planteado es conveniente que la contestación se efectúe por un órgano a nivel central, etc.

Estas circunstancias escapan del conocimiento de una sola Delegación u órgano territorial, lo que hace necesario que la designación del servicio responsable se haga desde la Unidad tramitadora.

Por consiguiente, en tanto no se reciba de la Unidad tramitadora el oficio de designación del servicio responsable de la contestación (Anexo número 5), cualquier órgano de la AEAT se abstendrá de efectuar la contestación al contribuyente para evitar errores tales como respuestas precipitadas, respuestas dobles, incluso falta de respuesta y, en todo caso, evitar defectos de control por parte de la Unidad tramitadora.

A partir de la notificación de este oficio empieza el cómputo del plazo de quince días establecido por la Norma General Undécima, punto 5 de la Resolución de 14 de febrero de 1997 para que el Servicio responsable dé respuesta directa y por escrito a los interesados, remitiendo copia a la Unidad tramitadora.

II.3. Tercera fase: Contestación por el servicio responsable

Quinta. Requisitos de la contestación y plazos para efectuarla

La contestación a la queja/sugerencia a realizar por un Servicio responsable deberá tener en cuenta los siguientes requisitos:

- a) Debe ser completa en el sentido de que se de respuesta a la totalidad de las cuestiones planteadas por el interesado en el ámbito de las competencias del Servicio responsable.
- b) Ha de ser concreta y clara, cuidando el lenguaje utilizado en la contestación, evitándose formalismos administrativos y siendo de fácil comprensión para el interesado. En las respuestas debe evitarse el abuso de términos de carácter técnico, utilizándolos únicamente cuando resulte imprescindible o pueda dar lugar a interpretaciones erróneas o ambiguas su transposición a un lenguaje usual o "coloquial".
- c) Tiene que ser suficiente, es decir, de la contestación debe desprenderse si la actuación de la Administración ha respondido a la normativa vigente, explicando el contenido básico de esta normativa, sin limitarse a la cita de la misma.

En su caso, se deberá informar al contribuyente sobre las actuaciones que se van a realizar para la solución más adecuada de la queja planteada.

En su caso, se deberán pedir disculpas por las anomalías o retrasos que se hayan constatado en el funcionamiento de los Servicios.

- d) Debe indicarse al interesado la posibilidad de dirigir escrito de disconformidad contra la contestación recibida, en el plazo de quince días desde su notificación, y dirigido a la Unidad Operativa competente.

La contestación se remitirá al interesado. Asimismo, una copia de la misma, con el registro de salida que verifique la efectiva respuesta, se enviará a la Unidad tramitadora correspondiente.

Cabe la posibilidad de que la Unidad Imitadora requiera del Servicio responsable, exclusivamente, informe sobre la cuestión planteada, en cuyo caso se le indicará expresamente que se abstenga de realizar contestación al interesado (como por ejemplo las quejas presentadas en relación a más de un Servicio responsable, cuya tramitación más adecuada, requiera solicitar informe de los servicios afectados, al objeto de elaborar una única contestación a remitir al interesado).

Se indica, por último, que de acuerdo con el punto 7 de la Norma Undécima de la Resolución de 14 de febrero de 1997, las Unidades tramitadoras verificarán los plazos de contestación de los Servicios responsables.

Para ello se elaboran periódicamente a través de la aplicación informática establecida al efecto, una serie de controles de incumplimiento de plazos de contestación y, en base a los mismos, se procede a solicitar la contestación requerida en el más breve plazo posible según el modelo del Anexo número 6.

II.4. Control de calidad de las contestaciones efectuadas

Sexta. Actuaciones de las unidades tramitadoras en relación a los expedientes de queja

Las funciones y tareas desarrolladas por el Consejo para la Defensa del Contribuyente están íntimamente relacionadas, por imperativo legal, con los procedimientos y actuaciones realizadas por la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda y, dentro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con las funciones del Servicio de Auditoría Interna.

La exposición de motivos del Real Decreto 1733/1998 de 31 de Julio sobre procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda establece:

"...las Inspecciones de los Servicios realizan un conjunto de actuaciones tendentes a conocer, entre otros aspectos, ...el respeto y la calidad en la atención de los derechos de los ciudadanos."

La Orden de 2 de Junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la AEAT, en su apartado undécimo según la redacción dada por la Orden de 4 de Abril de 1997, configura administrativamente a la Unidad Operativa del Consejo como una Subdirección General dentro del Servicio de Auditoría Interna de la AEAT y, en cumplimiento de la Disposición Adicional. Única (ausencia de aumento del gasto público) del Real Decreto 2458/1996 que crea el Consejo, establece que la jefatura de la Unidad Operativa podrá ser encomendada al titular de una de las Inspecciones de los Servicios del Servicio de Auditoría Interna.

Por todo lo anterior, la Unidad Operativa y, consiguientemente, las unidades de tramitación (central y regionales) que están bajo su dependencia y que se encargan del estudio, investigación, informe e impulso de la resolución de las quejas, reclamaciones y sugerencias, se encuadran administrativamente dentro del Servicio de Auditoría Interna de la AEAT, estando en la actualidad desempeñada su jefatura por el titular de una de las Inspecciones de los Servicios.

La Instrucción de la Secretaría de Estado de Hacienda de 14 de febrero de 1997 señala en el apartado 1 de la Norma Séptima que las Unidades de tramitación carecerán de competencia para acordar u ordenar la adopción de medidas o actos administrativos en el procedimiento de tramitación de las quejas, si bien tendrán facultades para investigar los hechos o circunstancias denunciados, sugerir en su caso soluciones específicas, e impulsar la resolución de los asuntos.

En el apartado 4 de la citada Norma Séptima, establece que es función prioritaria de las Unidades de tramitación procurar que se dé a las quejas la solución más adecuada en cada caso, bajo los criterios de eficacia, agilidad y objetividad, a cuyo efecto deberán mantener la relación más estrecha con los Servicios responsables y colaborar y apoyar a los mismos en dicha tarea.

En base a todo lo anterior, es objetivo primordial de las Unidades de tramitación la realización de las actuaciones complementarias (posteriores a la respuesta del Servicio responsable), que sean necesarias para conseguir una adecuada contestación a las quejas formuladas por los interesados y procurar que se dé a las mismas la mejor solución posible.

Con independencia de los controles de las respuestas que se establezcan por los superiores jerárquicos de los Servicios responsables, las Unidades

tramitadoras analizarán y valorarán las contestaciones de los Servicios, y cuando se considere que la contestación dada al interesado no reúne los requisitos mencionados en el apartado 4 de esta Instrucción, se podrá requerir del Servicio responsable:

- Informe adicional: en el que se aporten nuevos datos en relación al escrito de queja, y que sean necesarios para la mejor valoración de los hechos por parte del Consejo (modelo según Anexo número 7).
- Contestación complementaria al interesado: cuando se considere que la respuesta dada al mismo haya sido insuficiente, o bien no se haya atendido a la totalidad de los motivos de queja expuestos por el interesado (modelo según Anexo número 8).

Los servicios responsables remitirán a la Unidad tramitadora éstas actuaciones complementarias requeridas (tanto informes adicionales como contestación complementaria), para su inclusión en el expediente de queja a remitir al Consejo.

- Por último, la Unidad Operativa podrá requerir de los Servicios de la AEAT informe complementario detallado de los hechos que han motivado la queja en el caso de que el interesado haya manifestado disconformidad con la contestación efectuada.

Por consiguiente, se encarece a todas las Unidades y Servicios que intervienen en el procedimiento para la formulación, tramitación y contestación de las quejas, reclamaciones y sugerencias el cumplimiento del contenido de la presente Instrucción, de forma que se consigan los objetivos primordiales para los cuales fue creado el Consejo para la Defensa del Contribuyente, como son el acercamiento de la Administración Tributaria a los ciudadanos y el detectar los posibles defectos en su gestión para proceder a su adecuada corrección.



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA